

# ENAPEGS

ON LINE **2021**

24 A 27 DE MAIO

Anais do XI Encontro  
Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social

Volume III







# ENAPEGS

ON LINE **2021**  
24 A 27 DE MAIO

**Anais do XI Encontro  
Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social**

---

**Volume III**

ORGANIZAÇÃO



APOIO





# EXPEDIENTE

## Comissão de Organização Local:

Ana Milani (FEAC/UFAL)  
Brenna Alves (Unit)  
Carlos Everaldo (FEAC/UFAL)  
César Nonato (CEDU/UFAL)  
Diego Leonardo (UFAL)  
Fabiano Santana dos Santos (UFAL)  
Ibsen Bittencourt (FEAC/UFAL)  
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)  
Marconi Tabosa de Andrade (UFAL)  
Milka Barbosa (FEAC/UFAL)  
Mônica Melo (Unit)  
Paulo Everton Mota Simões (UFAL)  
Renato Luís Miranda (UFAL)  
Rodrigo Coelho (UFAL)  
Rodrigo Guimarães (FEAC/UFAL)  
Sirnelene Maria (Unit)  
Victor Carnaúba (Unit)  
Luciana da Conceição Farias Santana (ICS/UFAL)

## Comissão Científica Interinstitucional:

Airton Cardoso Cançado (UFT)	Leonardo Prates Leal (UFAL)
Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (PUC-MG)	Lindjane Almeida (UFRN)
Aldaiza Sposati (PUC-SP)	Luciano A. Prates Junqueira (PUC-SP)
Ana Milani (FEAC/UFAL)	Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)
Andrea Leite Rodrigues (EACH-USP)	Marconi Andrade Tabosa (UFAL)
Angela Christina Lucas (UNICAMP)	Maria Amélia Jundurian Corá (UFAL)
Ariádne Scalfoni Rigo (UFBA)	Mário Vasconcelos Sobrinho (UFPA)
Carlos Everaldo Silva da Costa (FEAC/UFAL)	Mônica Melo (Unit)
Daniela Kabengele (UNIT)	Patrícia Mendonça (EACH-USP)
Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)	Paula Chies Schommer (UDESC)
Edson Sadao Iizuka (FEI)	Rafael Navas (CECA/UFAL)
Fabiano Santana dos Santos (Administração - UFAL)	Raoni Fernandes Azerêdo (UFOPA)
Felipe Addor (UFRJ)	Renato Luís Miranda (UFAL)
Fernando Bessa (UnB)	Rodrigo Guimarães (FEAC/UFAL)
Fernando Guilherme Tenório (Ebape-FGV)	Rosana de Freitas Boullosa (UNB/UFBA)
Genauto Carvalho França Filho (UFBA)	Rosinha da Silva Machado Carrion (UFRGS)
Ibsen Bittencourt (FEAC/UFAL)	Sandro Silva (IPEA)
Ilzver de Matos Oliveira (Unit)	Sylmara Lopes F. Gonçalves Dias (EACH-USP)
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)	Tânia Fischer (UFBA)
Jeová Torres Silva Júnior (UFCA)	Valéria Giannella (UFSB)
José Roberto Pereira (UFLA)	Verônica Teixeira Marques (Unit)
Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)	Washington Souza (UFRN)



## Líderes de GTs:

### **GT 5: Meio Ambiente e Desenvolvimento do Território**

Líderes:

- Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (PUC-MG)
- Luciana Ziglio (USP)
- Mário Vasconcelos Sobrinho (UFPA)
- Sylmara Lopes F. Gonçalves Dias (EACH-USP)

### **GT 6: Democracia, Participação e Gestão Social**

Líderes:

- Carla Giani Martelli (UNESP)
- Olívia Cristina Perez (UFPI)
- Wagner de Melo Romão (UNICAMP)





# SUMÁRIO

## **GT 5: Meio Ambiente e Desenvolvimento do Território** **6**

---

A produção acadêmica sobre energia eólica E caminhos para a gestão social	11
A violação dos direitos humanos e os conflitos socioambientais: Altamira um massacre anunciado	33
Aprendendo com a natureza: uma revisão sistemática sobre nature-based solutions (NBS)	55
Avaliação de políticas públicas ambientais: a energia solar em Minas Gerais (Brasil) e na Califórnia (EUA)	75
Desenvolvimento econômico e o desastre ambiental em Mariana/MG: o Problema da Mineração no Brasil	95
Gestão de projetos e efetivação da agenda 2030 na política de sustentabilidade das organiza- ções: limites e possibilidades	113
Gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo das iniciativas e projetos da sociedade civil em comunidades em situação de vulnerabilidade	133
Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Local: la creación de mercados institucionales via PAA y PNAE	141
Inovação tecnologia e a gestão dos resíduos sólidos do aglomerado de confecções do agreste de Pernambuco	149
Intersetorialidade e sustentabilidade nos territórios: uma análise da participação popular no Programa Árvore da Vida	167
O avanço do estado neoliberal em terras indígenas no matopiba e os obstáculos à segurança alimentar	195
O comportamento do paulistano sobre hábitos sustentáveis no ambiente doméstico	205
Planejamento metropolitano e recursos hídricos: uma análise na Região Metropolitana do Cariri	229
Planejamento urbano e ambiental em Juazeiro do Norte - CE: uma análise a partir do plano diretor	257
Primaveras periféricas do SESC Itaquera: redes, visibilidade, geração de renda e transformação socioambiental no território	281
Resíduos Orgânicos e Economia Circular em Araraquara: do descartável ao potencial econômico sustentável	291



A cultura organizacional de movimentos sociais: o caso do Fórum Municipal de Economia Solidária da cidade do Rio de Janeiro	301
A participação social no contexto da gestão dos resíduos sólidos urbanos: uma revisão sistemática da literatura	317
Análise das práticas de transparência no portal do município de Ilhéus no ano de 2017 à luz da metodologia da EBT	329
Análise do nível de transparência dos portais <i>on-line</i> das Universidades Estaduais da Bahia	343
Conselhos gestores como instrumentos de <i>accountability</i> : dimensões e possibilidades de análises no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro	365
Controle social e <i>accountability</i> : a atuação do observatório social de Pará de Minas/MG	385
Governança e deliberação como agentes propulsores do desenvolvimento: análise do Orçamento Participativo no município do Recife/PE entre 2002 a 2013.	407
Participação e controle social da cultura por meio dos Conselhos de políticas culturais	423
Planejamento governamental participativo: estudo do processo de elaboração de planos plurianuais do estado do Rio Grande do Norte	431
Reflexões sobre o CONANDA e os ataques aos conselhos gestores de participação social na atualidade	447
Teatro e participação social: a experiência do Teatro Legislativo de Augusto Boal como instrumento de participação	461

# **GT 5: Meio Ambiente e Desenvolvimento do Território**

---







---

## Líderes:

- Armindo dos Santos de Sousa Teodósio (PUC-MG)
- Luciana Ziglio (USP)
- Mário Vasconcelos Sobrinho (UFPA)
- Sylmara Lopes F. Gonçalves Dias (EACH-USP)







# A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE ENERGIA EÓLICA E CAMINHOS PARA A GESTÃO SOCIAL

## *Academic Research on Wind Energy and Paths to Social Management*

Suzana Melissa de Moura Mafra da Silva  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
suzanamelissa@gmail.com

Washington José de Souza  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
wsufrn@gmail.com



## RESUMO

A busca por mudanças nas matrizes energéticas no mundo inclui o incentivo a produções consideradas limpas e renováveis. A energia eólica está entre as possibilidades assim qualificadas, porém, suas externalidades são percebidas nas comunidades que recebem parques eólicos e linhas de transmissão, o que requer análise do fenômeno sob o ponto de vista de abordagens que priorizam a qualidade de vida entre outras dimensões socioambientais. Assim, o objetivo deste estudo é estratificar a produção da pesquisa brasileira em energia eólica na área de Humanidades, na pós-graduação stricto sensu, a fim de sistematizar interesses e tendências e indicar possibilidades de estudos na área de gestão social. Como estratégia metodológica, optou-se pela revisão sistemática da literatura levando em consideração os dados do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. As 86 pesquisas que atenderam aos critérios de inclusão e exclusão e compuseram o universo foram analisadas por meio da análise de conteúdo apoiada no software Iramuteq. A Classificação Hierárquica Descendente realizada no software gerou 4 grupos que incidiram sobre: i) desenvolvimento nacional e menos poluente associado à energia eólica; ii) a relação entre o sistema eólico e o desempenho económico do próprio mercado; iii) procedimentos metodológicos e iv) liderança social para aumentar a visibilidade das externalidades socioambientais decorrentes do processo de produção de energia eólica. Esta última perspectiva abre caminho para investigações em gestão social, no campo das Organizações da Sociedade Civil (OSC) especialmente associações e cooperativas da agricultura familiar. Esta pesquisa aponta a importância de se conhecer a forma como tais organizações debatem, resistem e dialogam com agentes e efeitos do sistema de produção e distribuição de energia eólica em nível local.

**Palavras-chave:** energia eólica; gestão social; revisão sistemática; desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

The search for change in the energy matrices in the world includes the incentive to productions considered clean and renewable. Wind energy is among the possibilities thus qualified, however, its externalities are perceived in the communities that receive wind farms and transmissions lines, which require analysis of the phenomenon under a point of view of approaches that prioritize quality of life among others dimensions socioenvironmental. Thus, the aim of this study is to stratify the production of Brazilian research in wind energy at the Humanities, at the stricto sensu graduate level, in order to systematize interests and trends and indicate possibilities for studies in the field of social management. As a methodological strategy there was an option to systematically review the literature taking into account data of the CAPES Catalog of Theses and Dissertations. The 86 researches that met the inclusion and exclusion criteria, and made up the universe, were analyzed using content analysis supported by the Iramuteq software. The Descending Hierarchical Classification performed in the software generated 4 groups that focusing on: i) national and less polluting development associated with wind energy; ii) the relationship between the eolic system and the on own market's economic performance; iii) methodological procedures; and iv) social leadership to increase the visibility of socio-environmental externalities resulting from the wind energy production process. The latter perspective opens the way for investigations in social management, in the field of the Non-Governmental Organizations (NGO), especially associations and cooperatives of family farming. This research points out the importance of to know the way in which such organizations debate, resist, and dialogue with the agents and effects of the system of production and distribution of wind energy in a local level.

**Keywords:** wind energy; social management; systematic review; sustainable development.



# 1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas quatro décadas as discussões acerca dos padrões de produção e consumo têm ganhado notoriedade em conferências internacionais. Seguindo essa tendência, no ano de 2015 a Cúpula das Nações Unidas estabeleceu a Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), composta por 17 objetivos e 169 metas, divididos em quatro dimensões: social, ambiental, econômica e institucional. Um dos objetivos da Agenda 2030 é assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos (ONU, 2015). Esse objetivo contempla em suas metas o aumento da participação de energias renováveis e limpas, assim como a expansão de sua infraestrutura e modernização até 2030. Dentre as produções consideradas menos poluentes e renováveis, encontra-se a energia eólica, que tem o Brasil como um de seus principais mercados (GWEC, 2019), que atualmente – segundo dados da Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica) – tem 18,1 GW de capacidade instalada (ABEEÓLICA, 2021).

No domínio da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) é amplamente acatado o benefício técnico-econômico das alternativas de energias renováveis, tanto na relação custo-benefício quanto na emissão de gases poluentes, contudo têm ganhado notoriedade estudos que questionam o quanto o modelo de produção de energia eólica pode ser de fato considerado limpo do ponto de vista socioambiental. Nos últimos anos, é crescente o número de pesquisas que buscam identificar a aceitação de parques eólicos por parte da comunidade que os recebe (GROSS, 2007; JOBERT; LABORGNE; MIMLER, 2007; DIMITROPOULOS; KONTOLEON, 2009; EVANS; PARKS; THEOBALD, 2011; FIRESTONE et al., 2012; WILSON; DYKE, 2016). São identificados elementos como participação das comunidades locais nos projetos de parques eólicos (FIRESTONE et al., 2018), distúrbios do sono e outros problemas fisiológicos (PEDERSEN; WAYE, 2007; SHEPHERD; BILLINGTON, 2011), fazendo com que moradores que convivem com parques eólicos percebam impactos em sua qualidade de vida e bem-estar psicológico.

Levando em conta os avanços significativos em instalação de parques de energia eólica no Brasil (GWEC, 2019) e a predominância de produção do tipo onshore (em áreas rurais e urbanas), é oportuno revelar a interação dos sujeitos locais com o sistema de produção e distribuição de energia eólica. Nesse sentido, buscam-se aqui possibilidades de aproximação com o domínio da gestão social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2019) a fim de compreender como tal fenômeno se apresenta para o segmento da sociedade civil. Nesse quesito, não estão aqui contempladas leituras do segmento da administração pública, pois, é nítida a irrestrita (e quase unânime) aprovação das autoridades públicas ao fenômeno, sempre ancorada no discurso dos investimentos locais privados para o desenvolvimento econômico.

Para auxiliar na compreensão da dinâmica de produção e distribuição da energia eólica sob o ponto de vista da Gestão Social, assume-se aqui a premissa da necessidade de se conhecer, preliminarmente, o estágio atual de produção científica em energia eólica sob pontos de vista que ultrapassam aspectos técnicos da produção. Utilizando como referência a classificação das áreas do conhecimento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a escolha recaiu no Colégio de Humanidades, que contempla as grandes áreas de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes (CAPES, 2019).

## 2. OBJETIVOS

Estratificar a produção da pesquisa brasileira em energia eólica no Colégio de Humanidades, em nível de pós-graduação *stricto sensu*, para sistematizar interesses e tendências e indicar possibilidades de estudos para o domínio da gestão social.

## 3. METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa descritiva, de natureza mista (quantitativa e qualitativa). Considerando o objetivo proposto, utilizou-se a revisão sistemática de literatura como estratégia de pesquisa. A revisão sistemática de literatura contempla uma

[...] forma de síntese das informações disponíveis em dado momento, sobre um problema específico, de forma objetiva e reproduzível, por meio do método científico. Ela tem como princípios gerais a exaustão na busca dos estudos analisados, a seleção justificada dos estudos por critérios de inclusão e exclusão explícitos e a avaliação da qualidade metodológica (LIMA et al., 2000, p. 143).

Assim, considerando o objetivo do estudo, a seguinte pergunta foi utilizada como norte para o processo de busca de teses e dissertações: *como se caracteriza a pesquisa brasileira em energia eólica, no Colégio de Humanidades, e que possibilidades emergem para estudos no domínio da gestão social em nível de pós-graduação stricto sensu?* A partir da pergunta, o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (CTD-CAPES) foi escolhido como base de coleta de dados e sob os seguintes critérios de inclusão: a) estudos das ciências Humanas e Sociais Aplicadas; b) estudos com a expressão energia eólica em seus títulos, resumos ou palavras-chave; c) pesquisas voltadas diretamente à temática da energia eólica; d) estudos com informações de título, resumo e palavras-chave disponibilizados na plataforma CTD-CAPES. Os consequentes critérios de exclusão foram, portanto: a) pesquisas de áreas do conhecimento diversas das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas; b) Estudos que não abordem diretamente a temática da energia eólica; c) teses e dissertações com ausência de detalhamento de informações no CTD- CAPES (especialmente resumo e palavras-chave).

A busca no CTD-CAPES aconteceu durante o mês de janeiro de 2020 e revisada, para efeitos de atualização, no mês de fevereiro de 2021. Para a operacionalização, foi utilizado o termo *energia eólico* entre aspas, de modo a restringir a busca apenas a pesquisas com as palavras combinadas em expressão única. Essa decisão teve o propósito de evitar eventuais inconsistências frente a uma difusão de expressões associadas que incluem, por exemplo, energia limpa, energia sustentável, energia *onshore*, energia *offshore* e energia renovável.

Na busca livre com o descritor “energia eólica” no CTD/CAPES, sem filtro, foram identificadas 936 ocorrências em janeiro de 2020 e a mesma quantidade em fevereiro de 2021. Aplicando o primeiro critério de inclusão, a busca foi refinada pelo filtro grandes áreas do conhecimento. Nesse momento, foram escolhidas as opções *Ciências Humanas, e Ciências Sociais Aplicadas* resultou em 121 ocorrências em fevereiro de 2021.

Após a realização da busca automatizada, foram lidos títulos, resumos e palavras-chave das teses e dissertações a fim de excluir aquelas não relacionadas à temática energia eólica (apesar citarem a expressão em algum momento e, por isso, aparecerem nas ocorrências). Apesar de o CTD/CAPES disponibilizar informações de diferentes anos, há teses e dissertações que não possuem detalhamento e não estão disponíveis na íntegra, aparecendo na busca sob o registro *Anterior à Plataforma Sucupira*, o que justifica a exclusão. Foram então excluídas 34 pesquisas – 11



por inadequação à temática desta pesquisa, citando apenas a expressão, e 23 anteriores à Plataforma Sucupira. Restaram 86 ocorrências.

O resumo de cada texto foi utilizado no processamento no *software Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* – Iramuteq. A escolha do resumo ocorre pelo fato de abordar, em geral, as principais informações da pesquisa tais como identificação do objeto, objetivo, características dos sujeitos/fenômenos pesquisados, método de estudo, principais resultados e conclusões, implicações e/ou aplicações (APA, 2012). Uma planilha no *software* Microsoft Excel, com informações como ano, universidade, programa, tipo (tese/dissertação), título, autoria, resumo e palavras-chave, apoiou a codificação dos achados.

Considerando que os dados contemplam materiais textuais, houve opção pela análise de conteúdo (BARDIN, 2016) como técnica de análise de dados, apoiada na análise lexicométrica, procedimento realizado pelo *software* gratuito Iramuteq que realiza cálculos estatísticos em *corpus* textuais e tabelas indivíduos/palavras (CAMARGO; JUSTO, 2016). O Iramuteq utiliza o mesmo algoritmo do ALCEST (REINERT, 1990) para a realização das análises estatísticas dos textos, partindo da ideia da utilização não apenas da palavra, como unidade de análise (BARDIN, 2016), mas, de contextos (RATINAUD, 2009). Esse procedimento viabiliza diferentes tipos de análises textuais, desde a lexicografia básica (cálculo de frequência de palavras) até análises multivariadas (classificação hierárquica descendente, análises de similitude).

Quando processados no *software*, os dados verbais são automaticamente divididos em segmentos de texto, unidades utilizadas para o processamento pelo *software*, gerando, entre outros produtos, a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), principal processamento escolhido nesta pesquisa. A CHD consiste em análise multivariada dos segmentos de texto do *corpus* textual, classificando-os em função de seus respectivos vocabulários, sendo o conjunto deles repartido com base na frequência das palavras em sua forma reduzida. Essa análise visa classificar as formas reduzidas das palavras em classes que, ao mesmo tempo, apresentam vocabulário semelhante entre si, e vocabulário diferente dos segmentos das outras classes. Estas indicam os principais contextos predominantes nos textos e as palavras que melhor lhes caracterizam.

Outras funcionalidades do *software* também foram utilizadas nesta pesquisa em associação à CHD, tais como o recurso de concordância e a análise de similitude. O recurso concordância recupera os segmentos de texto característicos da presença da palavra analisada enquanto a análise de similitude tem base na teoria dos grafos, o que possibilita identificar as coocorrências entre as palavras. O resultado desse procedimento traz indicações de aproximação entre as expressões, auxiliando na identificação da estrutura de um *corpus* textual, distinguindo partes comuns e especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas) identificadas na análise (RATINAUD; MARCHAND, 2012).

O resumo das 86 pesquisas compôs o *corpus textual* desta pesquisa em arquivo único do *Word* com cada unidade correspondendo a uma linha de comando (de identificação). As pesquisas foram numeradas de 1 a 86 e as variáveis das linhas de comando foram: número de identificação, tipo do trabalho (dissertação ou tese), ano e região (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-oeste). O *corpus textual* foi processado originalmente por meio da CHD, gerando 4 classes contextuais que apoiaram a identificação e análise das características e tendências da produção acadêmica brasileira em energia eólica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. A seguir são apresentados os resultados do processamento e análises decorrentes.



## 4. RESULTADO DO PROCESSAMENTO

A partir da busca no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES por estudos nas ciências humanas e sociais aplicadas acerca da temática da energia eólica, foram identificados 86 estudos que responderam aos critérios de inclusão e exclusão escolhidos na pesquisa. O resumo de cada texto identificado no CTD compôs o *corpus textual* e posterior processamento no *software* Iramuteq, oferecendo um panorama geral e permitindo a observação de características específicas, assim como, a compreensão do estágio da produção científica brasileira acerca da temática no Colégio de Humanidades.

No que diz respeito ao ano, as pesquisas de pós-graduação *stricto sensu* analisadas contemplaram o período de 2013 a 2019. Ao longo dos anos, a média foi de 12 pesquisas com destaque para 2017, com 21 ocorrências. O início do interesse pela temática coincide com os *Números ABEEólica* de fevereiro de 2019 (ABEEÓLICA, 2019), que mostram o avanço da energia eólica ao longo dos anos em território nacional, de tal modo que 2012 marca o início de um pico de interesse na pesquisa *stricto sensu*, ainda que tenha sido o sistema inicialmente impulsionado em 2004 (ABEEÓLICA, 2013).

Quanto à tipologia, foram identificadas 17 teses e 69 dissertações. No que diz respeito à distribuição geográfica, não há registro em programa de pós-graduação da região Norte, duas são originárias da região Centro-Oeste, 13 da região Sul, 25 da região Sudeste e 46 da região Nordeste (53,5%). A Figura 1 resume a distribuição nesta região por instituição.

**Figura 1:** Distribuição da pesquisa *stricto sensu* nos estados do Nordeste por instituição

ESTADO	INSTITUIÇÃO	PROGRAMA	QUANT. IES	
Bahia	6	Universidade Salvador	Desenvolvimento Regional e Urbano	2
		Universidade Federal da Bahia	Economia	1
		Universidade Católica do Salvador	Planejamento Ambiental	1
		Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia	Geografia	1
		Centro Universitário FG	Direito	1

ESTADO	INSTITUIÇÃO	PROGRAMA	QUANT. IES	
Ceará	16	Universidade Estadual do Ceará	Geografia	4
		Universidade Federal do Ceará	Administração	2
			Geografia	4
		Universidade de Fortaleza		1
		Universidade Estadual Vale do Acaraú	Direito	1
			Economia Rural	1
			Geografia	1
		Universidade de Fortaleza	Administração	2
Paraíba	1	Centro Universitário João Pessoa	Direito	1
Rio Grande do Norte	20		Administração	3
			Estudos Urbanos e Regionais	5
			Direito	2
		Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Economia	2
			Psicologia	1
			Ciências Sociais	1
			Geografia	3
			Estudos da Mídia	1
		Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	Geografia	2
		<b>Total Nordeste</b>		



No País, prevalecem pesquisas em programas de pós-graduação em Geografia (27%), Administração (21%), Economia (15%), Direito (10%) e Estudos Urbanos e Regionais (8%), além de outros com menor incidência. Com 18 pesquisas, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) é, de longe, a instituição que detém maior número de pesquisas no País em nível de pós-graduação *stricto sensu*. Dos 18.010,1MW de capacidade instalada no País, o Rio Grande do Norte responde por 28,6%, seguido por Bahia (27,1%), Piauí (12,6%) e Ceará (12,1%). O Nordeste concentra 88,3% da produção nacional (ABEEÓLICA, 2021).

A sistematização dos dados ocorreu a partir do processamento dos resumos das pesquisas no *software* Iramuteq, pela ferramenta Classificação Hierárquica Descendente (CHD). Para tal, o Iramuteq opera cortes automáticos nos textos, os quais denomina segmentos de texto, que são compostos, em média, por 40 palavras cada. Os 86 resumos (que no *corpus* são chamados *textos*), foram separados pelo *software* em 789 segmentos de texto, nos quais foram contabilizadas 28.016 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 4.577 palavras distintas (ou formas) e 2.436 hapax (palavras com uma única ocorrência). Após essa contabilização e o recorte em segmentos de texto, o Iramuteq identifica as formas presentes e ausentes em cada segmento, assim como, a aproximação dos segmentos que apresentam comportamento similar de presença/ausência. Na sequência são realizados testes automáticos a fim de identificar se é possível condensar os segmentos em classes. Na primeira fase de testes são geradas classes terminais (neste estudo o *software* foi configurado para gerar 9 classes terminais iniciais) e os testes automáticos continuam até se chegar a um número de classes que consiga representar da melhor forma as expressões e contextos que caracterizam o material textual processado.

A sequência de procedimentos realizada pelo Iramuteq identificou que, dos 789 segmentos de texto do *corpus*, 623 apresentam informações importantes para a análise, o que corresponde a 78,96% de retenção dos segmentos. Tal percentual caracteriza o *corpus* como representativo para se obter inferências acerca do fenômeno estudado, visto que se espera que o aproveitamento de segmentos de texto de um *corpus* seja de, no mínimo, 75% (CAMARGO; JUSTO, 2016).

A partir da CHD derivada do processamento dos 86 resumos, o conteúdo processado gerou quatro classes: Classe 1, com 175 segmentos de texto (28,09%); Classe 2, com 180 segmentos de texto (28,89%); Classe 3 com 127 segmentos de texto (20,39%); e Classe 4 com 141 segmentos de texto (22,63%). As porcentagens apontadas nas classes indicam a parcela de segmentos de texto associados a cada contexto. Esses dados estão expostos no dendrograma (Figura 1), gerado pelo IRAMUTEQ, e apresenta o modo como se relacionam as quatro classes e as principais palavras elencadas como representativas de cada classe.

A partir das expressões contidas em cada classe é possível atribuir título. No sentido esquerda-direita (Figura 2), a classe 3 associa expressões que contextualizam a *Dimensão Político-Institucional* da produção eólica; a classe 1, que apresenta relação com a classe anterior, reúne elementos da *Natureza da Energia Eólica*, visto que aborda a produção energética em si; no outro ramo, a classe 2 apresenta *Aspectos Locais da Energia Eólica*, que associa expressões e passivos socioambientais a tal tipologia de energética; vinculada diretamente à classe 2, encontra-se a classe 4, que agrega expressões de natureza metodológica, denominada *Metodologia*.



**Figura 2:** Dendrograma resultante da Classificação Hierárquica Descendente

Fonte: Iramuteq, dados da pesquisa (2021).

A seguir é apresentada a análise de cada classe gerada pelo Iramuteq, de modo a caracterizar a produção acadêmica em energia eólica no Colégio de Humanidades no Brasil e sugerir possibilidades para a pesquisa em Gestão Social.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Utilizando as funcionalidades do *software* que caracterizam as classes a partir das variáveis indicadas na linha de comando, na classe **Dimensão Político-Institucional** prevalecem pesquisas da área do Direito, visto que os cinco estudos que mais fortemente representam a temática (p-valor menor que 0,0001), são da referida área do conhecimento (COSTA, 2015a; CABRAL, 2013; PEREIRA, 2017; GONDIM, 2013; GIACOBBO, 2019). A funcionalidade *Typical text segments* revela que os trechos abaixo melhor representam a referida classe:

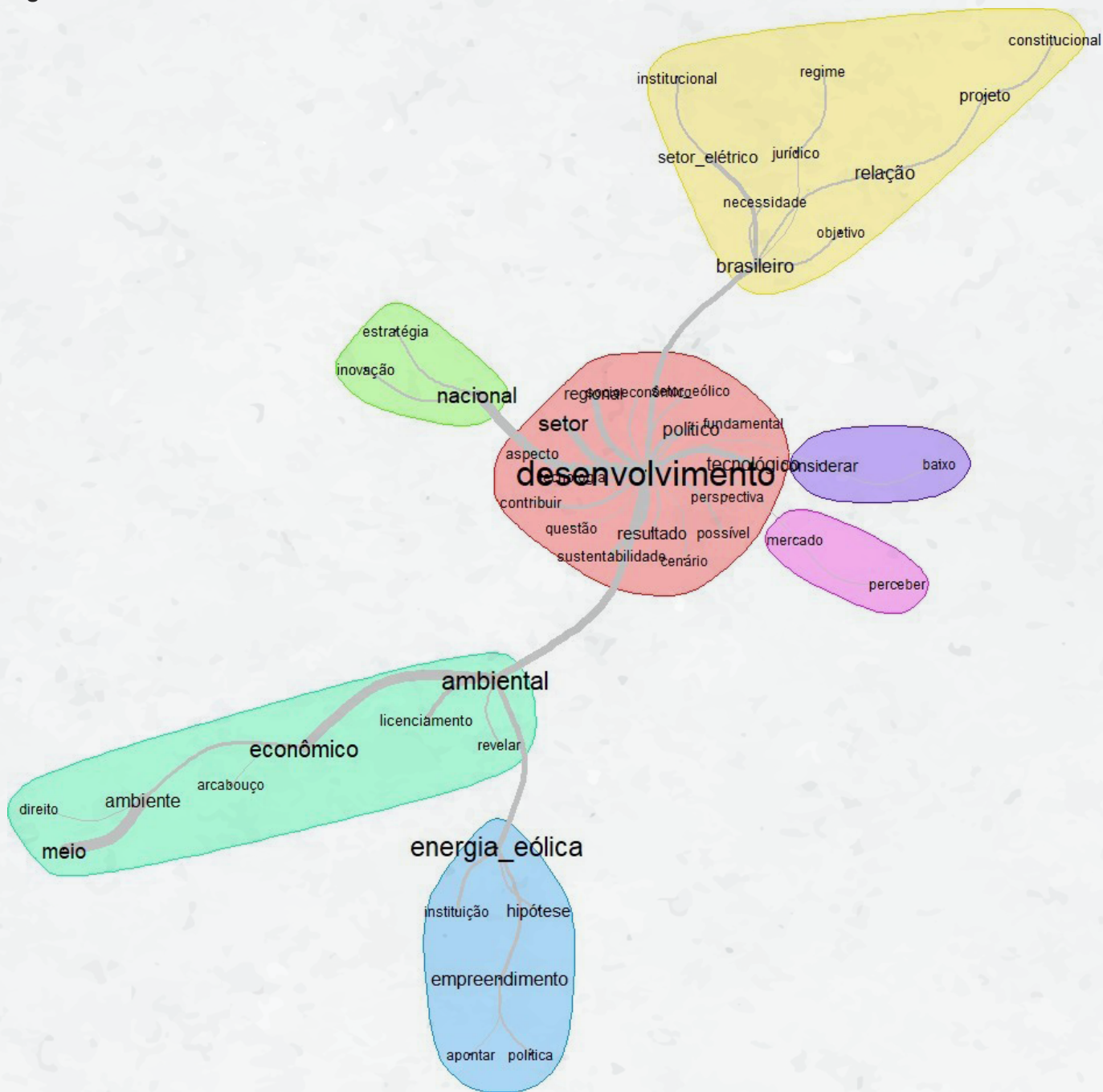
O direito fundamental ao desenvolvimento integra um projeto nacional que tem suas bases assentadas no texto constitucional, cujas diretrizes impõem transformações sociais, possuindo, portanto, caráter instrumental com vistas à superação das desigualdades regionais e a melhoria da qualidade da vida humana (GONDIM, 2013, p. 7).

Este trabalho procurou desenvolver a ideia de que a energia eólica é uma hipótese de concretização do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento; porém, para se garantir efeito ótimo ao comando constitucional são necessários ajustes no regime jurídico da energia eólica. Esses ajustes situam-se no esforço de responder aos interesses constitucionais da soberania e da autonomia tecnológica (CABRAL, 2013, p. viii).

O Estado promove o crescimento econômico e desenvolvimento regional, para igualar o poder do mercado e as transações institucionais e organizacionais. A energia pode colaborar com os índices de renda per capita e o desenvolvimento humano, na promoção da sustentabilidade econômica, política e ambiental (HELLMANN, 2013, p. 10).

Os trechos corroboram a análise de similitude da classe (Figura 3), baseada na coocorrência das principais expressões da classe, permitindo a visualização dos principais tópicos associados à temática da classe, entendendo os elementos considerados centrais, assim como os núcleos a ele associados:

**Figura 3:** Análise de similitude da classe *Dimensão Político-Institucional*



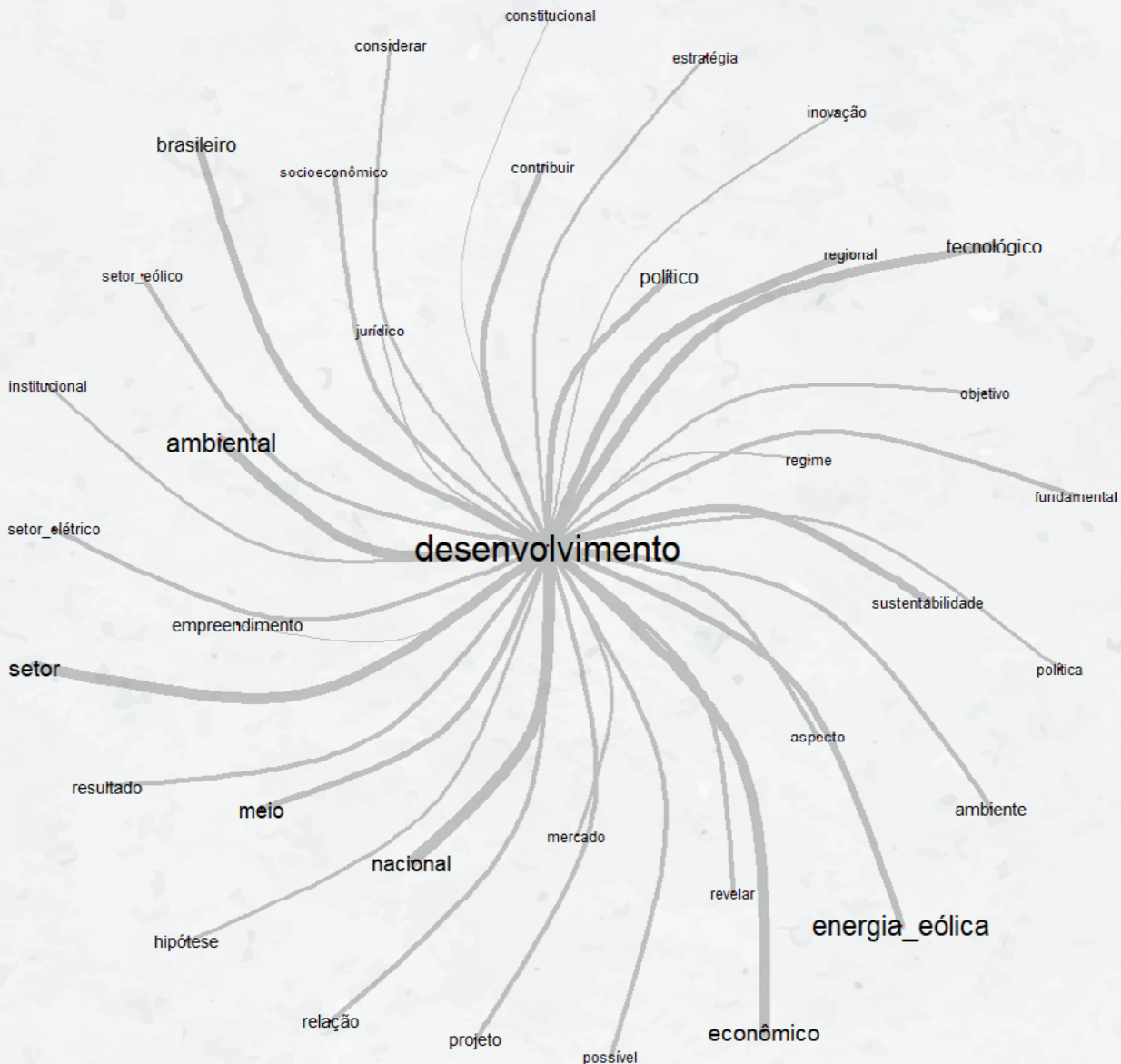
Fonte: Iramuteq, dados da pesquisa (2021).

O que se observa na representação acima é a centralidade da expressão desenvolvimento – que na mesma comunidade relaciona-se com expressões como *resultado*, *sustentabilidade*, *setor*, *regional*, entre outras – e a formação de comunidades de expressões adjacentes à central, ligadas a temáticas como regime jurídico e setor elétrico brasileiro; estratégia de inovação nacional; mercado; relação economia-meio ambiente; empreendimentos de energia eólica.



A maioria das pesquisas na classe apresenta, de fato, referência frequente à ideia de desenvolvimento (COSTA, 2015a; CABRAL, 2013; PEREIRA, 2017; GONDIM, 2013), associando-a à perspectiva sustentável (COSTA, 2015a; GIACOBBO, 2019; DANTAS, 2013) e enfatizando a necessidade de equilíbrio entre livre iniciativa (representados pelos empreendimentos de energia eólica privados) e meio-ambiente ecologicamente equilibrado (DANTAS, 2013; CABRAL, 2013; COSTA, 2015a).

**Figura 4:** Análise de similitude da expressão desenvolvimento



Fonte: Iramuteq, dados da pesquisa (2021).

Por meio da análise de similitude (Figura 4) apenas da expressão desenvolvimento, notadamente de maior destaque na classe, observa-se a associação desta com expressões como *econômico*, *nacional*, *brasileiro*, *regional*, *setor*, *ambiental*, *tecnológico*, entre outras. Essa perspectiva se confirma quando observadas as contextualizações dos resumos e, nestas, constante reforço à associação da energia eólica com instrumento desenvolvimentista – e até de superação do subdesenvolvimento (CABRAL, 2013) e de diminuição das desigualdades regionais (GONDIM, 2013) – este ligado a uma ideia de desenvolvimento econômico e sustentável (GONDIM, 2013; COSTA, 2015a; PEREIRA, 2017; GIACOBBO, 2019).



Os estudos pontuam também a fragilidade no arcabouço normativo-regulatório do setor (CABRAL, 2013; DANTAS, 2013; COSTA, 2015a; GIACOBBO, 2019), dada a desarticulação entre os normativos dos diferentes entes federativos e instituições relacionados à produção eólica no Brasil, o que gera uma incerteza jurídica (DANTAS, 2013; GIACOBBO, 2019). Os resultados dos estudos avançam, assim, para a indicação de necessidade de melhoria nos instrumentos normativos-regulatórios de preservação ambiental (COSTA, 2015a; GIACOBBO, 2019; DANTAS, 2013), tais como regimes de proteção das áreas de preservação permanente e articulação normativa para licenciamento ambiental (GIACOBBO, 2019).

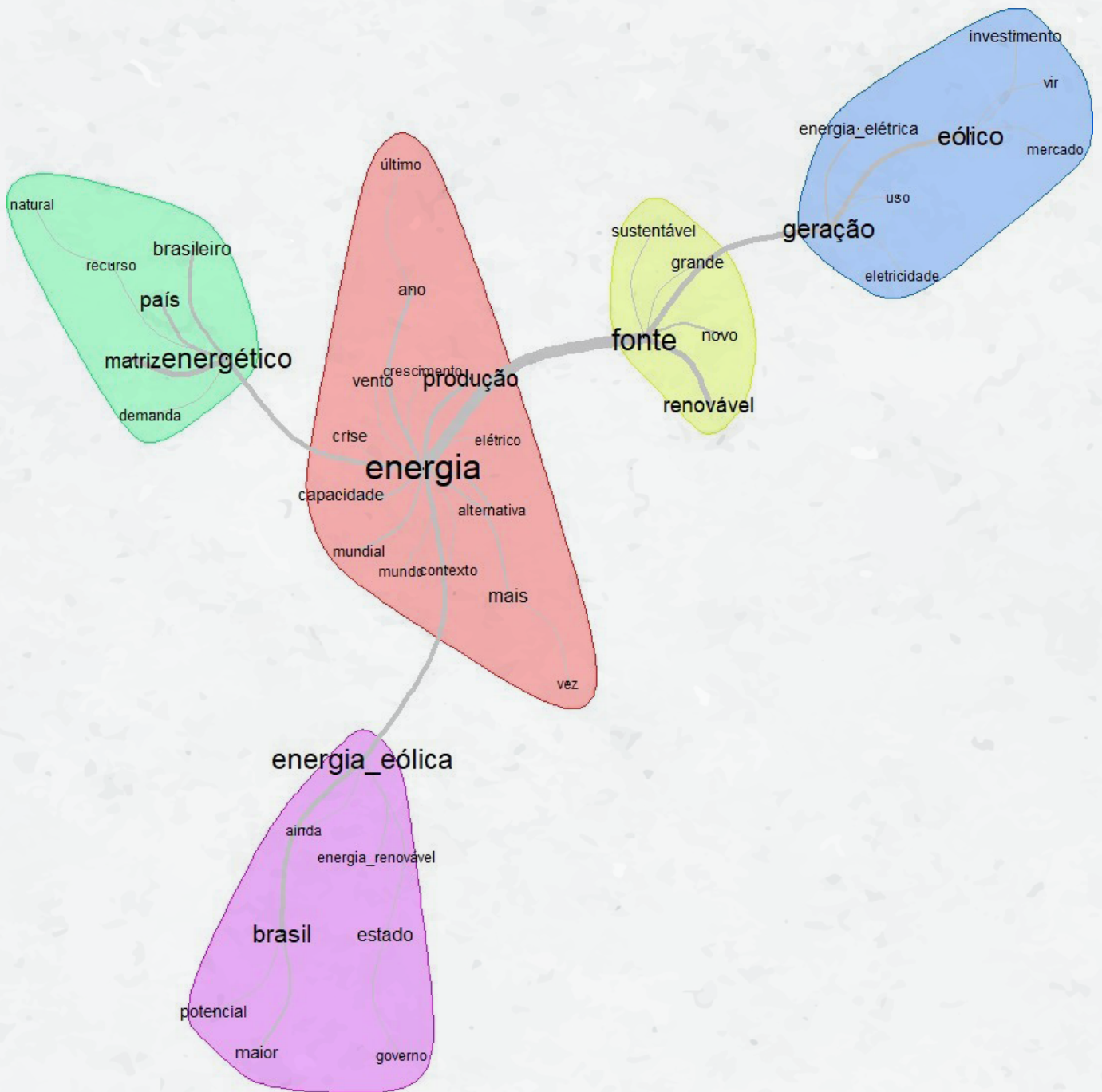
A classe **Natureza da Energia Eólica** (classe 1) – que no dendrograma aparece relacionada à classe Dimensão Político-Institucional –, por sua vez, aparece reunindo expressões relacionadas à energia eólica enquanto objeto de estudo comum às pesquisas coletadas, visto que um dos critérios escolhidos nas buscas por esses textos foi a presença central da discussão acerca da energia eólica. Isto faz com que os estudos elencados como representativos da classe sejam os que estão mais centrados no desempenho do mercado de energia eólica, a exemplo dos estudos de análise de projetos de investimentos. É comum nessa classe a presença de expressões técnicas relacionadas à produção energética que indicam a forma como está presente no cenário nacional e outros termos relacionados diretamente à sua produção. Tal situação é confirmada na funcionalidade *Typical text segments*. Aqui, o Iramuteq aponta os segmentos trechos típicos da classe:

Nos últimos anos, observa-se crescente penetração da energia eólica na matriz energética mundial e brasileira. Em 2015, ela já representava 6% (seis por cento) da capacidade total de geração de energia do país, colocando-o na 10ª (décima) posição entre os países com capacidade eólica instalada (LUZ, 2016, p. 6).

[...] as fontes energéticas renováveis apresentaram-se, como uma das soluções, sobretudo após a crise de 1970. A consciência da preservação ambiental chamou atenção para a necessidade da geração de energia que suprisse a demanda sem incidir poluição. O presente estudo destaca a energia eólica por ser considerada uma das fontes renováveis menos poluentes (COSTA, 2019, p. vii).

Nos últimos anos, em decorrência à falta de planejamento que leva à escassez futura das energias não renováveis e às discussões sobre o impacto no ambiente, as fontes de energia alternativas passaram a ganhar destaque na matriz energética mundial, em especial, a energia eólica. [...] a implantação dos parques eólicos gera, além de maior capacidade energética, externalidades voltadas ao desenvolvimento industrial interno brasileiro e para exportação de equipamentos, emprego e, conseqüentemente renda, em nível regional e local, antes, durante e após a implantação do projeto. (RODRIGUES, 2019, p. 6).

No perfil da classe gerado pelo Iramuteq, observa-se nesta a predominância de estudos da região sudeste (LUZ, 2016; FERREIRA, 2013; RODRIGUES, 2013; MACEDO, 2015; YATES, 2018; TRALDI, 2019) – mais precisamente dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo –, assim como a prevalência de estudos das áreas de Administração e Economia (LUZ, 2016; FERREIRA, 2013; RODRIGUES, 2013; YATES, 2018). O *software* destacou também na classe alguns estudos oriundos da Geografia e do Desenvolvimento Econômico que abordam a privatização dos ventos (TRALDI, 2019) e impactos da produção eólica no Nordeste (OLIVEIRA, 2016; MACEDO, 2015). Acerca da relação entre as expressões presentes na classe, aquela pode ser observada a partir da sua análise de similitude (Figura 5):

**Figura 5:** Análise de similitude da classe *Natureza da Energia Eólica*

Fonte: Iramuteq, dados da pesquisa (2021).

Aparecem como centrais as expressões *energia* e *produção*, estando ligadas a estas os núcleos adjacentes que as qualificam, os quais são representados pelas expressões *fonte* e *renovável* (também ligadas a *geração* e *eólico*); *matriz* e *energético*; e *energia eólica* e *Brasil*. As teses e dissertações representativas da classe *Natureza da Energia Eólica* correspondem a estudos voltados à observação dos incentivos de desenvolvimento da indústria eólica nacional (FERREIRA, 2013), a políticas de implantação de parques eólicos (OLIVEIRA, 2016; YATES, 2018) e suas oportunidades de negócio (MACEDO, 2015), assim como à apresentação de modelo de avaliação (RODRIGUES, 2013) e de otimização (LUZ, 2016) de investimentos em projetos eólicos.



Considerando o exposto, é possível inferir que a relação dessa classe com a classe Dimensão Político-Institucional (anteriormente descrita), conforme se observa no dendrograma apresentado na Figura 1, diz respeito à assimilação da referida produção energética como fator de desenvolvimento econômico nacional.

A incidência de estudos da área da Administração na classe ora observada, indica panorama de desenvolvimento da temática nos estudos oriundos dos programas de pós-graduação da área da Administração. As 18 pesquisas provenientes desses programas (Administração, Administração de Empresas e Administração de Organizações), em sua maioria (8 produções), abordam aspectos econômicos e financeiros da produção eólica. São temas também desenvolvidos na área: inovação, desempenho organizacional das empresas do setor eólico, análise sistêmica e multiagente do setor, influência das políticas públicas no desempenho das empresas produtoras, estratégias empresariais de vantagem competitiva, institucionalismo e modelo conceitual de relação empresa-comunidade.

Já na classe **Metodologia** (classe 4), onde notadamente localizam-se expressões que indicam os *métodos* utilizados nos estudos, predominam *pesquisas* de natureza *qualitativa*, a utilização de *entrevistas* e *questionários* como instrumentos de coleta de *dados*, assim como a utilização de *levantamentos bibliográficos/documentais* para *análise* dos temas. As expressões que aparecem no dendrograma (aqui grifadas) denotam expressiva realização de estudos que desenvolvem pesquisas *in loco*.

A última classe analisada (classe 2), aqui nomeada **Aspectos Locais da Energia Eólica**, reúne de forma mais expressiva pesquisas das áreas da Geografia (com quantidade mais expressiva de pesquisas na classe – 30%), Ciências Sociais, Estudos Urbanos e Regionais originárias da região Nordeste. Dos 16 registros mais representativos da classe, 12 são da região Nordeste, precisamente Bahia, Ceará e do Rio Grande do Norte. O Rio Grande do Norte guarda a maior quantidade de pesquisas identificados na temática dos aspectos locais da energia eólica (metade dos mais representativos). Esse dado se justifica pela presença massiva da produção eólica nos estados mencionados, já que, de acordo com dados da ABEEólica, nota-se prevalência da Região Nordeste na produção da tipologia energética, com destaque para os estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Piauí e Ceará (ABEEÓLICA, 2021).

As pesquisas que abordam a temática têm prioritariamente discutido o protagonismo local (ou ausência deste) e as percepções das comunidades que recebem os parques eólicos. Isto explica o destaque dado pela análise às expressões *parque eólico*, *comunidade*, *impacto*, *instalação*, *socioambientais*, *município*, *turismo*, *território/territorial*, *conflito*, *dinâmica*, *paisagem*, *vulnerabilidade* entre outras. A interação das expressões na classe (identificada na análise de similitude está apresentada na Figura 6), denotando a centralidade da discussão acerca dos impactos socioambientais provocados pela implantação de parques eólicos nos municípios. Os núcleos temáticos adjacentes apresentam alguns desses impactos provocados pelos empreendimentos nas comunidades: sociais e econômicos, transformações socioambientais, na dinâmica de uso do solo e do território, assim como no modo de vida das comunidades.





dissertações aqui analisados: dos 16 estudos considerados mais representativos da classe, 12 estão ligados à problematização dos processos sociais, políticos e econômicos da produção eólica (ARAÚJO, 2015; FERRAZ, 2015; SANTOS, 2018; CUNHA, 2019), especificamente os impactos socioambientais decorrentes da produção dessa tipologia energética (OLIVEIRA, 2014; COSTA, 2015b; MENDES, 2016; PIMENTA, 2017; FARIAS, 2017; SILVA, 2019; FERREIRA, 2019; OLIVEIRA, 2019).

As expressões *tradicional e agricultor*, associadas com vocábulos como *vida, território, comunidade, agricultura e social*, evidenciam relação que reforça a contraposição entre as lógicas que coexistem nos territórios e justificam agendas de pesquisa que contemplam o fortalecimento de organismos locais institucionalizados com atuação no diálogo e participação social. A compreensão da gestão social enquanto “ação gerencial compartilhada no processo de produção de bens e/ou serviços, procurando [...] apontar as contradições inerentes a qualquer tipo de funcionalidade, buscando promover processos participativos que impliquem melhor organização política da sociedade” (TENÓRIO; ARAÚJO, 2020, pp. 902-903), oferece bases para a compreensão desses conflitos e vulnerabilidades, assim como suscita o diálogo para a promoção da gestão participativa do espaço, dos recursos naturais e dos interesses da sociedade.

Por se tratar de uma produção predominantemente realizada nos espaços rurais, uma visualização do fenômeno pelo ponto de vista da Gestão Social, considerando as associações e cooperativas da agricultura familiar tem potencial de revelar a forma como a produção energética é entendida por esses coletivos e como se dá o diálogo destes com os atores governamentais e do mercado. Tais pontos de reflexão podem sugerir os caminhos que os atores governamentais precisam percorrer para que o fomento à tipologia energética ocorra de forma menos danosa para as comunidades locais que recebem tais empreendimentos.

Outra importante perspectiva sobre o fenômeno, a contemplada no campo da Gestão Social, trata-se da qualificação da participação social nos projetos eólicos, de modo a entender como se dá tal participação antes, durante e depois da implantação de parques eólicos nas comunidades. Assim como a participação social, a compreensão do fenômeno a partir das categorias propostas por Cançado, Pereira e Tenório (2015) – quais sejam: democracia deliberativa, dialogicidade, emancipação, esfera pública, interesse bem compreendido, intersubjetividade, racionalidade, solidariedade e sustentabilidade – se faz um exercício importante para caracterizar a presença/ausência em maior ou menor grau da gestão social no fenômeno da produção eólica *onshore* no País.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou estratificar a produção da pesquisa brasileira em energia eólica oriunda do colégio de Humanidades, em nível de pós-graduação *stricto sensu*, apontando tendências e possibilidades de estudos para o domínio da gestão social. A revisão sistemática de literatura realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES apresentou 86 estudos que obedeceram aos critérios de inclusão e exclusão, e compuseram a amostra, analisada por meio de análise de conteúdo apoiada pelo *software Iramuteq*.

A Classificação Hierárquica Descendente realizada no *software* gerou 4 classes contextuais que evidenciaram as perspectivas de: i) desenvolvimento nacional e menos poluente associada à energia eólica; ii) relação desse processo com o desempenho econômico do mercado; e iii) protagonismo social para aumento da visibilidade das externalidades socioambientais resultantes do processo de produção de energia eólica. As três perspectivas apresentam o panorama das produções acadêmicas em energia eólica nas ciências humanas e sociais aplicadas, e, de modo mais profundo, a terceira perspectiva – voltada ao aspecto social – abre caminhos para investigações na gestão social que abordam a forma como o objeto se apresenta junto a Organizações da Sociedade Civil, especialmente associações



e cooperativas da agricultura familiar; a investigação acerca do modo como esses organismos se relacionam no diálogo com a lógica de mercado da produção eólica; a qualificação da participação social nos projetos eólicos antes, durante e depois da implantação dos parques; e a observação da presença/ausência da Gestão Social a partir das dimensões teóricas do campo.

Até a data de revisão final das buscas (01 de março de 2021), o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES não havia incluído as teses e dissertações defendidas ao ano de 2020, o que pode ser elencado como uma das limitações deste estudo. Para além da atualização das buscas que considere as produções do ano de 2020, sugere-se para estudos futuros a mesma estratificação ocorra nos artigos científicos produzidos no âmbito nacional, de modo que os resultados possam ser triangulados e se alcance uma análise completa do fenômeno do ponto de vista do Colégio de Humanidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEEÓLICA. Associação Brasileira de Energia Eólica. **Relatório anual 2013**. 2013. Disponível em: [http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2016/08/ABEEolica\\_RA2013\\_PT.pdf](http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2016/08/ABEEolica_RA2013_PT.pdf). Acesso em: 04 mar. 2021.

\_Números ABEEólica Fevereiro de 2019. Associação Brasileira de Energia Eólica, 2019. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2019/02/N%C3%BAmoros-ABEE%C3%B3lica-02.2019.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_ **Energia eólica chega a 18 GW de capacidade instalada no Brasil**, 2021. Disponível em: <http://abeeolica.org.br/noticias/energia-eolica-chega-a-18-gw-de-capacidade-instalada-no-brasil/>. Acesso em: 04 mar. 2021.

AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (APA). **Manual de Publicação da APA**. 6. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

ARAÚJO, Julio Cesar Holanda. **As tramas da implementação da energia eólica na zona costeira do Ceará: legitimação e contestação da energia limpa**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

CABRAL, Anne Cristine Silva. **Energia Eólica: inovação e financiamento à luz do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. **Tutorial para uso do software IRAMUTEQ**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

CANÇADO, A. C.; TENTÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Cuenca: Casa Editora, Universidad del Azuay, 2019.

\_ Fundamentos Teóricos da Gestão Social. **Desenvolvimento Regional em debate: DRd**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Tabela de áreas de conhecimento/Avaliação**. 2019. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao>. Acesso em: 7 jan. 2020.

COSTA, Victor Hugo Gurgel. **Aplicação do exame da proporcionalidade diante da implantação de empreendimentos eólicos em áreas de preservação permanente**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015a.

COSTA, Rafael Fonseca da. **VENTOS QUE TRANSFORMAM?** um estudo sobre o impacto econômico e social da instalação dos parques eólicos no Rio Grande do Norte/Brasil. 2015. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015b.

COSTA, Vanessa Santos. **Novos territórios da energia eólica no Brasil: apropriações e conflitos**. 2019. 285 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

CUNHA, Osvaldo da. **Novos ventos: a (re) produção territorial a partir da introdução de parques eólicos no Rio Grande do Norte**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

DANTAS, Hugo Wener Fortunato. **Desenvolvimento Energético e Energia Eólica na Ordem Jurídica do Brasil: aspectos institucionais e socioambientais**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.

DIMITROPOULOS, Alexandros; KONTOLEON, Andreas. Assessing the determinants of local acceptability of wind-farm investment: A choice experiment in the Greek Aegean Islands. **Energy policy**, v. 37, n. 5, p. 1842-1854, 2009.

EVANS, Bob; PARKS, Judith; THEOBALD, Kate. Urban wind power and the private sector: community benefits, social acceptance and public engagement. **Journal of environmental planning and management**, v. 54, n. 2, p. 227-244, 2011.

FARIAS, Tadeu Mattos. **Afetividade e resistência: vínculo, transformações socioambientais e oposição capital-lugar na cidade de Galinhos-RN**. 2017. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

FERRAZ, Ednaldo Emilio. **Energia eólica em assentamentos de reforma agrária: território em disputa - o caso do assentamento Zumbi/Rio do Fogo no Rio Grande do Norte**. 2015. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

FERREIRA, Welinton Conte. **O estado atual e os incentivos ao desenvolvimento da indústria eólica brasileira: o caso da política de conteúdo local do BNDES**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

FERREIRA, Fabiana Silva Medeiros. **Índice de vulnerabilidade socioambiental dos impactos dos parques eólicos em Ponta do Mel, Areia Branca-RN**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

FIRESTONE, Jeremy et al. Reconsidering barriers to wind power projects: community engagement, developer transparency and place. **Journal of environmental policy & planning**, v. 20, n. 3, p. 370-386, 2018.

FIRESTONE, Jeremy et al. Public acceptance of offshore wind power: does perceived fairness of process matter?. **Journal of environmental planning and management**, v. 55, n. 10, p. 1387-1402, 2012.



GIACOBBO, Daniela Garcia. **Uma análise regulatória do licenciamento ambiental para a geração de energia eólica no Brasil e a judicialização do setor**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito da Regulação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

GONDIM, Liliâne Sonsol. **A importância da energia eólica na matriz energética brasileira: a sustentabilidade como valor instrumental para a diminuição das desigualdades regionais e a efetivação do direito ao desenvolvimento no Ceará**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL (GWEC). **Global Wind Report 2018**. 2019. Disponível em: <https://gwec.net/global-wind-report-2018/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GROSS, Catherine. Community perspectives of wind energy in Australia: The application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance. **Energy policy**, v. 35, n. 5, p. 2727-2736, 2007.

HELLMANN, Gilmar José. **Relevância socioeconômica da geração de energia eólica no desenvolvimento regional sustentável: um estudo de caso no parque eólico água doce**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2013.

JOBERT, Arthur; LABORGNE, Pia; MIMLER, Solveig. Local acceptance of wind energy: Factors of success identified in French and German case studies. **Energy policy**, v. 35, n. 5, p. 2751-2760, 2007.

LUZ, Cristina Pimenta de Mello Spinetti. **Otimização comercial de um parque eólico no Brasil utilizando simulação de Monte Carlo com variáveis climáticas exógenas e uma nova função de preferência**. 2016. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MACEDO, Luziene Dantas de. **Produção de energia elétrica por fonte eólica no Brasil aspectos de seu impacto na região Nordeste e Rio Grande do Norte**. 2015. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

MENDES, Jociclea de Sousa. **Impactos da implantação de parques eólicos no litoral do nordeste brasileiro: estudo de caso na praia de Xavier, litoral oeste do Ceará**. 2016. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Fialho de. **(In)sustentabilidade da energia eólica: estudo de caso dos impactos ambientais na dinâmica costeira do município de Trairi, Ceará, Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

OLIVEIRA, Erika Maria de. **Os parques eólicos na Bahia: do sentido de natureza à produção do espaço**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Geografia, Fundação Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2016.

OLIVEIRA, Herbert Emmanuel Lima de. **Energia eólica em conflito: atores e disputas territoriais na construção de parques eólicos em comunidades do Rio Grande do Norte, Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PEDERSEN, Eja; WAYE, Kerstin Persson. Wind turbine noise, annoyance and self-reported health and well-being in different living environments. **Occupational and environmental medicine**, v. 64, n. 7, p. 480-486, 2007.

PEREIRA, Felipe. **Arcabouço legal associado ao desenvolvimento de parques eólicos offshore no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2017.

PIMENTA, Tatiana Pinto Costa. **COMPLEXOS EÓLICOS EM ÁREAS PROTEGIDAS POR LEGISLAÇÃO AMBIENTAL**: condição do município de Morro do Chapéu - BA. 2017. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador, Salvador, 2017.

RATINAUD, Pierre; MARCHAND, Pascal. Application de la méthode ALCESTE à de “gros” corpus et stabilité des “mondes lexicaux”: analyse du “CableGate” avec IRaMuTeQ. **Actes des 11eme Journées internationales d’Analyse statistique des Données Textuelles**, p. 835-844, 2012.

RATINAUD, Pierre. **IRaMuTeQ**: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires. 2009. Disponível em: <http://www.iramuteq.org>. Acesso em: 10 jan. 2020.

REINERT, Max. Alceste une méthodologie d’analyse des données textuelles et une application: Aurelia De Gerard De Nerval. **Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique**, v. 26, n. 1, p. 24-54, 1990.

RODRIGUES, Lucas Barbosa. **Avaliação de investimento em geração de energia eólica**: uma abordagem utilizando opções reais. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

RODRIGUES, Rômulo Eufrosino de Alencar. **Efeitos da construção de parques eólicos sobre indicadores econômicos e fiscais dos municípios brasileiros**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SANTOS, Caroline Souza dos. **Percepção em movimento**: análise das transformações em galinhos/rn à luz da implementação dos parques eólicos. 2018. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

SHEPHERD, Daniel; BILLINGTON, Rex. Mitigating the acoustic impacts of modern technologies: acoustic, health, and psychosocial factors informing wind farm placement. **Bulletin of Science, Technology & Society**, v. 31, n. 5, p. 389-398, 2011.

SILVA, Ligia de Nazare Aguiar. **Paisagem sonora e análise dos impactos causados por ruídos em parques eólicos na comunidade Xavier, Camocim, litoral oeste do Ceará**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Mais uma vez o conceito de gestão social. **CADERNOS EBAPE. BR**, v. 18, n. 4, p. 891-905, 2020.

TRALDI, Mariana. **Acumulação por despossessão**: a privatização dos ventos para a produção de energia eólica no semiárido brasileiro. 2019. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.



WILSON, Geoff A.; DYKE, Sarah L. Pre-and post-installation community perceptions of wind farm projects: the case of Roskrow Barton (Cornwall, UK). **Land use policy**, v.52, p. 287-296, 2016.

YATES, Matthew Robert. **The evolution of wind power in Brazil**: analysis of government policy and its effects. 2018. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Gestão Internacional, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.





## A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: ALTAMIRA UM MASSACRE ANUNCIADO

Márcio Teixeira Bittencourt - Doutorando e Mestre em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia (NUMA-UFPA). Magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Especialista em Direito da Energia ANAMAGES e Direito Agroambiental e Minerário Escola Judicial – ICJ-UFPA (2013). Graduado em Direito pela UFOP. Email: marciobitten@gmail.com. Link Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3936620637372560>

Peter Mann de Toledo - Graduado no Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas (UFPR). Mestre em Geociências (UFRS). Doutor em PhD In Geology (University of Colorado). Pesquisador Titular do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais-INPE/MCT. Professor orientador do Curso de Doutorado - NUMA-PPGEDAM. Email: peter.toledo@hotmail.com Link Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3990234183124986>

Gilberto de Miranda Rocha - Graduado em Geografia (UFPA). Mestre em Geografia (UNESP). Doutor em Geografia (Geografia Humana) (USP). Pós-Doutor (Università Degli Studi Roma Tre - Roma, Itália) e Pós-Doutor (Universite Paris 13 Nord - Paris, França). Diretor da NUMA-PPGEDAM. E-mail gilrocha@ufpa.br Link Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2436176783315749>



## RESUMO

Na pesquisa desenvolvida junto ao Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (2015) Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, intitulada A Justiça Ambiental e os Grandes Empreendimentos do Setor Elétrico na Amazônia Paraense foi realizado o levantamento quantitativo e qualitativo de ações judiciais relacionadas principalmente com a violação dos direitos humanos no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na Justiça Federal e da Justiça do Trabalho em comarcas onde foram executados grandes empreendimentos do setor elétrico, restando comprovado considerável aumento nos conflitos. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017) divulgou o Atlas da Violência 2017, trazendo o Município de Altamira como tendo a maior taxa de homicídios e mortes violentas com causas indeterminadas dentre todas as cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes. O período da pesquisa coincide com a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Restou evidente que o empreendimento aumentou consideravelmente o número de conflitos. Uma vez que os conflitos acabam por serem judicializados, existe uma relação direta entre a instalação dos empreendimentos e o aumento quantitativo e qualitativo dos processos que podem ser considerados como a materialização dos impactos socioambientais. Por outro lado, as omissões, tanto por parte do empreendedor, quanto pelo Poder Público, fazem com que as organizações criminosas, também denominadas facções criminosas exerçam influências nefastas que tem por consequências o massacre do Centro Regional de Recuperação de Altamira.

**Palavras-chaves:** Direitos Humanos; Conflitos Socioambientais; Processos; Poder Judiciário, Hidrelétricas; Homicídios; Estudo de Impacto Ambiental.

## ABSTRACT

In the research carried out with the Environment Center of the Federal University of Pará (2015) Post-Graduate Program in Natural Resource Management and Local Development in the Amazon, entitled Environmental Justice and the Large Enterprises of the Electric Sector in the Paraense Amazon a quantitative and qualitative survey of legal actions related mainly to the violation of human rights in the Court of Justice of the State of Pará, in the Federal Court and in the Labor Court in counties where large undertakings in the electricity sector were carried out, leaving a considerable increase in conflicts. The Institute of Applied Economic Research (IPEA, 2017) released the Atlas of Violence 2017, bringing the Municipality of Altamira as having the highest rate of homicides and violent deaths with undetermined causes among all Brazilian cities with more than 100 thousand inhabitants. The research period coincides with the construction of the Belo Monte Hydroelectric Plant. It was evident that the enterprise has considerably increased the number of conflicts. Once the conflicts end up being judicialized, there is a direct relationship between the installation of the enterprises and the quantitative and qualitative increase in the processes that can be considered as the materialization of the socio-environmental impacts. On the other hand, the omissions, both on the part of the entrepreneur, and by the Public Power, make criminal organizations, also called criminal factions, exert harmful influences that have the consequences of the massacre of the Altamira Recovery Center.

**Keywords:** Human rights; Socio-environmental conflicts; Law Suit; Judiciary, Hydroelectric Power Plants; Homicide; Environmental impact study.



# 1. INTRODUÇÃO

O artigo considera que o fato de na fase pós-projeto à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte o número de homicídios ter aumentado de forma tão expressiva foi o anúncio de uma possível tentativa de dominação do território, tragicamente simbolizada pelo massacre.

A pesquisa a qual vincula o artigo é a intitulada a Justiça Ambiental e os Grandes Empreendimentos do Setor Elétrico na Amazônia Paraense - Dissertação de Mestrado Profissional do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (BITTENCOURT, 2015) Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

Para fins de contexto cronológico na referida pesquisa, além da fase anterior à execução da construção dos grandes projetos do setor elétrico, a fase da execução das grandes obras em si.

O artigo também deverá ser compreendido dentro da perspectiva das experiências profissionais do início da carreira da Magistratura perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, do autor Márcio Teixeira Bittencourt, na Comarca de Altamira – Pará – Região da Transamazônica, com atuação cumulada nas Varas Criminais, Vara Agrária Regional e Juizado Ambiental, (2010-2011) e Comarca de Almeirim – PA (2012-2014). Dentro deste contexto o autor Márcio Teixeira Bittencourt atuou no desenvolvimento e execução, sempre por meio consolidação de parcerias, de projetos e práticas de acesso à Justiça.

Em Altamira e na Região da Transamazônica foram executados o Projeto Ribeirinho Cidadão: A Busca da Inclusão Social na Terra do Meio, posteriormente institucionalizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará por meio da Portaria N° 3086/2013-GP, publicada no Diário de Justiça n° 5327, de 14/08/2013 (TJPA, 2013). Aprovado e deferido como prática junto ao Prêmio Innovare no ano de 2014. (INNOVARE, 2014).

Em relação aos conflitos socioambientais, para que fosse possível estar presente no local dos conflitos agrários coletivos, e cumprir o que estabelece o parágrafo único do artigo 126 da Constituição Federal, foi desenvolvida uma técnica inovadora em relação às inspeções judiciais nos conflitos agrários coletivos. Prática deferida perante o Prêmio Innovare. (INNOVARE, 2013).

A pesquisa se desenvolveu com os grandes empreendimentos estudados, nos quais as obras ainda estavam em execução e inclusive coincidindo com o ápice do inchaço populacional que foi diretamente relacionado com o número de pessoas direta ou indiretamente envolvidas no grande empreendimento.

O socioambientalismo baseia-se no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (SANTILLI, 2005).

As questões relacionadas com a violação dos direitos humanos na Amazônia, via regra já são considerados conflitos socioambientais e em razão disto estão incluídas nas condicionantes para a realização dos projetos ou pelo menos são adotadas medidas paliativas para minimizá-las.

Assim, qualquer solução em relação à preservação dos recursos naturais, ambientais e territoriais, necessariamente, deverá levar em consideração a evolução tecnológica dos meios de comunicação, e as suas relações com a ocupação do território. O território é recurso e para que seja devidamente valorizado torna-se imprescindível a regularização fundiária.

Nos empreendimentos em execução na Amazônia Paraense temos a predominância do Grande Projeto de Investimento (GPI), caracterizados pela grande intensidade de elementos como capital, força de trabalho, recursos naturais, energia e território. Como regra com grandes unidades produtivas. (VAINER e ARAÚJO, 1992).

No caso do Estado do Pará, muitas das vezes os empreendimentos são instalados em espaços urbanos que não são devidamente equipados. Os poderes locais, mesmo que tenham algum tipo de crescimento na arrecadação – o que nem sempre ocorre em virtude de subsídios e benefícios fiscais – veem os problemas multiplicarem-se em ritmo e proporções muito maiores.

Os Grandes Empreendimentos não são instalados levando em consideração o desenvolvimento local. Não há uma preparação do espaço territorial e da sociedade geral para receber o empreendimento. Ou seja, mesmo antes de iniciarem as obras os conflitos relacionados com especulações imobiliárias e as irregularidades fundiárias, já causam grandes violações dos direitos humanos.

Durante o auge da construção do empreendimento existe uma relação diretamente proporcional dos conflitos socioambientais, ou seja, as violações dos direitos humanos também cresceram assustadoramente.

A grande problemática que inclusive iremos tratar no presente trabalho acadêmico é que na fase denominada pós-projeto, os conflitos não diminuíram e ainda estão se agravando. Para tal faremos a análise comparativa dos dados estatísticos do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, com a pesquisa apresentada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA,2017) em seu Atlas da Violência 2017, trazendo o Município de Altamira como tendo a maior taxa de homicídios e mortes violentas com causas indeterminadas dentre todas as cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes acabou por confirmar uma das principais hipóteses apresentadas na pesquisa. Por fim o massacre ocorrido no dia 29/07/2019, no Centro de Recuperação Regional de Altamira, entre os presos decapitados, asfixiados e 04 (quatro) mortos durante as transferências, somam-se 62 (sessenta e dois) mortos. Existe sempre a prevalência do econômico em detrimento tanto da sociedade quanto do meio ambiente.

#### **Mapa Conceitual 01:** Preponderância dos Interesses Econômicos



Elaborado por BITTENCOURT, 2021. Aplicativo: CmapTools.



## 2. GRANDES EMPREENDIMENTOS ESTUDADOS

### 2.1. LINHÃO-TUCURUÍ-MACAPÁ-MANAUS

Um dos estudos de caso é referente ao grande empreendimento do setor elétrico do Sistema Tucuruí-Macapá-Manaus (Linhão Tucuruí), inserido no Sistema Interligado Nacional (SIN) do Operador Nacional do Sistema Elétrico, que possibilitará a interligação das Usinas Hidrelétricas da Amazônia, em especial as de grande porte, tais como a Usina Hidrelétrica de Tucuruí e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

O construção do Linhão também é considerado como um caso de conflito de injustiça ambiental e saúde no Brasil, pela Fundação Osvaldo Cruz – (FIOCRUZ – MAPA DE CONFLITOS, 2020).

*Com a promessa de baratear o custo da energia elétrica e possibilitar o acesso à internet banda larga para os estados do Amazonas (AM), Amapá (AP) e do oeste do Pará (PA), ao integrá-los ao Sistema Interligado Nacional (SIN), foi elaborado o chamado “Linhão de Tucuruí”, como uma obra do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. O “Linhão de Tucuruí” é uma linha de transmissão com mais de 1.800 km de extensão, que ligará a UHE de Tucuruí, no rio Tocantins (PA), a Macapá (AP) e Manaus (AM). O “linhão” custou cerca de R\$ 3 bilhões e foi financiado pela SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e o BASA (Banco da Amazônia).*

### 2.2. USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE

É a segunda maior hidrelétrica do Brasil, atrás apenas da usina Itaipu binacional, iniciou as atividades no mês de maio de 2016, com sua motorização total prevista para janeiro de 2019. Previsão de Gastos 2011 a 2014 – R\$19.738.100.000,00 após 2014 R\$9.123.380.000,00 (PAC, 2014).

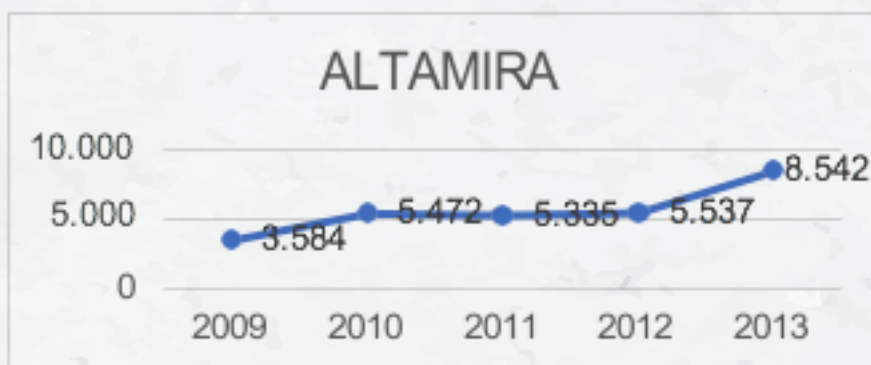
## 3. GRANDES EMPREENDIMENTOS EXPLORADORES DOS RECURSOS NATURAIS E O AUMENTO DA DEMANDA JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ, cumprindo uma de suas missões institucionais elaborou uma série de códigos numéricos correspondentes a cada tipo de ação judicial para fins de padronização no âmbito nacional e de todos os Tribunais de Justiça. Os Tribunais de Justiça consolidam os dados os quais são remetidos ao CNJ para fins de consolidação do Relatório Justiça em Números o qual é a principal fonte estatística utilizada para sua atuação nacional. As informações sistematizadas e analisadas possibilitam um conhecimento amplo do Judiciário, capaz de fomentar medidas de integração, redução das disparidades regionais, bem

como considerações sobre as especificidades de cada ramo de justiça. (Conselho Nacional de Justiça, 2020). Quantitativamente o número de processos iniciados ano em Altamira praticamente triplicou entre os anos de 2009 a 2013.

No tocante ao levantamento qualitativo no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, foram levantados os códigos numéricos por naturezas das ações judiciais e posteriormente a Coordenadoria de Estatística consolidou os dados.

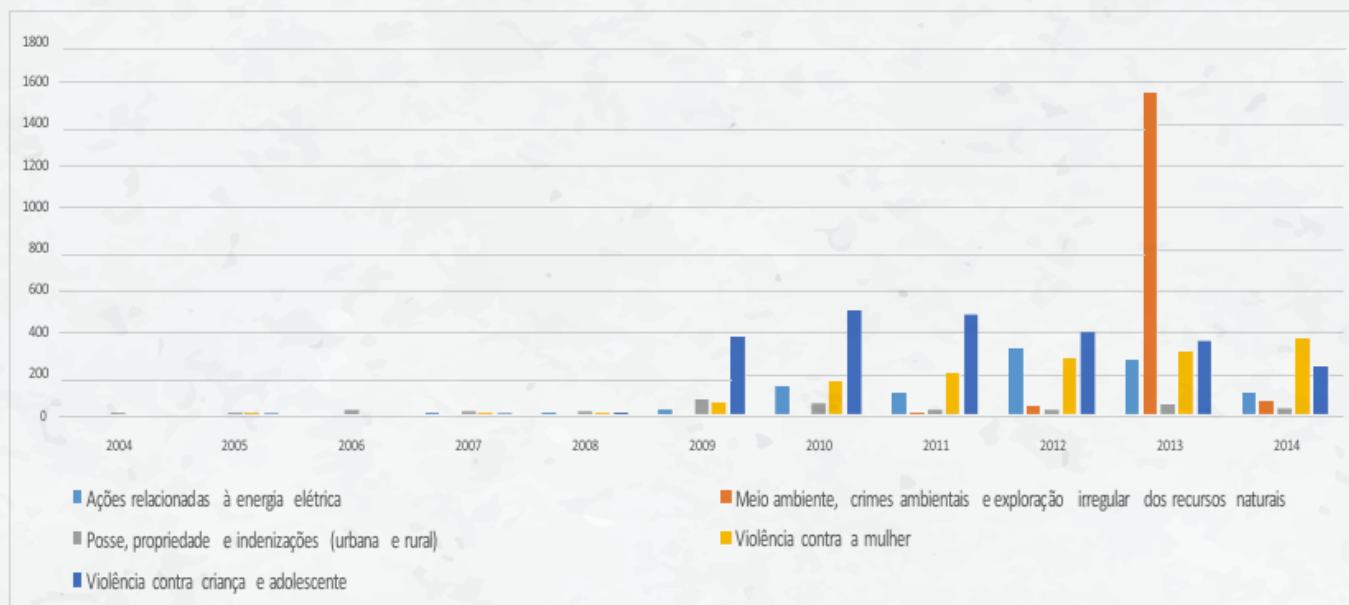
**Gráfico 01 – Análise Quantitativa**



Fonte: Coordenadora de Estatística do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 2015.

A análise qualitativa foi realizada na Justiça Estadual, confrontando os quantitativos de processos, por natureza, antes do início e durante a instalação do empreendimento. Foram discriminadas cinco naturezas de processos nesta etapa: a) violência contra a mulher; b) violência contra criança e adolescente e atos infracionais; c) meio ambiente, crimes ambientais e exploração irregular dos recursos naturais; d) posse, propriedade e indenizações (urbana e rural); e) ações relacionadas à energia elétrica.

**Gráfico 02 - Análise Qualitativa Por Natureza De Ação – Altamira (2004 A 2014)**



Fonte: Coordenadoria de Estatística do Tribunal de Justiça do Pará, 2015



Como regra, os conflitos relacionados direta e indiretamente com os grandes empreendimentos são materializados junto ao Poder Judiciário por meio dos processos. No entanto, os Estudos de Impacto Ambiental não levam em consideração tais informações como indicadores de conflitos socioambientais.

De acordo com os dados relativos aos processos judiciais, durante a implementação dos empreendimentos ocorreu uma grande elevação do quantitativo processual e também um elevado aumento processual em matérias relacionadas à violação de direitos humanos.

Assim, torna-se forçoso argumentar que os conflitos de interesses submetidos à apreciação do Poder Judiciário, decorrentes do acréscimo, praticamente instantâneo, da população dos municípios afetados pelas grandes obras não são apenas os relacionados diretamente aos empreendimentos e suas condicionantes.

Os impactos socioambientais precisam ser considerados em uma esfera mais ampla, em especial a fase pós-projeto. Uma vez que durante a execução das obras ocorreu um aumento considerável do número de processos a lógica seria que com o encerramento das obras houvesse a diminuição quantitativo processual, mas o quantitativo processual não diminuiu nas mesmas proporções. Existe uma relação direta do grande empreendimento com o aumento de conflitos e no caso dos processos criminais do número de presos. No entanto o Centro de Recuperação em construção no Município de Vitória do Xingu ainda sequer havia sido concluído. O ideal seria que o investimento em segurança pública em especial com o sistema carcerário ocorresse antes de iniciarem as obras. No caso de Altamira, as obras da hidrelétrica já foram concluídas em 2018, no entanto a inauguração do Centro de Recuperação em Vitória do Xingu apenas ocorreu em novembro de 2019. (AGÊNCIA PARÁ, 2019).

## 4. O ATLAS DA VIOLÊNCIA 2017 E OS DADOS ESTATÍSTICOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

No artigo intitulado “O aumento no número de homicídios em Altamira como a materialização dos impactos socioambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, publicado pela Editora Atena. (BITTENCOURT, 2020), restaram consolidados os dados do Atlas da Violência com os dados estatísticos do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. De uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), foi inaugurado o portal eletrônico <http://ipea.gov.br/atlasviolencia/>, o qual tem por objetivos prover indicadores e conteúdo sobre segurança pública, apresentando as características do sistema de segurança pública brasileiro. Os dados do Atlas da Violência estão alicerçados nos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que trazem informações sobre incidentes até ano de 2015, considerando ainda as Mortes Violentas Por Causas Indeterminadas (MVCI).

Entre os 30 municípios mais violentos em 2015, com população superior a 100 mil habitantes, segundo a soma das taxas de homicídio e de MVCI, ALTAMIRA, no Estado do Pará, ficou em primeiro lugar com um indicador de 107,00.

O Atlas da Violência 2017 apresenta as três principais formas em que o desempenho econômico afeta a criminalidade:

a) Acesso ao Mercado de Trabalho – Diminuição da Taxa de Desemprego (1%) –

Diminui a Taxa de Homicídios (2,1%);

b) Geração de Renda – Aumento do Mercado Ilícito; (Tráfico de Drogas).

c) Desempenho Econômico com Desorganização Social – Migrações, Alterações do Espaço Urbano, Esmagamento do Controle Social pelo Crime.

O crescimento econômico faz aumentar a oferta de postos de trabalhos, ao mesmo tempo a forma e a velocidade como o crescimento econômico afeta o território é outro aspecto relevante. Por exemplo, um crescimento rápido e desordenado das cidades (como aconteceu em Altamira, no rastro da construção da Usina de Belo Monte) pode ter sérias implicações sobre o nível de criminalidade local, o que levou Altamira a aparecer no primeiro lugar da lista do número de homicídios.

Os dados estatísticos processuais do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, foram solicitados à Coordenadoria de Estatística do Tribunal de Justiça do Estado do Pará exclusivamente para a presente pesquisa foram oficializados por meio do Processo Administrativo SIGADOC nº PA-MEM-2017/26617.

Para a definição do critério qualitativo foi utilizada a Tabela Unificada Processual do Conselho Nacional de Justiça, versão 10/07/2017, (Conselho Nacional de Justiça, 2017) tendo sido utilizados os códigos numéricos para fins de contemplar além dos processos, inquéritos e procedimentos da competência da infância e juventude (atos infracionais, boletins de ocorrências etc). O objetivo de contemplar todas as possibilidades foi abranger o máximo de possibilidade relacionadas com a morte de um ser humano. Restando por fim, que a forma tentada também restou contemplada na pesquisa: Materialmente, os tipos penais foram assim classificados: a) - Todos os crimes contra a vida; b) - Lesão Corporal seguida de Morte; c) - Latrocínio e Extorsão Mediante Sequestro Seguida de Morte.

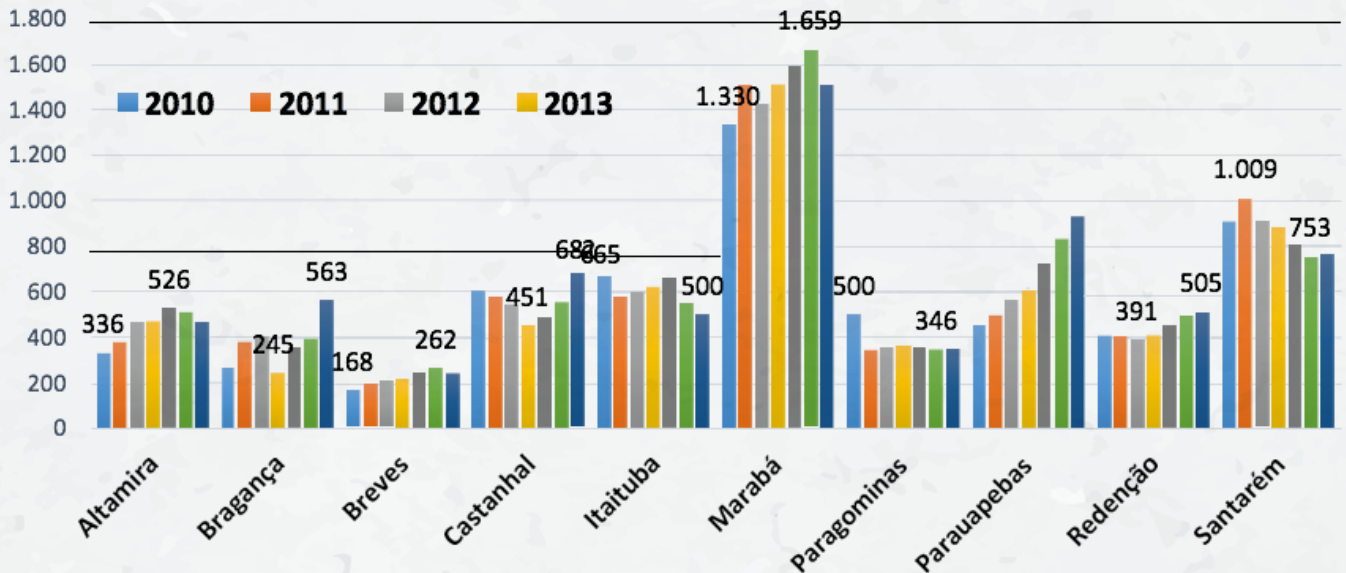
Para a consolidação dos gráficos após o estudo da Tabela Unificada foi estabelecido o período compreendido iniciando no ano de 2010, data em que entrou em funcionamento o atual sistema de controle processual LIBRA, até o ano de 2016, ano em que os dados já estão consolidados.

Foram levados em consideração para efeitos comparativos os dados estatísticos processuais de 08 (oito) comarcas de 2ª Entrância, todas Comarcas consideradas pela divisão administrativa do Tribunal de Justiça do Estado do Pará como Polo, quais sejam: Altamira, Bragança, Breves, Castanhal, Itaituba, Marabá, Paragominas, Parauapebas e Santarém.

Os dados obtidos estão apresentados nos Gráficos 03 e 04, a seguir, nos quais a cor cinza corresponde ao ano de 2014, a cor verde ao ano de 2015, a cor azul escuro ao ano de 2016.

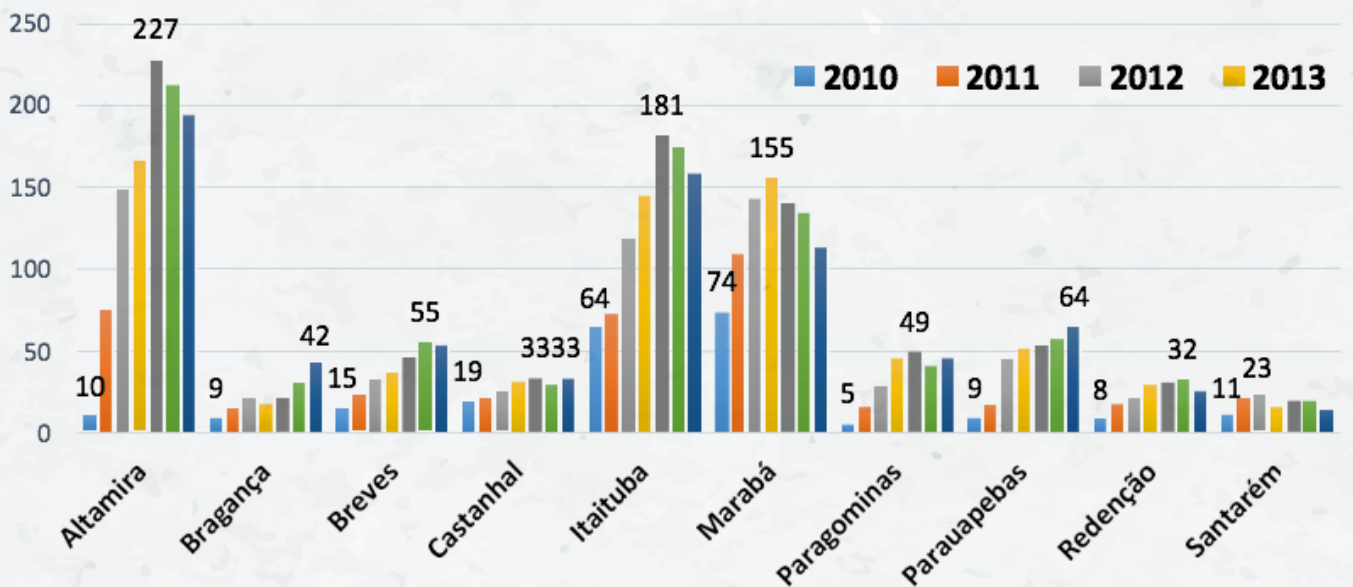


**Gráfico 3:** Processos que apuram a violação do direito à vida por comarca, nos últimos 7 anos (expostos os anos de menores e maiores quantitativos)



Fonte: Coordenadoria de Estatística do TJPA

**Gráfico 04:** Atos infracionais que apuram a violação do direito à vida por comarca, nos últimos 7 anos (expostos os anos de maiores e menores quantitativos)



Fonte: Coordenadoria de Estatística do TJPA

Por mais que os dados estatísticos processuais estejam em constante aprimoramento em razão da continuidade da padronização dos sistemas em nível nacional pelo Conselho Nacional de Justiça, pode ser constatado que de fato houve um aumento considerável no número de homicídios em Altamira, em especial os atos infracionais praticados por adolescentes. A cor cinza escuro da tabela corresponde ao ano de 2014, ano em que mais da metade dos operários já haviam sido desligados.

## 5. A PRESERVAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E DAS TERRAS INDÍGENAS E O COMBATE AS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Alguns territórios ocupadas pelas populações tradicionais, em especial as Comunidades Quilombolas, via de regra, ainda não estão regularizadas, ou seja, não foram reconhecidas oficialmente, situação que gera conflitos. Algumas formas de legitimação do apossamento das populações tradicionais podem ser citadas, como a reserva extrativista (RESEX), a reserva de desenvolvimento sustentável (RDS), a propriedade quilombola, o projeto de assentamento agroextrativista (PAE) e o projeto de assentamento florestal (PAF).

Grande parte do território paraense é formado por Unidades de Conservação, em especial as Reservas Extrativistas. As Reservas Extrativistas são modelos de unidade conservação de recursos naturais, pela qual se compatibiliza a exploração econômica com os benefícios sociais, aliado à preservação ambiental. Assim, as populações tradicionais nativas de cada uma das RESEX, mesmo preservando a floresta, extraem dela o meio de subsistência, utilizando pouco nível de investimento e incipiente desenvolvimento tecnológico. Enquanto a manutenção e preservação das Unidades de Conservação e das Terras Indígenas, além de estarem previstos em Leis Específicas, encontram respaldo Constitucional, artigo 170, incisos VI e VII; artigo 174, §3º; artigo 186, incisos I, a IV; Artigo 216, incisos I a V e §1º; por fim o Artigo 225 e seus incisos e parágrafos e Artigo 231 e Artigo 232. (Constituição Federal, 1988).

A Constituição Federal trouxe a possibilidade de alteração de um território especialmente protegido apenas através de lei, mas vedou qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (Artigo 225, §1º inciso III), também vedou expressamente práticas que coloquem em risco a função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

No entanto, o Projeto de Lei nº 191, de 06 de Fevereiro de 2020, que Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. (SENADO, 2020), mesmo sem ter sido aprovado já está comprometendo recursos territoriais. Em especial pelo grande aumento do preço do ouro e de sua “estabilidade” diante da instabilidade dos mercados financeiros. (BOVESPA, 2020, cotação ouro).

Da mesma forma a Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União. (BRASIL, 2019, disponível em <http://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-910-de-10-de-dezembro-de-2019-232671090>).

A exploração predatória estimulada pela ineficiência da gestão dos territórios especialmente protegidos é in-



compatível com a Constituição Federal. O modo de exploração não está alinhado à finalidade de cada unidade de conservação e das terras indígenas. Deve ser priorizada a proteção ambiental e o respeito às comunidades tradicionais que residem em áreas especialmente protegidas.

No Estado do Pará as Unidades e Conservação e as Terras indígenas são de grande porte e ainda formam mosaicos. Ressaltando ainda que existem Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável nas três esferas governamentais. Federais, Estaduais e Municipais. O sistema de gestão é extremamente complexo. Como regra a forma de gestão dos territórios protegidos tem sido cada vez mais centralizada. Os modestos escritórios locais ou Sedes das Unidades de Conservação estão sendo desativados. Os poucos profissionais que trabalham diretamente nos territórios protegidos tem sido ameaçados e a cada dia o exercício do poder de polícia fiscalizatório tem se tornado mais difícil. Tanto as Unidades de Conservação Federais quanto as Estaduais ainda não conseguiram efetivar e colocar em prática os seus Planos de Manejo. Ou seja, muitas unidades de conservação ainda não possuem Plano de Manejo e algumas que o possuem ainda não foi possível a efetivação. (IMAZON, 2015).

Permitir a exploração predatória dos recursos territoriais nas unidades de conservação e nas terras indígenas é o mesmo que fortalecer as organizações criminosas. Não é agradável ter que fazer referência expressa as organizações criminosas como um ator que tem se tornado cada vez mais protagonista. Regularizar os garimpos clandestinos apresenta o mesmo valor simbólico como se o exercício do poder de polícia governamental “jogasse a toalha” e as organizações criminosas conquistassem a arena e dominassem o território. Existe uma relação direta entre a exploração predatória dos recursos territoriais nas Unidades de Conservação e Terras Indígenas e a rota do tráfico internacional da cocaína, que começa na tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia e segue pelo Rio Solimões até Manaus e chega até o Estado do Pará.

Conforme (COLARES, 2019), o Pará é um espaço que também vem sendo disputado pelas facções em função da sua posição geográfica e da importância que tem para o narcotráfico”. Só quem ganha com a degradação dos recursos territoriais são as organizações criminosas. Não há como deixar de mencionar as graves consequências da presença dos garimpos clandestinos, já que diante da clandestinidade não são utilizadas quaisquer tipo de técnicas para minimizar os danos ambientais, pelo contrário, o mercúrio e outras substâncias poluentes são despejados diretamente nos rios.

Em cada garimpo clandestino são construídas pistas de pouso para aviões de pequeno porte, também clandestinas, sendo assim, a principal rota de acesso aos garimpos clandestinos. O que também ocorre quando é possível o transporte pelo meio fluvial. Considerando que são várias as pistas de pouso envolvendo uma região de fronteiras, inclusive internacionais, o Pará faz divisa com o Suriname, a Guiana e fica poucos quilômetros da divisa com a Guiana Francesa (Território da União Européia) não há óbice em que as pistas sejam utilizadas além dos tráficos de ouro e pedras preciosas, biopirataria, tráfico de animais, mas também de armas, drogas e até de seres humanos.

Algumas comunidades isoladas os indivíduos são esquecidos pela sociedade, as organizações criminosas apresentam-se para suprir algumas destas necessidades, sejam materiais ou até de proteção. É como se de fato parte do nosso território da Floresta Amazônica deixasse de ser gerido pelo Poder Público e fosse direcionado para as organizações criminosas.

Se os territórios especialmente protegidos possuem problemas em sua gestão que estimulam a degradação

predatória dos recursos territoriais cabe ao Poder Público o exercício do poder de polícia para diminuir a prática dos crimes. Caso contrário, em poucas décadas parte do território paraense poderá inclusive deixar de ser considerado como integrante do bioma amazônico. (VIEIRA, 2018).

## 6. O MASSACRE DO CENTRO DE RECUPERAÇÃO REGIONAL DE ALTAMIRA E A GRAVE VIOLAÇÃO DOS DIREITO HUMANOS

Durante os anos de 2010 e 2011, chegava a ser perceptível pelo número de pessoas nos espaços coletivos o aumento diário do contingente populacional na cidade de Altamira. Milhares de pessoas, a maioria trabalhadores com vinculação direta ou indireta com o grande empreendimento e também aventureiros em busca de trabalho direto ou indireto na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Foram muitas as transformações vividas e vivenciadas diariamente.

Importante ressaltar que dentre as atividades da Magistratura perante a 5ª Vara Criminal de Altamira eram realizadas as visitas mensais ao Centro Regional de Recuperação de Altamira - CRRRA. Grande parte do complexo prisional ainda era formado por contêineres, sem qualquer tipo de ventilação. A medida em que as atividades das obras de construção da hidrelétrica avançavam o número de habitantes de Altamira e região aumentava e por consequência a situação de superlotação do Centro Regional de Recuperação de Altamira só se agravava.

Diante da atuação acumulada junto à Vara Agrária Regional, ao Juizado Ambiental e junto as Varas Criminais de Altamira, anos de 2010 a 2011, foi possível identificar que o principal problema relacionado com os homicídios na Região da Transamazônica, eram os grupos de extermínio, com a participação de milicianos. A atuação dos criminosos ocorria em duas grandes frentes: o tráfico de drogas e os conflitos agrários armados. Ressaltando que os processos relacionados com as organizações criminosas são processados na Vara Especializada de Combate as Organizações Criminosas em Belém. O estudo de caso está relacionado com o massacre que resultou na morte de 58 pessoas no Centro de Recuperação Regional de Altamira (CRRRA), localizado na região Xingu, sudoeste do Estado, ocorrido no dia 29 de julho de 2019.

Ressaltando ainda que 04 (quatro) detentos considerados como líderes da rebelião, foram mortos por sufocamento, um dia após o massacre, enquanto eram transferidos para Belém, durante o trajeto entre os Municípios de Novo Repartimento a Marabá. Totalizando 62 (sessenta e duas) mortes.

Por mais que o massacre tenha ocorrido há apenas alguns dias as investigações preliminares, inclusive divulgadas por meio de notas públicas da Secretaria de Segurança Pública apontaram para o confronto entre organizações criminosas.

Conforme (COUTO, 2020), a Amazônia brasileira é uma rota primária obrigatória dos fluxos de cocaína que se direciona para a Europa e África através de rede que se forma a partir da conexão do Brasil com Guianas, Suriname e países Andinos. E a bacia amazônica torna-se necessariamente um grande corredor de cocaína que alimenta, inclusive, o mercado brasileiro. O autor destaca a dupla vulnerabilidade da população amazônica, tanto em relação as complexidades do território, associada à pobreza da população que facilita o assédio de narcotraficantes em relação aos ribeirinhos que desenvolvem a função de mulas ou de guias sobre os rios da Amazônia.



Diante da grande expertise e pelo fato de ser um pesquisador da Universidade do Estado do Pará UEPA, o Pesquisador Aiala Colares Couto, foi convidado a dar entrevistas logo após o massacre. Tais entrevistas foram registradas em veículos de notícias, não acadêmicos. No entanto, consideramos importante para compreender o massacre transcrever pelo menos uma das entrevistas.

Conforme entrevista ao veículo de notícias online Uol, Aiala Colares Couto, o Pesquisador da Universidade do Estado do Pará, em relação aos fatos que levaram ao massacre no Centro de Recuperação de Altamira:

*“surgiu em Altamira uma facção própria, Comando Classe A, o CCA, que passaria a década seguinte em disputa tribal pelo varejo de drogas na cidade e pelo controle das rotas de tráfico na Calha do Amazonas e na Transamazônica., afirma que a dinâmica da organização do crime de Altamira se reconfigurou completamente após o início das obras, de uma pulverização de gangues para um comando central, exercido pelo CCA.(UOL, 2019).*

COUTO, 2020, apud HAESBAERT, 2014, em relação ao fenômeno da des-territorialização e à dominação do território pelas organizações criminosas:

<b>COMANDO VERMELHO - CV, RIO DE JANEIRO</b>	<b>Atuação nacional</b>	<b>Na região metropolitana de Belém estão as facções ligadas ao Comando Vermelho</b>
<b>PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL - PCC DE SÃO PAULO"</b>	<b>Atuação nacional</b>	<b>Vinculado as facções regionais do estado</b>
<b>FAMÍLIA DO NORTE - FN, AMAZONAS</b>	<b>Atuação no Estado do Amazonas (controla o tráfico amazônico de drogas)</b>	<b>Vinculada ao Comando vermelho</b>
<b>COMANDO CLASSE A - CCA, ALTAMIRA</b>	<b>Altamira, Município Paraense</b>	<b>Independente, com proximidade ao PCC</b>
<b>BONDE DOS 30</b>	<b>Região de Abaetetuba</b>	<b>Ligada ao Comando Vermelho</b>
<b>UNIÃO NORTE</b>	<b>Varias regiões do estado</b>	<b>Ligada ao Comando Vermelho</b>

*Essa nova-velha des-territorialização, direta ou indiretamente levada a cabo pelo Estado (seja dentro da “norma” vigente, seja por meio de legalização do ilegal ao criar novos “campos” que podem se confundir com o próprio Estado como um todo), aparece acoplada a diversas outras iniciativas, principalmente as desse aparato a-legal que a “ausência” ou fragilização do papel social do Estado incitou a emergir, como no caso dos territórios dominados por máfias e/ou pelo narcotráfico. Parece tratar-se agora, sobretudo, do controle dessa massa crescente de despossuídos (Haesbaert, 2014, p. 33).*

Conforme os dados apresentados pelo Atlas da Violência 2017, no momento em que encerraram as obras do grande empreendimento hidrelétrico, houve um grande processo de demissões em massa, e a possível migração dos desempregados para o mercado ilícito. O Poder Público não conseguiu estruturar-se ao ponto de possibilitar o desenvolvimento local. Muito pelo contrário, o Município de Altamira não se estruturou para receber o grande empreendimento. Durante a execução das obras, mesmo com uma considerável movimentação de recursos financeiros lícitos a violação dos direitos humanos também atingiu níveis alarmantes. Na fase pós-projeto, ocorreu o pior com Altamira figurando com maior taxa de homicídios entre os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.

Outra péssima constatação é a de que a medida em que o grande empreendimento encerra as obras e diminui a movimentação de recursos de forma lícita, o Poder Público não consegue cumprir a sua missão institucional, em especial com relação à Segurança Pública, a mão de obra acaba por ser mais facilmente captada para a prática de ilícitos, em especial se o Município está localizado em uma das maiores rotas do tráfico internacional de cocaína.

É conveniente para o Poder Público, simplesmente lavar as mãos e atribuir a responsabilidade pelo massacre às facções criminosas que ele próprio não consegue combater.

A degradação predatória dos recursos ambientais está diretamente relacionada com o fortalecimento das organizações criminosas. Um dos exemplos mais marcantes é a atuação da Máfia de Camorra na Itália e a utilização do manejo clandestino de resíduos tóxicos, por meio de empresas irregulares. (Guia Máfia, 2016).

Na referida atuação mafiosa os caminhoneiros eram coagidos e obrigados ao transporte clandestino dos resíduos tóxicos. Ressaltando que o Estado do Pará traz em sua história recente um dos casos mais graves de injustiças ambientais envolvendo a Usina de Passivos Ambientais da Companhia Brasileira de Bauxita (US-PAM/CBB), uma subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce (Vale/CVRD), em Ulianópolis também utilizou de fraudes para abandonar milhares de litros de resíduos tóxicos, inclusive alguns não identificáveis. (FIOCRUZ, MAPA DE CONFLITOS, 2020)

Assim, na Amazônia existe uma relação direta entre o fortalecimento das organizações criminosas e a degradação dos recursos naturais.

## 7. APURAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES PELO MASSACRE

A Comissão de Direitos Humanos e de Defesa do Consumidor – CDHDC e da Comissão de Segurança Pública – CSP da Assembleia Legislativa do Estado do Pará - ALEPA, designaram uma Comissão para apurar as responsabilidades pelo massacre. (ALEPA, 2019).

A Comissão da ALEPA apresentou em 01 de agosto de 2019, um Relatório Preliminar, atribuindo o massacre a uma briga territorial interna de facções criminosas. O relatório trouxe dados importante a serem considerados no artigo. Das 58 mortes ocasionadas pelo conflito, 16 pessoas foram decapitadas e 42 morreram por asfixia, em decorrência do incêndio provocado. Na data da rebelião a população carcerária do presídio de Altamira era de 331 presos, enquanto a capacidade máxima prevista é de 208 detentos. E destes, 80 presos eram condenados, 145 presos provisórios e 86 presos condenados/provisórios para um número de 11 agentes prisionais.



O Relatório Preliminar, levou em consideração os dados do sistema carcerário de junho de 2019, destacou que somadas as 15 (quinze) unidades prisionais do Estado do Pará, a capacidade instalada de 9.934 (nove mil novecentos e trinta e quatro vagas e que no entanto, no mesmo período a população carcerária era de 20.026 presos. (ALEPA, 2019). Posteriormente, a Comissão da Assembleia Legislativa do Estado do Pará - Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor e a Comitativa de Acompanhamento da Crise Penitenciária, apresentou o relatório conclusivo.

Ainda na introdução o Relatório Final, esclarece expressamente que na transferência, no dia 31.07.2019, outros quatro presos morreram no interior do veículo automotor institucional da SUSIPE, que fazia a transferência dos presos para a capital do estado (Belém). Descreve o nome de cada um dos 62 (sessenta e dois) detentos mortos.

O Relatório Final dedicou um item específico para as organizações criminosas, transcrevemos a tabela consolidada, com o destaque para a atuação de 06 (seis) grandes:

De forma específica as razões que levaram ao massacre o relatório descreve que:

*“Rota do Solimões, um esquema criminoso usado para transportar cocaína produzida em países andinos, como Colômbia e Peru, por meio de rios como o Solimões e o Negro para cidades da região norte do Brasil. Dessas cidades, a cocaína é levada para capitais da região sudeste ou exportada para a Europa. A Rota do Solimões é uma opção de tráfico de cocaína andina alternativa à principal rota que passa pelo Brasil na fronteira com o Paraguai. Como o Estado do Amazonas já é controlado pela família do norte, o Pará se tornou palco de uma disputa entre o CV e facções locais que tentam se fortalecer, como CCA de Altamira.(ALEPA, 2019).*

Por fim, o relatório apresenta em suas considerações finais que as guerras instaladas nos presídios paraenses relacionadas às facções criminosas, intra e extramuros dos estabelecimentos prisionais tem suas causas iniciais a busca por novos territórios do tráfico de drogas. Ressalta ainda as superlotações e o péssimo estado de conservação, como um exemplo de racismo institucional.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

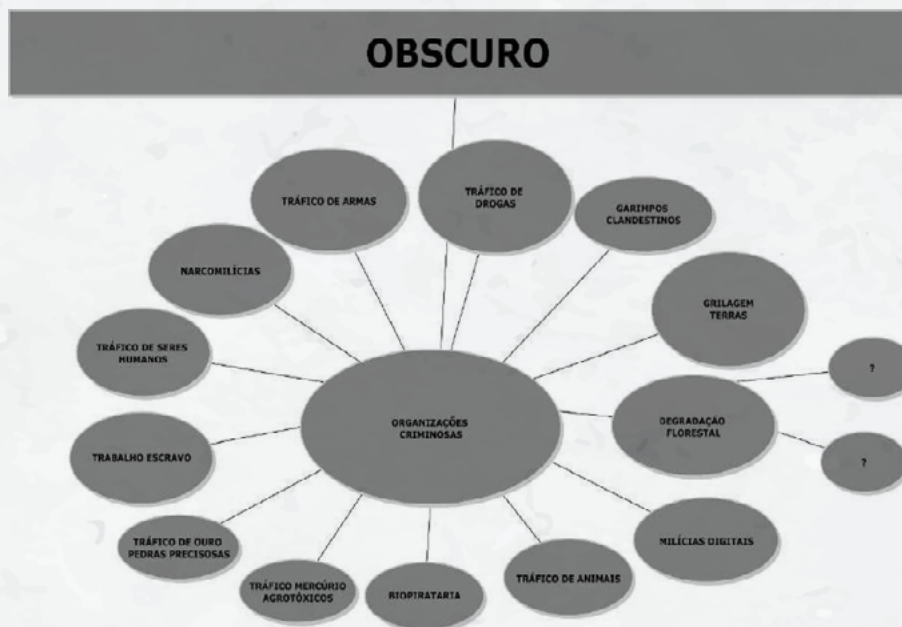
O declínio de um crescimento econômico brusco, desordenado e não planejado, amplia a atuação nefasta do obscuro, fazendo com as organizações criminosas consigam se estruturar de forma tão complexa com reais pretensões de dominação do território.

A degradação predatória dos recursos ambientais está diretamente relacionada com o fortalecimento das organizações criminosas.

Não restam dúvidas de que os empreendimentos do setor elétrico proporcionam o desenvolvimento na Amazônia, em especial o desenvolvimento econômico, em caráter temporário, durante a execução das obras de instalação. A dinamização do mercado de trabalho local se dá em função das atividades econômicas desenvolvidas devido à implantação destes empreendimentos e o que isso acarreta em termos de geração de empregos diretos e indiretos, além da intensificação das atividades nos setores de comércio e serviços. Trata-se de um impacto temporário, mas que pode ser de grande intensidade, que não pode ser desconsiderado sob o aspecto econômico. A medida em que as obras foram encerrando, diminuiu a circulação lícita de recursos. Diante do não planejamento do grande empreendimento com ênfase no desenvolvimento local, na

fase pós-emprego o que mais cresceu foi o obscuro e o massacre significa uma verdadeira batalha pela dominação do território.

## Mapa Conceitual 02 – O OBSCURO E A DOMINAÇÃO DO TERRITÓRIO



Elaborado por BITTENCOURT, 2021. Aplicativo: CmapTools.

A relação entre as possibilidades de aumento na arrecadação de impostos e a grande promessa de que o empreendimento oportunizará o desenvolvimento local diminui ainda mais a capacidade de decisão e ação dos poderes locais e regionais. Com o grande crescimento populacional as Prefeituras, vêm acumular-se necessidades em habitação, saneamento básico, transporte, educação, segurança, saúde, infraestrutura entre outros serviços básicos essenciais. Tais problemas, não solucionados e muito menos é o foco do grande projeto de investimento. O que ocorre é a proliferação das carências.

Por outro lado, principalmente pelo crescimento desordenado das comunidades locais onde se instalam, ocorrem vários impactos negativos, os quais, via de regra, acabam por ser judicializados, ou seja, são submetidos ao Poder Judiciário e viram processos judiciais.

Simplemente, ocorre a judicialização dos conflitos socioambientais com o grande crescimento tanto quantitativo quanto qualitativo dos processos e o Poder Judiciário não consegue realizar a prestação jurisdicional de forma eficiente, uma vez que os impactos no Poder Judiciários não são levados em consideração em nenhuma das fases.

A partir de um dos pressupostos basilares da Justiça Ambiental, em relação a defesa dos direitos das comunidades nas quais haja a transferência negativa dos custos ambientais, conclui-se que é ambientalmente justo considerar o aumento quantitativo e qualitativo processual nas cidades e regiões onde estão sendo instalados os grandes empreendimentos do setor elétrico na Amazônia Paraense como impactos socioambientais. Uma vez que os conflitos acabam por serem judicializados, existe uma relação direta entre a instalação dos empreendimentos e o aumento quantitativo e qualitativo dos processos os quais podem ser considerados como a materialização dos impactos socioambientais envolvendo diretamente o ser humano, o direito à vida e o acesso à Justiça.

Assim, na fase pós-projeto à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte o número de homicídios ter aumentado de forma tão expressiva foi o anúncio de uma possível tentativa de dominação do território. De forma



trágica, mas simbólica o massacre significou uma batalha pelo território na qual todos perderam.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. O que é justiça ambiental/ Henri Acelrad, Cecília Campello do A. Mello, Gustavo das Neves Bezerra, - Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGÊNCIA PARÁ. Novo complexo penitenciário em Vitória do Xingu é considerado o mais seguro do Pará. Disponível em <https://agenciapara.com.br/noticia/16138/>. Acesso em Março de 2021.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 15ª Edição. São Paulo. Editora Atlas, 2013.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ – ALEPA. Deputados reúnem e avaliam sobre os assassinatos de presos de Altamira. publicada em 01/08/2019 20h19. Disponível em <https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/817/>, acesso em Março de 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ – ALEPA – RELATÓRIO FINAL sobre o sistema penitenciário do Pará – Disponível em <https://alepa.pa.gov.br/relatorio-cdhdc.asp> acesso em fevereiro de 2021.

BENATTI. José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas / Orgs. Sérgio Sauer e Wellington Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, pp. 93-113.

BENKO, G. & PECQUEUR, B. (2001). Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Geosul, Florianópolis, 16(32): 31-50, jul/dez.2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial Eletrônico, 11 jul. 2001. p. 01.BRASIL.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT. Nota Técnica nº 1/2017- PROURB/PRODEMA/PDDC. 2017. Disponível em: <[http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2017/Nota\\_T%C3%A9cnica\\_MP\\_7\\_59-2016\\_PROURB.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_7_59-2016_PROURB.pdf)> Acesso em: 29 de jun. 2017.

BRASIL. Leis Federais. 13.465/2017 – Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Publicado em: 12/07/2017  
| Edição: 132 | Seção: 1 | Página: 1 Órgão: Atos do Poder Legislativo

BRASIL. Lei Federal no. 6.766/79 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: < [www.planalto.gov](http://www.planalto.gov).

br>. Acesso em Novembro de 2019. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm).

BARROS, Felipe Maciel P. Da (in)constitucionalidade da legitimação fundiária. <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI287119,81042+inconstitucionalidade+da+le+gitimacao+fundiaria>.

BITTENCOURT, Márcio Teixeira. A Justiça Ambiental e os Grandes Empreendimentos do Setor Elétrico na Amazônia Paraense. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós- Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará. 2015.

BOLETIM AMAZÔNIA/ Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. n.2, 2016. -Belém: SUDAM,2016Periodicidade irregular 1. Indicadores sociais -Amazônia Legal. 2. Indicadores econômicos -Amazônia Legal. 3. Indicadores ambientais – Amazônia Legal. I. Título.

BRASIL. Amazonas, Amapá e Oeste do Pará ligados ao Sistema Interligado Nacional. Disponível em :<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/12/amazonas-amapa-e-oeste-do-para-ligados-ao-sistema-interligado-nacional>. Acesso em Maio/2014.

BULLARD, Robert D. Dumping in Dixie: race, class and environmental quality. Boulder, Westview Press, 1990.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. RELATÓRIO JUSTIÇA EM NÚMEROS 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>, acesso em Março de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. SISTEMA DE GESTÃO DE TABELAS UNIFICADAS PROCESSUAIS, Versão atualizada em 20/01/2021. Disponível em [https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes.php?tipo\\_tabela=A](https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes.php?tipo_tabela=A), acesso em Março de 2021.

COUTO, Aiala Colares. Ameaça e caráter transnacional do narcotráfico na Amazônia brasileira. Revista Franco Brasileira de Geografia. CONFINS. Número 44. Disponível em <https://journals.openedition.org/confins/25852>, acesso em março de 2021. <https://doi.org/10.4000/confins.25847>

COUTO, Aiala Colares. Massacre no Pará é mais um capítulo de disputa milionária pela cocaína. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/07/30/massacre-no-para-e-mais-um-capitulo-de-disputa-milionaria-pela-cocaina.htm> acessado em agosto 2019).

CORRADO, F. Le Risorsi Territoriali Nello Sviluppo Locale. Un Confronto Interdisciplinare. Alinea Editrice. Luoghi – Collana de Studi Territorialisti. Firenze, 2005; pp. 168.

DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS DO PARÁ. IMAZON. Outubro de 2015. <https://imazon.org.br/desafios-para-a-consolidacao-das-unidades-de-conservacao-estaduais-do-para/>

DONATO, João Paulo Silveira Di. Competência em matéria ambiental: ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum à luz da Lei Complementar nº 140/2011. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3646, 25 jun. 2013 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24773>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

DOSSIÊ AMAZÔNIA BRASILEIRA II. Violeta Refkalefsky Loureiro; Jax Nildo Aragão Pinto. A questão fundiária na Amazônia. Estud. av. vol.19 no.54 São Paulo May/Aug. 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000200005>.



DULLEY, Richard Domingues. NOÇÃO DE NATUREZA, AMBIENTE, MEIO AMBIENTE, RECURSOS AMBIENTAIS E RECURSOS NATURAIS.

<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/asp-2-04-2.pdf>, acessado em outubro de 2019.

ESTADO DO PARÁ: (di)visões territoriais, perspectivas sociais, econômicas, financeiras e ambientais /Lúcia Cristina Andrade (coord.).- Belém: IDESP, 2011.

ESTÉTICA E POLÍTICA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS [RECURSO ELETRÔNICO] / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta Grossa,PR: Atena, 2020. O AUMENTO NO NÚMERO DE HOMICÍDIOS EM ALTAMIRA COMO A MATERIALIZAÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE. Capítulo 06. Pag. 65 a 75. Disponível em <https://www.atenaeditora.com.br/post-ebook/3344>, acesso em fevereiro de 2021.

EXORTAÇÃO APOSTÓLICA PÓS-SINODAL QUERIDA AMAZONIA DO SANTO PADRE FRANCISCO AO POVO DE DEUS E A TODAS AS PESSOAS DE BOA VONTADE. (disponível em <http://www.sinodoamazonico.va/content/sinodoamazonico/pt/documentos/exortacao-apostolica-pos-sinodal--querida-amazonia-.html>) acesso em novembro 2020).

FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ. Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/paulianopolis-exige-punicao-a-poluidores-e-recuperacao-ambiental/> acesso em março 2021.

FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ. Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/linha-de-transmissao-de-tucurui-e-foco-de-conflitos-impactos-e-problemas-que-chegam-a-tres-estados/>, acesso em março 2021.

GREFFE, Xavier – Le développement local, Editions de l'Aube, Datar, Paris 2002.

HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba, São Paulo GT Teoria e Ambiente. Outubro de 2002.

JUNIOR, Amandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf>>

LASCOUMES, Pierre e GALÉS Le Patrick. A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA PELOS SEUS INSTRUMENTOS. <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>, acesso em novembro de 2019.

LAZARUS, Richard. Pursuing “environmental justice”: the distributional effects of environmental protection. Northwestern university Law Review, n. 87, 1993, p.787/857.

LOUREIRO, Antonio José Cacheado. LOPES, Tiago Oliveira . Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei n. 13.465/2017. <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2>. (acesso em novembro de 2019).

LYNCH, Barbara Deutsch. Instituições Internacionais para a Proteção Ambiental: suas implicações para a

justiça ambiental em cidades latino-americanas. In: A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas, Henri Acsehrad (org.) Rio de Janeiro: De Paulo Editora, 2001, pp. 57 – 82.

MATTOS NETO, ANTONIO JOSÉ DE. ESTADO DE DIREITO AGROAMBIENTAL Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2010.

MICHELLIS Jr., Decio; 1962 – Crônicas da Sustentabilidade; 2011; 3ª Edição. 320 páginas. Notas 1. Sustentabilidade; Energia; Pequenas Centrais Hidrelétricas. I. Artigos e Opiniões. <https://pt.scribd.com/doc/63884912/19/BELO-MONTE-100-VIRTUAL>.

MILARÉ, Edis, Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais Ed., 2011.

MILARÉ, Edis. Tese de doutorado na PUC-SP, publicada no ano de 2016, sob o título Reação Jurídica à Danosidade Ambiental: Contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade.

Ministério Público Federal - MPF APURA AUMENTO NO DESMATAMENTO E NAS QUEIMADAS NA AMAZÔNIA, EM INVESTIGAÇÕES EM SANTARÉM, ITAITUBA, ALTAMIRA E BELÉM. <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-apura-aumento-no-desmatamento-e-nas-queimadas-na-floresta-amazonica-em-investigacoes-em-santarem-itaitiba-altamira-e-belem>. 22.08.2019.

NERY, Nelson Junior e Nery, Rosa Maria de Andrade. Comentário nº. 34, do inciso XXXV, do artigo 5º da Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional, 2ª ed. revisada, ampliada e atualizada. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, pgs. 178 e 179,).

PECQUEUR, B. (2005) O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem do processo de desenvolvimento para as economias do Sul. Raízes, Campina Grande, 24(01) p. 10– 22, jan./dez. 2005. Disponível em: < [http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo\\_53.pdf](http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_53.pdf) > Acesso em 16/08/2019.

PINHEIRO Ailton Castro, BARBOSA Wagner Luiz Ramos, SOBRINHO Mário Vasconcellos. Research, Society and Development. Public Resource Spending and its Impact on Territorial Development: the Brumadinho Case. <http://rsd.unifei.edu.br/index.php/rsd/article/view/1878/0>, acesso em novembro de 2019).

PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. SILVA.

PRÊMIO INNOVARE. PRÁTICA-INSPEÇÃO JUDICIAL NOS CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS PRÊMIO INNOVARE 2013). Disponível em (<https://www.premioinnovare.com.br/praticas//inspecao-judicial-nos-imoveis-em-conflito-agrario-coletivo>), acesso em fevereiro de 2021.

PRÊMIO INNOVARE. PRÁTICA - PRÁTICA PROJETO RIBEIRINHO CIDADÃO (INNOVARE 2014) (Disponível em <https://www.premioinnovare.com.br/praticas//ribeirinho-cidadao-a-busca-da-inclusao-social>), acesso em fevereiro de 2021.

QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE CONSTRUÍDO. Legislação Gestão Pública e Projetos. Organizadores Roseli Senna Ganem e outros. Brasília. Câmara dos Deputados. 2014.

RAÍSSA M. L. M. Musarra (2019): “A contribuição dos conceitos e modelos de análise da sociologia da ação



pública em Pierre Lascoumes e Patrick le Galès às dinâmicas e transformações das políticas públicas e da governança”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio 2019). En línea: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/07/modelos-analise-sociologia.html>

[//hdl.handle.net/20.500.11763/cccss1907modelos-analise-sociologia](https://hdl.handle.net/20.500.11763/cccss1907modelos-analise-sociologia).

Revista Guia A Verdadeira História da Máfia – Máfia do Século 21. Editora On Line. 1ª Edição. São Paulo. 2016. RIBEIRO, Ricardo Ferreira. Introdução à questão metodológica. In: DIEGUES, A.C. S. Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.

ROCHA, G.M.; Vasconcellos Sobrinho, M. & Teisserenc, P. (Org.). (2016). Aprendizagem territorial: dinâmicas territoriais, participação social e ação local. Belém: NUMA/UFPA, 2016. 336. p.

ROCHA, Gilberto de Miranda; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; TYEISERENC, Pierre. (Organizadores). Territórios de desenvolvimento e ações públicas locais. Belém: EDUFPA, 2009, pag. 86.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e Novos Direitos. Proteção Jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo. Editora Peirópolis. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A construção intelectual da igualdade e da diferença. In. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortes, 2006. (Coleção para um novo senso comum. V.4). p.279-316.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Cruel Pedagogia do Vírus. EDITORA GRUPO ALMEDINA. Abril 2020. (disponível em <https://www.almedina.net/a-cruel-pedagogia-do-virus-1586961170.html>)

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

STEYGLADER, Annelise Monteiro. Responsabilidade Civil Ambiental e as Dimensões do Dano Ambiental. Editora do Advogado. Edição Revisado 2017.

TEISSERENC, P. Collectividades Territoriales. Les politiques de développement local, Paris: Économica, 2de Édition, 2002.

VAINER, Carlos B. Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional/ Carlos B. Vainer, Frederico Guilherme B. de Araújo – Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VIEGAS, Eduardo Coral. Princípios constitucionais ambientais e a conservação da natureza 5 de agosto de 2017. <https://www.conjur.com.br/2017-ago-05/ambiente-juridico-principios-constitucionais-ambientais-conservacao-natureza> acessado em outubro 2019.

VENTURI, L. A. B. Recurso Natural: a construção de um conceito. GEOUSP Espaço e Tempo. nº 20. São Paulo, 2006.

VIEIRA, I. C. G.; TOLEDO, P. M. de; Silva, J. M. C. da; HIGUCHI, H. A Amazônia no Antropoceno. Cienc. Cult. vol.70 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2018 - <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602018000100015> (disponível em [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252018000100015](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252018000100015)).





APRENDENDO COM A NATUREZA: UMA  
REVISÃO SISTEMÁTICA SOBRE NATURE-BASED  
SOLUTIONS (NBS)

*LEARNING FROM NATURE: A SYSTEMATIC  
REVIEW OF NATURE- BASED SOLUTIONS (NBS)*

Paula Nogueira Rodrigues  
Universidade Federal de Lavras  
paulanogueirarodrigues@hotmail.com

Valderí de Castro Alcântara  
Universidade do Estado de Minas Gerais  
valderidecastroalcantara@gmail.com

Érica Aline Ferreira Silva Yamamoto  
Universidade Federal de Lavras  
ericayamamoto@facesm.br



## RESUMO

A revisão bibliométrica utiliza dados quantitativos para analisar a produção bibliográfica sobre um determinado tema e ajuda os pesquisadores a encontrarem trabalhos relevantes, concentrações de pesquisas e temas em que os estudos estão focados, países proeminentes na área de pesquisa, palavras-chave e autores mais citados, obras mais referenciadas, entre outros aspectos. No que tange aos procedimentos metodológicos, utilizamos a proposta de sistematização de Prado et al. (2016). Concluimos que as pesquisas sobre NBS ainda são incipientes, mas que apresentaram crescimento nos últimos anos. Os estudos destacam a possibilidade de aplicação em diferentes áreas como crise hídrica, agricultura, infraestrutura verde e mudanças climáticas. No final, destacamos a pertinência de pesquisas no Campo de Públicas e de Ciências Administrativas sobre soluções baseadas na natureza e as possibilidades do desenvolvimento de políticas públicas a partir desta ótica. Enfim, desenvolver a NBS é ter em mente que a própria natureza é a solução para os problemas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável; Meio Ambiente; Bibliometria.

## ABSTRACT

This work aims to describe how the field of scientific research on Nature-Based Solutions (NBS) is configured. This work is a bibliometric literature review. The bibliometric review uses quantitative data to analyze the bibliographic production on a given topic and helps researchers to find relevant works, concentrations of research and themes in which the studies are focused, prominent countries in the research area, keywords and authors most cited, more referenced works, among other aspects. Regarding the methodological procedures, we used the proposal of systematization by Prado et al. (2016). We conclude that research on NBS is still incipient, but that it has grown in recent years. The studies highlight the possibility of application in different areas such as water crisis, agriculture, green infrastructure and climate change. In the end, we highlight the relevance of research in the Public and Administrative Sciences field on solutions based on nature and the possibilities of developing public policies from this perspective. Ultimately, developing NBS is to keep in mind that nature itself is the solution to problems.

**Keywords:** Sustainable Development; Environment; Bibliometrics.

## 1. INTRODUÇÃO

O debate sobre os impactos do ser humano na natureza já tem um longo tempo, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Esses debates passaram pelas agendas governamentais, ações empresariais, movimentos da sociedade civil e ganharam espaço nas universidades em diferentes disciplinas. Não há mais como ignorar os impactos do crescimento econômico insustentável. Segundo resultados divulgados pelo programa de pesquisa *Millennium Ecosystem Assessment* criado pela ONU nos últimos 60 anos o ser humano conseguiu degradar mais do que toda a existência anterior do planeta (ECYCLE, 2018).

De acordo com Guimarães e Fontoura (2012), a humanidade nunca esteve tão próxima de experimentar as consequências de tudo que ela causou. Devido a isso, este período vem sendo chamado de Antropoceno (outros chamam de Capitaloceno) e denota uma época em que a influência sobre a terra se viu ampliada ao ponto de ser uma força geofísica (CRUTZEN; STOERMER, 2000). Paul J. Crutzen, químico holandês, foi um dos que afirmaram que nossa atual época deve ser denominada Antropoceno, indicando que a atividade humana possui ampla influência global (CRUTZEN; STOERMER, 2000).



Para se compreender esses processos é preciso notar que a relação natureza e sociedade é estudada por meio de paradigmas que, ao longo do tempo, sofreram alterações. Alguns dos paradigmas que se têm destaque e que possuem diferentes visões entre si, são o antropocentrismo, o ecocentrismo e o sustentabilidade-centrismo (SILVA, 2010). O antropocentrismo utiliza da natureza apenas como forma de melhorar as condições de vida. O ecocentrismo trata a natureza como sendo o centro da vida no planeta. Por fim, o sustentabilidade-centrismo acaba se tornando uma mescla dos outros dois paradigmas e busca pensar tanto na natureza como na sociedade por meio de um consumo mais consciente e visando às gerações futuras. De certa forma, é uma síntese dos debates entre os modelos antropocêntricos e ecocêntricos (SILVA, 2010).

Mais recentemente um novo conceito surge após disputas entre paradigmas, a saber, o de Soluções Baseadas na Natureza (*Nature-Based Solutions* – doravante NBS).

A NBS indica como operacionalizar ou instrumentalizar em práticas as noções de desenvolvimento sustentável. Este conceito vem ganhando as agendas de grandes órgãos multilaterais como o World Bank e a Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente a partir dos anos 2000. Contudo, nos parece que as pesquisas acadêmicas sobre NBS ainda são incipientes. O termo *Nature-Based Solutions* foi cunhado pela União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) e indica um conjunto de práticas que remete a noção de pensar nos potenciais do ambiente, isto é, em soluções da natureza (COMMISSION ON ECOSYSTEM MANAGEMENT, 2018). No Brasil, o termo ainda é muito pouco usado. Entretanto, tudo indica que o conceito pode ganhar destaque e espaço nos próximos anos. Recentemente surgiu um grupo de pesquisa da NBS, onde a Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) iniciaram debate acerca do tema. Apesar da iniciativa, as discussões são preliminares e não possuem documentos suficientes para a realização de uma revisão acadêmica ampla. Assim, no Brasil é possível encontrar informações sobre o tema apenas em sites e blogs. Já nos países europeus, esta temática é mais trabalhada e os estudos desenvolvidos buscam desenvolver o modelo de forma mais aplicada em diversas áreas, principalmente na questão de recursos e problemas hídricos.

A partir disso, levantamos a hipótese de que em vez de propor debates conceituais, a NBS busca, na prática, a instrumentalização do conceito de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, este trabalho visa contribuir para o conhecimento do tema e futuras pesquisas com o desenvolvimento da análise sistemática, a fim de identificar e descrever experiências da NBS, facilitar o acesso de pesquisadores a essa literatura e incentivar pesquisas no Brasil sobre as *Nature-Based Solutions*. Além disso, a literatura sobre NBS pode contribuir em estudos de questões e problemas socioambientais no âmbito das ciências administrativas.

O objetivo do trabalho é descrever como se configura o campo de pesquisas científicas sobre *Nature-Based Solutions* (NBS). A seguir é apresentada breve discussão sobre a NBS.

## 2. SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA – NBS

A natureza, ao longo do tempo, passou por grandes mudanças e isso vem se acentuando ainda mais nos últimos 60 anos (ECYCLE, 2018). Com isso,

Nos últimos anos, diversas iniciativas surgiram ao redor do mundo que buscam enfrentar problemas e desafios contemporâneos importantes da humanidade, como o avanço do nível do mar, a escassez

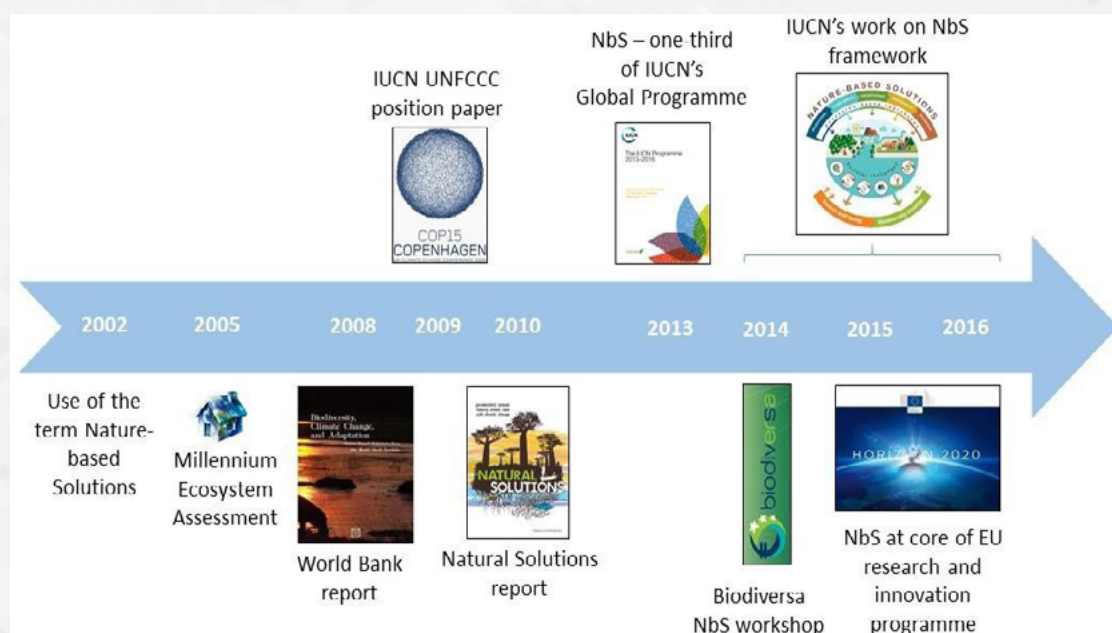
hídrica e a perda da biodiversidade inspirados em processos naturais, observados comumente em ecossistemas saudáveis. São as chamadas Soluções baseadas na Natureza (SbN), termo cunhado pela União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) [...]. (SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA - SBN, 2018).

O meio ambiente sofreu transformações ao decorrer do tempo, da mesma forma que a visão dos indivíduos. Pode-se descrever alguns modelos de grande visibilidade, sendo eles: modelo antropocêntrico, ecocêntrico e desenvolvimento sustentável (SILVA, 2010). Após estes debates, surgiu recentemente a noção de *Nature-Based Solutions* (NBS). Esse novo modelo (não necessariamente novo paradigma) surgiu em meados dos anos 2000. Ainda de maneira restrita, foi no primeiro momento aplicado no contexto de soluções para problemas agrícolas. Apenas em 2009 o tema aparece mais ampliado na literatura, com foco nas questões levantadas em 1990 sobre o papel da biodiversidade na redução de riscos relacionados ao clima (POTSCHIN et. al., 2015). O termo *Nature-Based Solutions* foi cunhado pela União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), determinando para a estruturação da NSB sete princípios:

Entregar uma solução efetiva para um desafio global utilizando a natureza; Fornecer benefícios da biodiversidade em termos de diversidade e ecossistemas bem manejados; Apresentar a melhor relação custo-efetividade quando comparada com outras soluções; Ser comunicada de maneira simples e convincente; Poder ser medida, verificada e replicada; Respeitar e reforçar os direitos das comunidades sobre os recursos naturais; e Atrair fontes de financiamento público e privadas (FGV, 2018).

A linha do tempo (Figura 1) mostra que o conceito é recente e que poucas pesquisas devem ter sido realizadas. Isso faz deste estudo um dos primeiros nacionais ao tratar do tema.

**Figura 1:** Evolução da noção de Nature-Based Solutions. Fonte: Cohen-Shacham et al. (2016, p. 4).



Atualmente, as soluções baseadas na natureza são implementadas em diferentes áreas como infraestrutura, mudança climática, gestão hídrica, mobilidade urbana, agricultura, entre outras. Dessa forma, essas soluções podem ser apenas a partir da natureza ou ainda em arranjos híbridos (naturais e com engenharia).



A prática de NBS consiste em “ações para proteger, manejar de forma sustentável e restaurar ecossistemas naturais ou modificados, que abordam os desafios da sociedade de forma eficaz e adaptativa, proporcionando simultaneamente bem-estar humano e benefícios à biodiversidade” (IUCN, 2018). A NBS tem como foco conseguir conciliar a natureza, a fim de trazer benefícios e prezar pelo bem-estar humano. A ideia da NBS é incentivar ecossistemas saudáveis e encorajá-los a enfrentar desafios urgentes, substituindo as intervenções humanas poluidoras e ações ecológicas (ECYCLE, 2018).

De acordo Potschin et. al. (2015, p. 01), a NBS “está sendo usada agora para reformular os debates sobre políticas de conservação da biodiversidade, adaptação às mudanças climáticas e estratégias de mitigação, e o uso sustentável dos recursos naturais, entre outras questões”. É possível observar também que a NBS se preocupa com uma interação entre pessoas e ambiente capaz de proporcionar melhoras para ambos os lados.

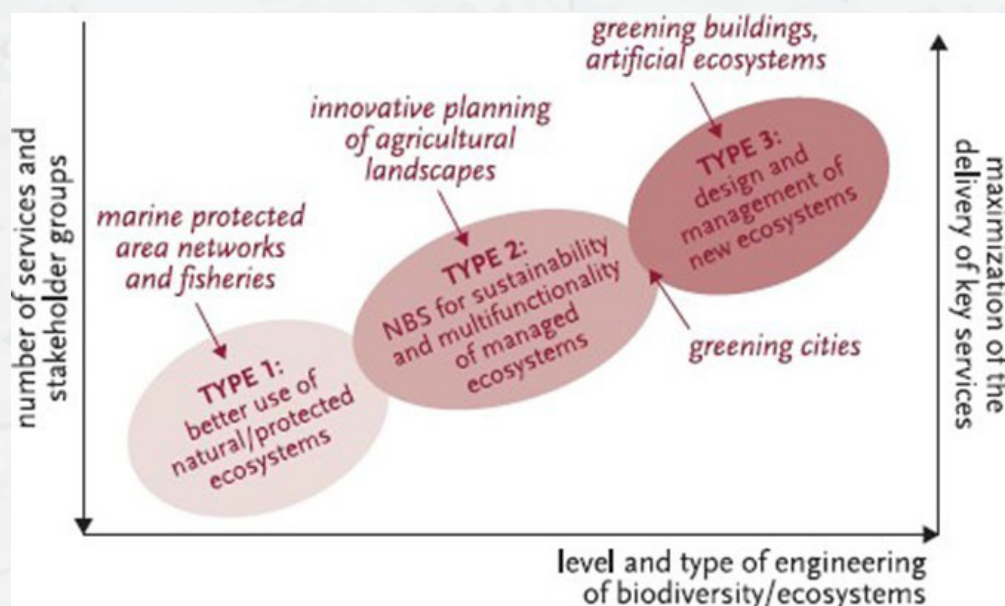
[...] a NBS foca nos benefícios para as pessoas e o próprio ambiente, para permitir soluções sustentáveis que são capazes de responder a mudanças ambientais e perigos a longo prazo. NBS vai além da tradicional conservação da biodiversidade, tendo princípios de gestão, “reorientando” o debate sobre humanos e, especificamente, na integração de fatores sociais, como o bem-estar e alívio da pobreza, desenvolvimento socioeconômico, princípios de governança. (EGGERMONT et.al., 2015, p. 24).

Portanto, a NBS pode ser entendida como uma “rede” que abrange diversos atores, a qual envolve questões sociais, econômicas, dentre outras, buscando pelos múltiplos benefícios que envolvem o meio ambiente e a sociedade. No *Final Report of the Horizon 2020* se reafirma o foco citado por Eggermont et. al. (2015).

As soluções baseadas na natureza visam ajudar as sociedades a lidar com uma variedade de questões ambientais, sociais e desafios econômicos de formas sustentáveis. São ações que são inspiradas, apoiadas ou copiadas da natureza. Alguns envolvem o uso e o aprimoramento de soluções naturais existentes para desafios, enquanto outros estão explorando soluções mais inovadoras, por exemplo, imitando como os organismos não humanos e as comunidades lidam com extremos ambientais. As soluções baseadas na natureza usam os recursos e processos complexos do sistema da natureza, como a capacidade de armazenar carbono e regular o fluxo de água, para alcançar os resultados desejados, como redução do risco de desastres, melhoria do bem-estar humano e crescimento verde socialmente inclusivo. (EUROPEAN COMMISSION, 2015).

Eggermont et. al. (2015) utilizam de vários autores para mencionar a existência de três tipos de NBS. O primeiro, de intervenção mínima, tem como objetivo manter os ecossistemas. O segundo trata da implementação de abordagens de gestão, sendo esta ligada ao conceito de agricultura de sistemas naturais, agroecologia e silvicultura orientada para a agricultura. O terceiro busca criar novos ecossistemas e está ligado a conceitos como infraestruturas verdes e azuis, e objetivos como restauração de áreas degradadas ou poluídas. A Figura 2 destaca características destes tipos.

**Figura 2:** Três tipos de soluções baseadas na natureza. Fonte: Eggermont et al. (2015, p. 245).



Os três tipos principais de NBS diferem no nível de engenharia ou gestão aplicada à biodiversidade e ecossistemas, no número de serviços a serem entregues, no número de grupos de partes interessadas segmentados e no provável nível de maximização da prestação de serviços específicos (EGGERMONT et al., 2015).

A seguir apresentamos os procedimentos metodológicos de pesquisa realizados para seleção, organização e análise de publicações científicas sobre soluções baseadas na natureza.

### 3. METODOLOGIA

Este trabalho consiste em uma revisão bibliométrica de literatura. Este tipo de revisão pode ser útil para embasar pesquisas futuras sobre a NBS. A revisão bibliométrica utiliza dados quantitativos para analisar a produção bibliográfica sobre um determinado tema. As revisões bibliométricas de literatura ajudam os pesquisadores a encontrarem trabalhos relevantes, concentrações de pesquisas e temas em que os estudos estão focados, países proeminentes na área de pesquisa, palavras-chave e autores mais citados, obras mais referenciadas, entre outros aspectos. Cabe mencionar que as revisões podem ser relevantes tanto em campos com amplo número de trabalhos científicos, como em campos de pesquisas emergentes (PRADO et al., 2016). No que tange aos procedimentos metodológicos, utilizamos a proposta de sistematização de Prado et al. (2016). Este protocolo estabelece etapas a serem seguidas pelo pesquisador para planejamento do estudo, busca de dados, seleção, organização e análise do material que constituirá o *corpus* do estudo. Destacamos que nem todas as etapas foram seguidas, no entanto, o framework serviu de orientação para os processos de pesquisa realizados.

Utilizamos para buscar os trabalhos uma base renomada de pesquisa, qual seja, a *Web of Science*. A busca se deu pela expressão exata “*nature-based solutions*” em artigos, e o termo deveria constar no título do trabalho para garantir que se trata de um estudo sobre a temática. Além disso, não foi delimitado o tempo de busca (todo o período). A partir desse processo foram encontrados 36 artigos. Estes artigos foram agrupados em planilha de Excel, para uma melhor visualização. Nas análises buscamos avaliar tendências, identificar principais teorias, acadêmicos e países mais produtivos e, ainda, identificar e mapear a estrutura intelectual das pesquisas (PRADO et al., 2016) sobre soluções baseadas na natureza.

Para apresentações de redes e relações, adotamos os procedimentos descritos por Chen (2006). O *software*



utilizado para a construção das redes foi o *CiteSpace* (CHEN, 2006). Consideramos como Frente de Pesquisa os artigos que acessamos por meio da *Web of Science* (amostra de artigos, no nosso caso, 36 textos) e como Base Intelectual a representação no *CiteSpace* pelas redes de cocitação. Com estes processos foi possível descrever e visualizar o campo de estudos sobre soluções baseadas na natureza.

## 4. O CAMPO DA NATURE-BASED SOLUTIONS

### ANÁLISE

A Revolução Industrial acabou por acarretar mudanças de grandes impactos nas questões ambientais, principalmente no consumo de bens naturais. Além disso, houve um expressivo crescimento da população mundial. Entretanto, houve uma diminuição progressiva da capacidade do meio ambiente se regenerar, o que aflorou conflitos anteriores e fez surgir novos conflitos. Os problemas ambientais se arrastam ao longo do tempo, todavia, podemos observar que apenas nas últimas décadas que esse quadro passa a se adentrar nas questões públicas, especialmente em função de escala e das gravidades acarretadas por esses problemas (SOUSA et. al., 2008).

Segundo Gerhardt e Almeida (2005), as questões ambientais estão se tornando mais relevantes e estão adentrando as discussões da sociedade em geral nos últimos 40 anos. O que antes se mantinha em apenas alguns agentes que tinham suas preocupações voltadas ao meio ambiente, passa agora a se ampliar em organizações, instituições de pesquisa, grupos sociais e órgãos competentes do Estado. Ferreira e Ferreira (1995) deixam claro o envolvimento de grupos distintos, que acabam formando um grande movimento.

As organizações não-governamentais e os grupos comunitários dedicados à proteção ambiental são parte de um movimento mais amplo que inclui: setores do empresariado cujos sistemas produtivos preenchem em medida significativa o critério da sustentabilidade, grupos e instituições científicas cujo espaço de pesquisa coloca-se no rumo da sustentabilidade, setores da estrutura estatal (particularmente das agências ambientais) que consideram a proteção ambiental uma dimensão fundamental da ação de governo, agências intergovernamentais orientadas para a sustentabilidade planetária (FERREIRA; FERREIRA, 1995, p. 28-29).

Atualmente, um novo termo está levantando debates, práticas e formas de pensar a sustentabilidade. O rótulo de *Nature-Based Solutions* começou a ser discutido no âmbito de órgãos multilaterais como a ONU. Cohen-Shacham et al. (2016) rastreiam o uso do termo em 2002 e em publicações como *Millennium Ecosystem Assessment* (2005), *World Bank* (2008) e IUCN (2009). Sobre a importância das práticas de NBS pode-se indicar que:

As soluções baseadas na natureza aprimoram e trabalham com habitats naturais para ajudar as pessoas a se adaptarem aos efeitos de mudanças e desastres. Exemplos importantes incluem a restauração dos ecossistemas costeiros para proteger as comunidades de tempestades e erosão, agroflorestamento para estabilizar a safra em climas mais secos e restauração florestal para regular o abastecimento de água e proteger as comunidades de inundações e deslizamentos de terra. As soluções baseadas na natureza para a mudança climática, se implementadas adequadamente, podem ter baixo custo e baixo risco, ao mesmo tempo que protegem os ecossistemas dos quais dependemos. (NATURE-BASED SOLUTIONS INICIATIVE, 2018).

No relatório *Blue Green Solutions: A Systems Approach to Sustainable, Resilient and Cost-Efficient Urban Development* é apresentado que muitas vezes as NBS são valorizadas apenas em termos de seus benefícios

para o desenvolvedor em detrimento de diversos *stakeholders*. Para os autores citados, a NBS pode fornecer múltiplos benefícios para múltiplas partes interessadas. A proposta foca mais na prática, conseguindo se atentar mais a questão sustentável como um todo. Por isso, a NBS acaba por resolver problemas atuais ou até mesmo futuros, além de conseguir atender a diferentes campos (BOZOVIC et al., 2017). Na difusão da noção, foi criada a plataforma *Nature-Based Solutions Initiative*.

Este é um novo programa de pesquisa, assessoria política e educação que visa aumentar a implementação sustentável de soluções baseadas na natureza através da aplicação da ciência. O trabalho atual concentra-se em coletar informações científicas sobre soluções baseadas na natureza para a adaptação às mudanças climáticas e torná-las mais acessíveis aos tomadores de decisão por meio dessa plataforma. Também avaliamos o papel das Soluções Baseadas na Natureza na política de mudanças climáticas, com foco nos planos de adaptação de todos os signatários do Acordo de Paris. O objetivo é facilitar o processo pelo qual as promessas do clima são revisadas e ampliar o papel das Soluções Baseadas na Natureza (NATURE-BASED SOLUTIONS INICIATIVE, 2018).

O diagnóstico da iniciativa é que “as mudanças climáticas e a perda de espécies estão se acelerando e os desastres naturais estão se tornando mais frequentes. Ecossistemas estão em colapso e terras agrícolas estão sendo perdidas no deserto” (NATURE-BASED SOLUTIONS INICIATIVE, 2018), a partir disso, indica que “milhões de pessoas enfrentam cada vez mais a escassez de comida ou água e estão fugindo de suas terras natais à medida que se intensifica o conflito pela diminuição dos recursos naturais” (NATURE-BASED SOLUTIONS INICIATIVE, 2018).

Uma importante plataforma sobre soluções baseadas na natureza é a “*The Natural Hazards – Nature-based Solutions platform*” desenvolvida pelas organizações Banco Mundial, *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR) e Deltares. Essa plataforma é “um centro de projetos, investimentos, orientação e estudos que fazem uso da natureza para reduzir os riscos associados a riscos naturais” (THE NATURAL HAZARDS – NATURE-BASED SOLUTIONS PLATFORM, 2018). O objetivo da plataforma é:

[...] hospedar e facilitar o intercâmbio de conhecimento, experiências e lições aprendidas de uma série de partes interessadas, fornecer orientação sobre o planejamento e a implementação de soluções baseadas na natureza e defender essas soluções nas arenas de formulação de políticas e investimentos para redução do risco de desastres (THE NATURAL HAZARDS – NATURE-BASED SOLUTIONS PLATFORM, 2018).

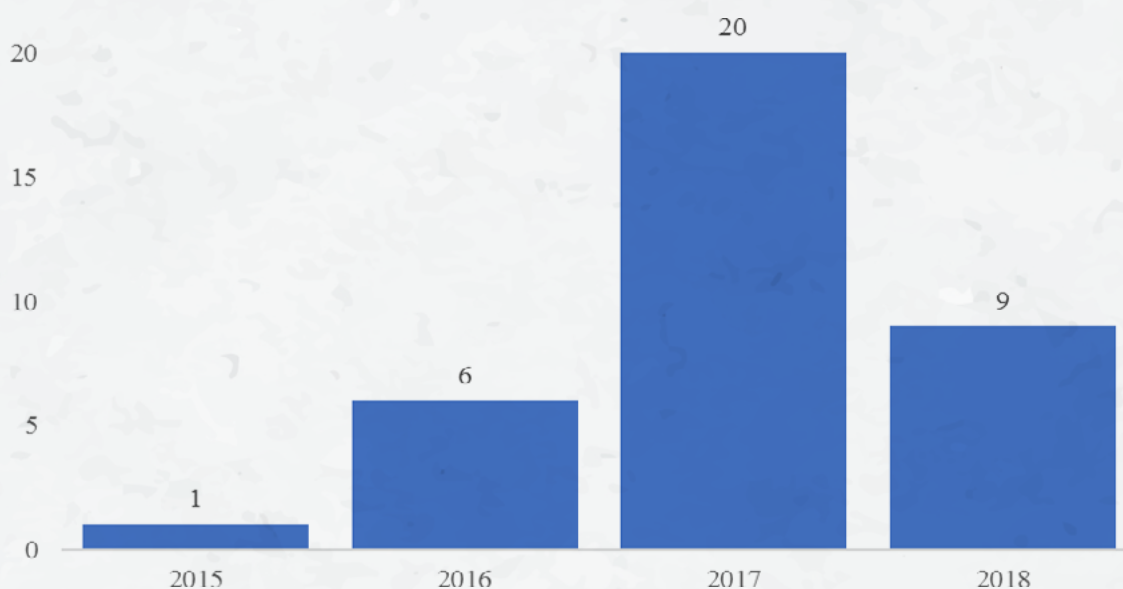
Além disso, como exemplo, a plataforma indica que em cidades as soluções baseadas na natureza podem aliviar as inundações das chuvas e criar microclimas e também que espaços verdes, como telhados verdes, podem armazenar água e devolvê-la lentamente aos rios contribuindo para a questão hídrica (THE NATURAL HAZARDS – NATURE-BASED SOLUTIONS PLATFORM, 2018). No total, o banco de dados da plataforma conta com diversas soluções baseadas na natureza. Nessa plataforma existem duas soluções mepeadas no Brasil, a saber: “*Teresina Enhancing Municipal Governance and Quality of Life*” e “*Espirito Santo Integrated Sustainable Water Management*”. Assim, no Brasil, esse tema ainda é pouco aplicado e estudado. É possível confirmar tal fato quando na busca de material na língua portuguesa não se encontra nenhum artigo sobre o mesmo.



## EMERGÊNCIA E TENDÊNCIAS

As questões ambientais ao longo do tempo têm ganhado espaço na sociedade, nas organizações e no meio acadêmico. A NBS tem sido utilizada antes mesmo de surgir no campo acadêmico. A primeira publicação acadêmica, de acordo com os dados da Web Of Science, aparece apenas em 2015 (Figura 3). Percebemos que houve aumento no interesse pela temática, já que 2016 foram publicados seis artigos e em 2017 um total de 20 artigos.

**Figura 3:** Evolução e tendência das publicações por ano.



Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da Web of Science.

O primeiro artigo foi “*Nature-based solutions: new influence for environmental management and research in Europe*” (EGGERMONT et al., 2015) publicado no periódico *Gaia-Ecological Perspectives For Science And Society*. O artigo abre espaço para outros pesquisadores, dando embasamento e suporte teórico. Este fato se comprova, dentre outras questões, pelo número de vezes que o trabalho é citado (27 vezes).

Após o ano de 2015, com a publicação do artigo de Eggermont et al. (2015), o campo de pesquisa nessa área passa a crescer e as pesquisas são ampliadas e consolidadas ao compararmos o primeiro ano de publicação, que possuía apenas um artigo. Podemos dizer que atualmente, mesmo com limitações, o campo se mostra mais atrativo aos pesquisadores.

## AUTORES E ARTIGOS CENTRAIS DA FRENTE DE PESQUISA

A Tabela 1 apresenta os 10 artigos com maior número de citações da Frente de Pesquisa. O mais citado foi “The superior effect of nature based solutions in land management for enhancing ecosystem services” de Keesstra et al. (2018), com 46 citações. Esse artigo busca compreender como a NBS pode melhorar a sustentabilidade dos sistemas de captação, focados no solo e na paisagem. Os autores utilizam de vários estudos de caso desenvolvidos em outros países como Espanha, Eslovênia e Suécia, para discorrer sobre a NBS, principalmente, sobre os seus efeitos e benefícios.

**Tabela 1:** Artigos centrais da Frente de Pesquisa

TÍTULO	AUTORES	PERIÓDICO	CIT.
1.The superior effect of nature based solutions in land management for enhancing ecosystem services	Keesstra et al. (2018)	Science of the Total Environment	46
2.Nature-based solutions to climate change mitigation and adaptation in urban areas: perspectives on indicators, knowledge gaps, barriers, and opportunities for action	Kabisch et al. (2016)	Ecology and Society	38
3.Nature-based Solutions: New Influence for Environmental Management and Research in Europe	Eggermont et al. (2015)	Gaia-Ecological Perspectives for Science and Society	27
4.Integrated valuation of a nature-based solution for water pollution control. Highlighting hidden benefits	Liquete et al. (2016)	Ecosystem Services	15
5.The science, policy and practice of nature-Based solutions: An interdisciplinary perspective	Nesshöver et al. (2017)	Science of the Total Environment	13
6.A framework for assessing and implementing the co-benefits of nature-based solutions in urban areas	Raymond et al. (2017)	Environmental Science & Policy	11
7.Urban natural environments as nature-based solutions for improved public health - A systematic review of reviews	van den Bosch e Sang (2017)	Environmental Research	11
8.Nature-Based Solutions for Europe’s Sustainable Development	Maes e Jacobs (2017)	Conservation Letters	11
9.Nature-based solutions to promote human resilience and wellbeing in cities during increasingly hot summers	Panno et al. (2017)	Environmental Research	9
10. Assessing allergenicity in urban parks: A nature-based solution to reduce the impact on public health	Carinanos et al. (2017)	Environmental Research	9

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da Web of Science.

O segundo artigo mais citado é o “Nature-based solutions to climate change mitigation and adaptation in urban areas: perspectives on indicators, knowledge gaps, barriers, and opportunities for action” (38 citações) do ano de 2016, com o foco na NBS e as relações climáticas no meio urbano. E, o terceiro artigo (27 citações) foi “Nature-Based Solutions: New Influence for Environmental Management and Research in Europe” (2015) que busca aguçar o termo, trazer sua tipologia e abrir um campo que envolve a NBS.









Grande parte dos trabalhos se concentra em autores europeus, considerando que, dos 36 artigos analisados, sete são da Itália. Os próximos países que possui mais autores é Alemanha (cinco artigos) e Estados Unidos (cinco artigos). Após isso aparece Bélgica (quatro artigos), Netherlands (quatro artigos), Inglaterra (três artigos), Austrália, China, Portugal, Espanha e Suécia. Outros aparecem com apenas um artigo.

Ao fazermos uma análise por continente, é possível notar que na Europa se concentra 80% dos autores. Se analisarmos pelo primeiro de ano de publicação sobre a NBS que foi 2015, a Europa se empenhou em fundamentar esta discussão. No entanto, isso se refere à publicação dos artigos e, casos analisados, nem sempre são dos países europeus. Na verdade, no que se refere à implementação de NBS no planeta, as regiões com maiores soluções atualmente são a África e a Ásia (NATURE-BASED SOLUTIONS INICIATIVE, 2018). Voltando as publicações na América do Sul, não encontramos até o momento, nenhum trabalho que envolva o tema, sendo este o pioneiro. Apesar de no Brasil existir práticas de NBS, mais propriamente pela Fundação Grupo Boticário, encontramos apenas sites sobre o tema. Espera-se que a divulgação desse trabalho atraia outros pesquisadores para o desenvolvimento da temática, principalmente como políticas ambientais, gestão socio-ambiental, sustentabilidade e no próprio Campo de Públicas.

## PERIÓDICOS QUE PUBLICAM SOBRE SBN

A maioria dos artigos (41,67%) que foi publicado até o momento se encontra na revista *Environmental Research* (Tabela 2), que é “uma revista Multidisciplinar de Ciências Ambientais, Ecologia e Saúde Pública. Este periódico busca divulgar relatórios originais descrevendo estudos sobre os efeitos adversos de agentes ambientais em humanos e animais” (ELSEVIER, 2018). Em segundo, o *Sustainability* possui 11,11% das publicações existentes até o momento.

**Tabela 2:** Periódicos mais profícuos da Frente de Pesquisa

PERIÓDICO	FREQ.	PORCENTAGEM
1. Environmental Research	15	41,67%
2. Sustainability	4	11,11%
3. Science of The Total Environment	2	5,56%
4. Aquatic Ecology	1	2,78%
5. Conservation Letters	1	2,78%
6. Ecological Engineering	1	2,78%
7. Ecology And Society	1	2,78%
8. Ecosystem Services	1	2,78%
9. Environmental Science & Policy	1	2,78%
10. Forests	1	2,78%
11. Gaia-Ecological Perspectives For Science And Society	1	2,78%
12. Geography	1	2,78%
13. Land Degradation & Development	1	2,78%

PERIÓDICO	FREQ.	PORCENTAGEM
14. Ocean & Coastal Management	1	2,78%
15. Proceedings of The Institution of Civil Engineers-Maritime Engineering	1	2,78%
16. Techne-Journal of Technology for Architecture and Environment	1	2,78%
17. Water Policy	1	2,78%
18. Water Resources Management	1	2,78%
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100,00%</b>

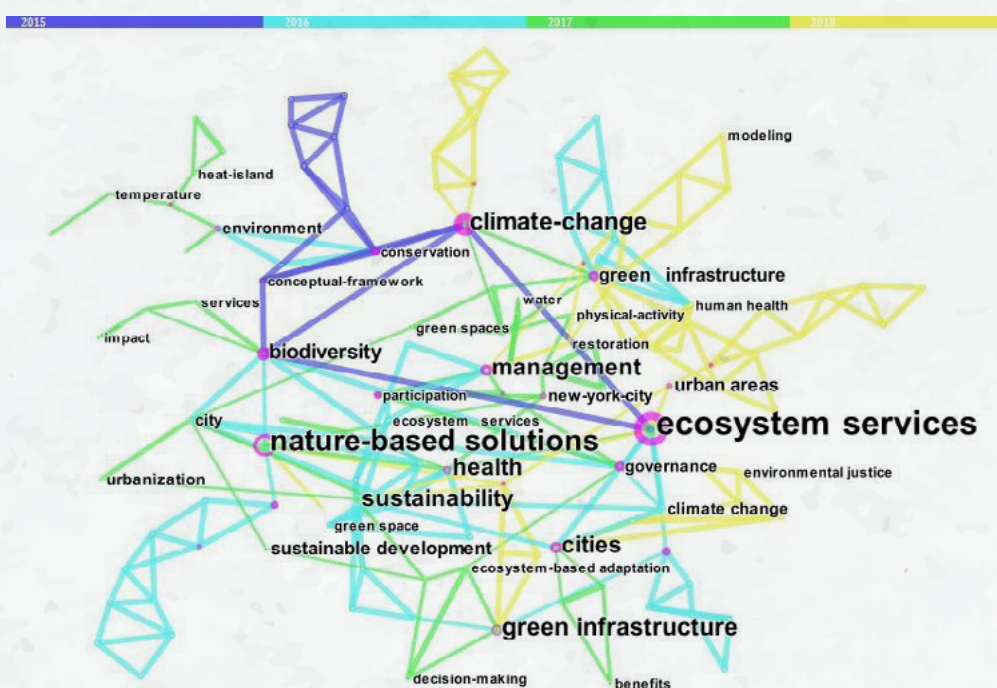
Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da Web of Science.

Em geral, é possível analisar que ainda há pouco material sobre a NBS, visto que dos períodos que publicaram, a maioria se mantém até o momento com apenas um artigo. Por isso, de forma sintética, o período Environmental Research é, neste estudo, o maior divulgador das experiências e debates sobre soluções baseadas na natureza.

## ELEMENTOS CENTRAIS (TEMÁTICAS, TEORIAS, MÉTODOS)

A partir da rede de palavras-chave (Figura 7) é possível destacar as principais temáticas, campos, áreas e objetos nos estudos sobre soluções baseadas na natureza. O que mais se destaca dentre as palavras encontradas é ecosystem services (18 vezes), em seguida, nature-based solutions (13), climate-change (8), green infrastructure (8), sustainability (7), health (6), cities (6), management (6), biodiversity (5) e sustainable development (4).

Figura 7: Rede de co-ocorrência de palavras-chave.



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do CiteSpace.

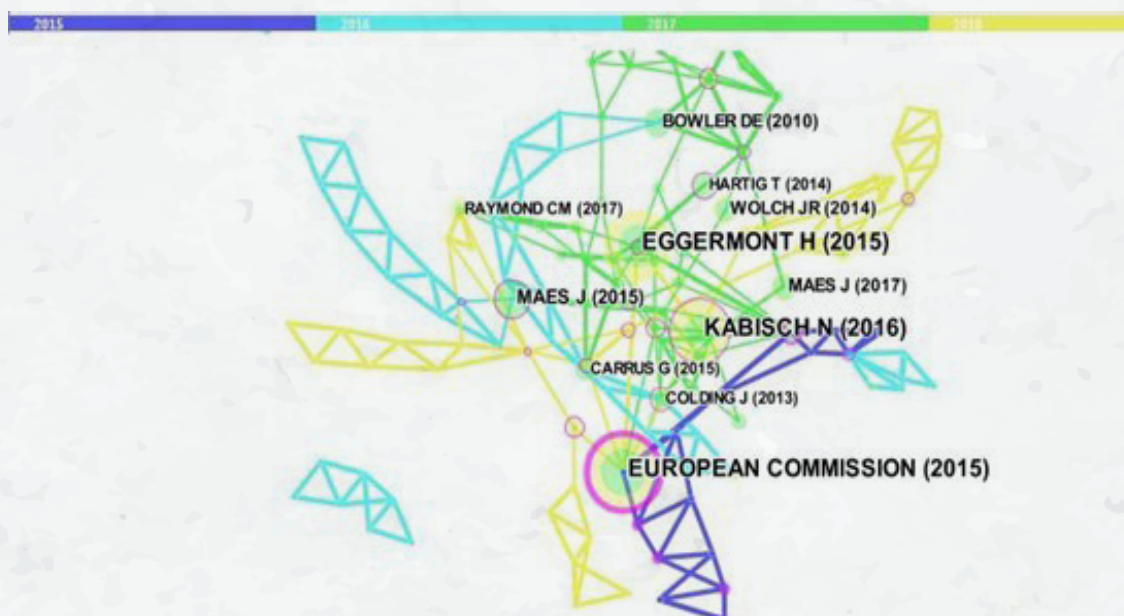


Essas palavras-chave destacam temas de pesquisa mais consolidados sobre soluções baseadas na natureza como mudança climática, infraestrutura verde, cidades e biodiversidade. Destacam também conceitos e que carregam a visão da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável. A pesquisa indica que a visão da sustentabilidade presente não é de antropocentrismo nem ecocentrismo – nos termos de Silva (2010) é de sustentabilidade- centrismo.

## BASE INTELECTUAL DO CAMPO DE PESQUISA

Finalmente, passamos para a descrição da base intelectual do campo de estudo sobre soluções baseadas na natureza. Percebemos que mesmo com poucos artigos o campo já possui uma base intelectual plural (Figura 8).

**Figura 8:** Rede de co-citação de referências.



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do *CiteSpace*.

O primeiro artigo mais referenciado da base intelectual é o texto de Eggermont et al. (2015) primeiro a ser publicado segundo busca na Web of Science. Podemos justificar tal fato pelo interesse de outros autores após a publicação do artigo “Nature- based solutions: new influence for environmental management and research in Europe”.

Outra publicação que é muito citada é European Commission (2015), entretanto, não se trata de um artigo e sim de um documento o qual foi criado para estruturar a NBS a partir da noção de uma gestão mais governamental. Esse documento também aparece 12 vezes na base intelectual. Portanto, o European Commission (2015) e Eggermont et al. (2015) lideram a base intelectual. Logo após, aparece o texto “Nature- based solutions to climate change mitigation and adaptation in urban areas: perspectives on indicators, knowledge gaps, barriers, and opportunities for action” de Kabisch et al. (2016) com 10 menções. Para Kabisch et al. (2016), as soluções baseadas na natureza que promovem áreas urbanas verdes e azuis têm um potencial significativo para diminuir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência das cidades à luz das mudanças climáticas. Os autores concluem que as soluções baseadas na natureza podem servir como ferramentas de mitigação e adaptação ao clima em cidades que produzem benefícios adicionais para o bem-estar social. Outros textos aparecem na base intelectual são Maes J. (2015), Colding (2013), Wolch JR (2017), dentre outros, porém com menor frequência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Utilizar a própria natureza para resolver os problemas ocasionados pela sociedade representa a forma de soluções para questões ambientais e sociais, mais harmônica possível. Sua implementação é multidisciplinar e atende ao mesmo tempo diferentes atores e áreas. Mesmo a NBS possuindo um grande papel frente às questões ambientais, ainda não é algo consolidado no campo de pesquisa, visto que existe até hoje apenas 36 artigos publicados – no mapeamento da Web of Science. Entretanto, cresceram de maneira gradativa as publicações em relação a primeira “Nature-based solutions: new influence for environmental management and research in Europe” de Eggermont e colaboradores, que foi publicado no ano de 2015.

No Brasil se encontram apenas blogs e sites relacionados ao tema. Os trabalhos sobre a NBS se encontram, em sua maioria, concentrados na Europa. No Brasil, a NBS já tem sido aplicada em projeto do Grupo o Boticário junto com a Fundação Getúlio Vargas e tem demonstrado pontos positivos para a localidade do desenvolvimento do projeto.

As principais limitações da pesquisa são: a pesquisa investigou apenas artigos presentes na base Web of Science; a pesquisa apresentou uma visão geral e não discutiu em profundidade os artigos e a pesquisa não sistematizou relatórios governamentais e outros estudos sobre soluções baseadas na natureza. A partir deste estudo indicamos a seguinte agenda de pesquisas:

- Investigar os pressupostos das relações entre sociedade-natureza que aparecem na literatura sobre soluções baseadas na natureza;
- Levantar pesquisas científicas, relatório e outros materiais sobre soluções baseadas na natureza publicados no Brasil;
- Discutir as possibilidades de ensino-pesquisa-extensão no Campo de Públicas a partir da noção de soluções baseadas na natureza; e
- Mapear soluções baseadas na natureza existente e que foram construídas com a participação de universidades.

Concluimos que as pesquisas sobre NBS ainda são incipientes, mas que apresentam crescimento nos últimos anos. Os estudos destacam a possibilidade de aplicação em diferentes áreas como crise hídrica, agricultura, infraestrutura verde e mudanças climáticas. No final, destacamos a pertinência de pesquisas no Campo de Públicas e de Ciências Administrativas sobre soluções baseadas na natureza e as possibilidades do desenvolvimento de políticas públicas a partir desta ótica. Enfim, desenvolver a NBS é ter em mente que a própria natureza é a solução para os problemas.

## REFERÊNCIAS



CHEN, C. CiteSpace II: Detecting and visualizing emerging trends and transient patterns in scientific literature. *Journal of the American Society for information Science and Technology*, v. 57, n. 3, p. 359-377, 2006.

COHEN-SHACHAM, E. et al. Nature-based solutions to address global societal challenges. IUCN: Gland, Switzerland, v. 97, 2016.

COMMISSION ON ECOSYSTEM MANAGEMENT. Disponível em: <<https://www.iucn.org/commissions/commission-ecosystem-management/our-work/nature-based-solutions>>. Acesso em: 10 out. 2018.

ECYCLE. Disponível em: <<https://www.ecycle.com.br/6167-solucoes-baseadas-na-natureza.html>>. Acesso em: 15 out 2018.

EGGERMONT, H. et al. Nature-based solutions: new influence for environmental management and research in Europe. *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society*, v. 24, n. 4, p. 243-248, 2015.

ELSEVIER. Disponível em: <<https://www.journals.elsevier.com/environmental-research>> Acesso em: 20 out 2018.

EUROPEAN COMMISSION. Towards an EU research and innovation policy agenda for Nature-based Solutions & re-naturing cities: final report of the Horizon 2020 Expert Group on 'Nature-based Solutions and Re-naturing Cities'. 2015.

FERREIRA, L. C.; FERREIRA, L. C. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado e para a sociedade. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1995.

FGV EAESP CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE. Disponível em: <[http://www.gvces.com.br/p22\\_on-solucoes-baseadas-na-natureza-sbn?locale=pt-br](http://www.gvces.com.br/p22_on-solucoes-baseadas-na-natureza-sbn?locale=pt-br)>. Acesso em 25 de nov. de 2018.

FGV. PAGINA 22. Disponível em: <[http://pagina22.com.br/2017/12/14/p22\\_on-solucoes-baseadas-na-natureza-sbn](http://pagina22.com.br/2017/12/14/p22_on-solucoes-baseadas-na-natureza-sbn)>. Acesso em: 20 out 2018.

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO. Disponível em: <<http://www.fundacaogrupoboticario.org.br/pt/noticias/pages/voce-tem-uma-solucao-baseada-na-natureza-participe-da-nossa-chamada-de-casos.aspxS>>. Acesso em: 10 out. 2018

GERHARDT, C. H.; ALMEIDA, J. P. A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental: uma análise crítica a partir de diferentes leituras sobre os problemas ambientais. *Ambiente & Sociedade*, vol. 8, n. 2, p. 53- 83, 2005.

IUCN. Disponível em: <<https://www.iucn.org/commissions/commission-ecosystem-management/our-work/nature-based-solutions>> Acesso em: 15 out 2018.

MAES, J.; JACOBS, S. Nature based solutions for Europe's sustainable development. *Conservation Letters*, v. 10, n. 1, p. 121-124, 2017.

NATURE BASED SOLUTIONS. Disponível em:  
<<https://www.naturebasedsolutions.org>>. Acesso em 25 de nov. de 2018.

NATURE BASED SOLUTION INITIATIVE. Disponível em:  
<<http://www.naturebasedsolutionsinitiative.org/>> Acesso em: 12 nov. 2018.

NATURE-BASED SOLUTIONS INICIATIVE. Disponível em:<<http://www.naturebasedsolutionsinitiative.org/>>. Acesso em 25 de nov. de 2018.

NESSHÖVER, C. et al. The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective. *Science of the total environment*, v. 579, p. 1215- 1227, 2017.

POTSCHIN, M. et al. Nature-based solutions. OpenNESS Ecosystem Service Reference Book. OpenNESS Synthesis Paper. Available at: <http://www.openness-project.eu/library/reference-book/sp-NBS>, 2015.

PRADO, J. W.; ALCÂNTARA, V. C., CARVALHO, F. M., VIEIRA, K. C., MACHADO, L. K. C., TONELLI, D. F. Multivariate analysis of credit risk and bankruptcy research data: a bibliometric study involving different knowledge fields (1968–2014). *Scientometrics*, v. 106, n. 3, p. 1007-1029, 2016.

SILVA, S. S. Paradigmas ambientais e sustentabilidade: O que evidenciam alguns discursos organizacionais. 2010. 183 p. Tese (Pós-Graduação em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2010.

SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA (SBN). Disponível em:  
<[http://www.gvces.com.br/p22\\_on-solucoes-baseadas-na-natureza-sbn?locale=pt-br](http://www.gvces.com.br/p22_on-solucoes-baseadas-na-natureza-sbn?locale=pt-br)>. Acesso em 25 de nov. de 2018.

SOUSA, L. et al. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. *Cadernos Metrópole*, v. 1, n. 1, p. 27-47, 2008.

THE NATURALHAZARDS NATURE-BASED SOLUTIONS PLATFORM.  
Disponível em: <<https://www.naturebasedsolutions.org>>. Acesso em 25 de nov. de 2018.









AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS:  
A ENERGIA SOLAR EM MINAS GERAIS (BRASIL) E  
NA CALIFÓRNIA (EUA)

*Evaluation of public environmental policies: solar  
energy in Minas Gerais (BRAZIL) and California (USA)*

Carlos Hugo Carvalho Silva. Universidade Federal do Ceará.  
Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas.  
<http://lattes.cnpq.br/6035566728638881>



## RESUMO

O consumo e a produção energética de um país são alguns dos grandes indicadores de desenvolvimento econômico e social. Os crescentes investimentos em fontes renováveis nas últimas décadas foram motivados principalmente pela necessidade de aliar o aumento das capacidades produtivas com a diminuição de impactos ambientais negativos. Minas Gerais (MG) no Brasil desponta no cenário nacional, principalmente por ter possuído na ação estadual de formulação de políticas públicas administrativas e tributárias, um dos principais fatores de promoção para o desenvolvimento do setor de geração de energia fotovoltaica. Ao mesmo passo, o estado norte-americano da Califórnia passou a adotar massivamente políticas públicas que incidissem em todos os eixos que permeassem o setor, como as perspectivas tributárias, de subsídios públicos, políticas sociais para população de baixa renda e controle de tecnologia e emissões de CO<sub>2</sub>. Através da exposição sobre os dois modelos desenvolvidos, verificaram-se várias semelhanças de aspectos e potenciais geográficos, bem como a necessidade da presença do Estado como ente sistêmico e constitutivo, das esferas política, social e, principalmente, econômica. Ferreira (2018) pressupõem que, no regime produtivista capitalista, o Estado tende a ser responsável por corresponder aos anseios da ideologia dominante e suas formas de reprodução. Foi possível concluir que o segmento de energia renovável possui ainda uma grande dependência de subsídios públicos mais efetivos. Necessita de maiores aportes em políticas que fomentem o setor, buscando conseguir uma maior diversificação das matrizes energéticas e maior sustentabilidade em seus processos produtivos e de desenvolvimento político-econômico e social.

**Palavras-chave:** *Energia solar, Políticas públicas, Sustentabilidade.*

## ABSTRACT

A country's consumption and energy production are some of the major indicators of economic and social development. The increasing investments in renewable sources in the last decades were mainly motivated by the need to combine the increase of productive capacities with the reduction of negative environmental impacts. Minas Gerais (MG) in Brazil emerges in the national scenario, mainly because it has in the state action of formulation of public administrative and tax policies, one of the main factors of promotion for the development of the photovoltaic power generation sector. At the same time, the US state of California has massively adopted public policies that focus on all axes that permeate the sector, such as the tax outlook, public subsidies, low-income social policies, and technology and emissions control. of CO<sub>2</sub>. Through the exposition on the two developed models, it was verified several similarities of geographic aspects and potentials, as well as the necessity of the presence of the State as systemic and constitutive entity, of the political, social and, mainly, economic spheres. Ferreira (2018) presupposes that in the capitalist productivist regime the state tends to be responsible for responding to the longings of the dominant ideology and its forms of reproduction. It was concluded that the follow-up of renewable energy still has a great dependence on more effective public subsidies. It needs greater contributions in policies that foster the sector, seeking to achieve greater diversification of energy matrices and greater sustainability in their production processes and political, economic and social development.

**Key-words:** *Solar energy, Public policies, Sustainability.*

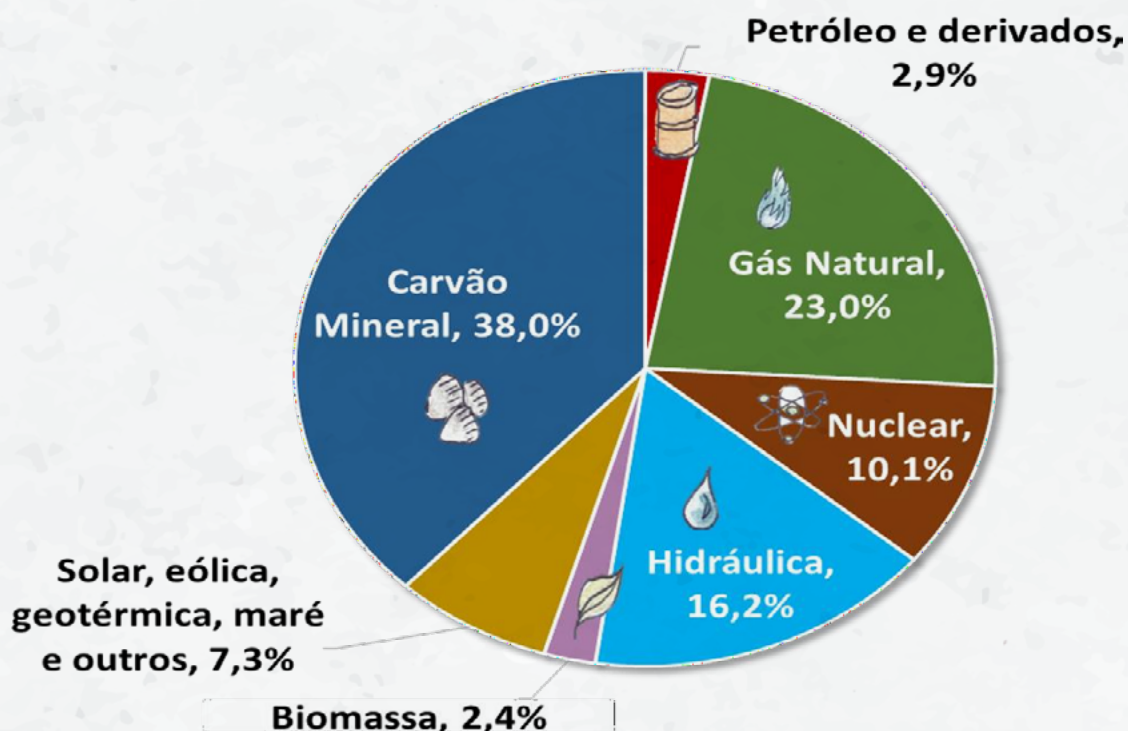


# 1. INTRODUÇÃO

Vários indicadores, como taxas de mortalidade e analfabetismo, expectativa de vida e níveis de violência e educação compõem os critérios macro analíticos que levam a uma divisão político- econômica-social mundial dos países entre os que são considerados desenvolvidos e os que são tidos por subdesenvolvidos. Dentre estes, os indicadores econômicos terminam por possuir um peso “extra”, tendo em vista o modelo capitalista hegemônico vigente. No cenário atual de constante aumento da necessidade por energia elétrica, países do mundo todo procuram desenvolver uma matriz energética que inclua fontes de energia renovável e diminua a dependência em combustíveis fósseis, não apenas suprimindo a demanda como também promovendo o desenvolvimento sustentável. O consumo e produção de energia de um país tornam-se, nesse contexto, grandes indicadores do seu nível de desenvolvimento. Através dessa conceituação mais contemporânea sobre desenvolvimento sustentável, que adquiriu força especialmente após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente em 1992, também conhecida como ECO – 92 ou RIO – 92, a energia tornou-se um grande motivo de preocupação, já que a maioria das fontes energéticas em uso no planeta não é renovável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019a). Essa constatação sinaliza a falta de modelos de gestão e planejamento em qualidade, eficiência energética e tecnologia, que sejam associados a fontes alternativas.

Aproximadamente 70% das emissões antropogênicas de gases nocivos no mundo como CO<sub>2</sub> e CO são originadas na queima de combustíveis fósseis o que denota a importância da questão energética para o aquecimento global (GONÇALVES *et al.*, 2018). Esses combustíveis fósseis, tais como carvão, óleo e gás natural, por exemplo, são a base da nossa produção energética mundial ainda sendo muito importantes na caracterização das nossas matrizes (EPE, 2021), como evidencia a Fig. 1, com dados compilados da International Energy Agency (IEA).

**Figura 1** – Matriz energética e elétrica mundial 2018 (EPE, 2021).

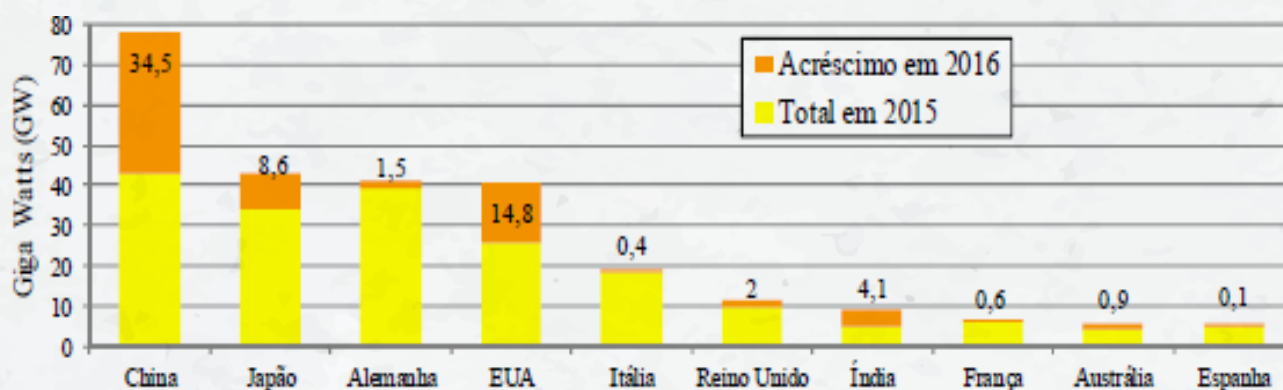


Essa questão se torna ainda mais importante quando discutida sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) apregoados pelas Nações Unidas para prover energia limpa e acessível a todos (ORGANIZAÇÃO DAS

NAÇÕES UNIDAS, 2019b). Para que estes objetivos sejam alcançados são necessários avanços importantes na eficiência do uso da energia associado a uma “descarbonização” da matriz energética mundial. As pesquisas apontam para uma participação ascendente das fontes renováveis na matriz energética mundial como parte da solução, capitaneada principalmente pelas gerações solar e eólica (IEA, 2016).

A busca por investimentos, sobretudo em países com alto potencial energético e que ainda se encontram no grupo subdesenvolvido, como é o caso do Brasil, torna-se bastante atrativa. Vale ressaltar que o Brasil é um dos países que apresenta um dos maiores níveis de potencial energético nas mais diversas fontes como hidráulica, biomassa, eólica e solar. O Brasil também ocupa um lugar de destaque com mais de 80% da sua matriz elétrica sendo composta por energia renovável (EPE, 2017). Essa taxa foi obtida pelos investimentos desenvolvimentistas que buscavam explorar o vasto potencial hidráulico do país na produção de eletricidade (SILVEIRA e MONTEIRO, 2018). Segundo Stefanello, Zeferino e Marangoni (2018), neste ponto a diversificação da matriz energética deve vir atrelada às premissas básicas de diminuição de impacto ambiental, maior capilaridade social e desenvolvimento de eficiência energética. As energias renováveis estão hoje sedimentadas como fontes energéticas importantíssimas, onde a preocupação ambiental foi determinante para o seu avanço. A diversificação da matriz energética também faz parte da agenda dos países desenvolvidos como os Estados Unidos (EUA), Alemanha, China e Japão, pois se tornou o ponto crucial para garantir qualidade e confiabilidade em energia, tendo em vista que as matrizes energéticas baseadas em fontes não renováveis tendem, pela sua finitude e capacidade poluidora, a trazer altos riscos a sustentabilidade do planeta e as suas próprias políticas de desenvolvimento. Em relatório recente, junho de 2017, a Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21, 2017), confirmou 2016 como sendo o principal ano para o crescimento mundial das energias renováveis com 161 gigawatts (GW) implementados, denotando assim um crescimento de 9% em relação ao ano anterior. A Renewable também destacou que as emissões de CO<sub>2</sub> diminuíram no último triênio em consonância ao crescimento de 3% da economia global. O “carro chefe” do desempenho obtido em 2016, segundo o relatório, foi a energia solar fotovoltaica, representando cerca de 47% desse crescimento. A Figura 2 mostra os principais países investidores no segmento de energia solar fotovoltaica em 2015, bem como seus crescimentos em 2016.

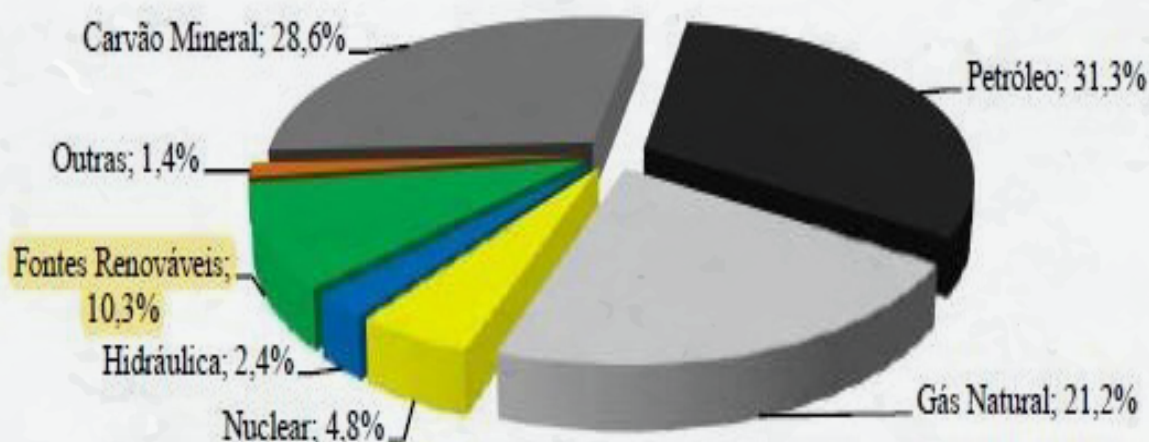
**Figura 2** - Capacidade fotovoltaica e crescimento nos países líderes em 2016 (REN21, 2017).



A entrada de novas tecnologias energéticas como preceitos desse desenvolvimento também tem impacto social a partir da abertura de novas áreas de desenvolvimento e profissionalização. A discussão se tornou comum em todo o planeta.

É importante ressaltar que mesmo tendo se estabelecido e apresentarem avanços significativos de crescimento, as fontes renováveis de energia ainda não têm tanta representatividade na matriz energética mundial. De acordo com dados divulgados pelo Relatório Energético Nacional (EPE, 2017), conforme apresentado na Fig. 3, apenas 10,3% da oferta energética mundial é renovável, não sendo analisadas as fontes hídricas, devido seu impacto ambiental indireto.



**Figura 3** - Dados mundiais de energia por fonte referente (EPE, 2017).

Neste sentido este trabalho tem como objetivo realizar uma análise comparativa e avaliativa sobre as práticas adotadas pelos Estados de Minas Gerais (MG), no Brasil, e da Califórnia, nos EUA, como forma de observar as diferenças e semelhanças, bem como seus êxitos e suas lacunas, sobre as políticas públicas em torno da temática de produção de energia solar em vistas do desenvolvimento sustentável. Considerando os dados apresentados acima, é válida uma análise aprofundada sobre as principais políticas públicas que incidiram nos estados mineiro e californiano, de forma a vislumbrar um panorama mais amplo e conjuntural. Embora políticas federais adotadas por Brasil e EUA também tenham contribuído para o crescimento da geração de energia solar fotovoltaica nos estados citados, o presente artigo se limitará a analisar as políticas de âmbito estaduais, como forma de caracterizar a atuação destes entes federativos relativamente autônomos.

## 2. OBJETIVOS

Através do delineamento sobre os principais pontos das políticas públicas ambientais direcionadas às energias renováveis desenvolvidas pelos estados de Minas Gerais, no Brasil, e a Califórnia, nos EUA, o presente artigo busca, tendo como foco principal as abordagens sobre a energia solar fotovoltaica, verificar as semelhanças e diferenças entre os modelos de gestão abordados pelos referidos Estados, de forma a traçar paralelos entre os modelos e seus resultados apresentados atualmente. Também se possui como objetivo determinar apontamentos contributivos para os futuros estudos e pesquisas sobre a temática, de forma a corroborar com uma avaliação crítica sobre as perspectivas de construção, implementação e avaliação de políticas públicas ambientais em nosso país.

## 3. METODOLOGIA

Inicialmente, buscou-se aglomerar fontes primárias como artigos científicos, estudos acadêmicos, relatórios técnicos e materiais dispostos na internet, principalmente os que remetessem aos aspectos jurídico-legislativos da temática abordada, no sentido de criar uma boa base contextual. Segundo Iaquinto (2018), para se tratar pesquisas de base bibliográfica, o uso do método indutivo traz uma boa análise a cerca do tema. Sendo assim, a avaliação se estabeleceu dessa forma, a fim de compreender e estabelecer um paralelo comparativo entre os modelos de políticas públicas adotadas pelos Estados que mais se destacam no segmento da energia solar fotovoltaica no Brasil e nos EUA. O estudo buscou desenvolver o caráter quali-quantitativo, visto que averiguou também, nas minúcias dos dados numéricos e estatísticos obtidos, as perspectivas político-sociais que compõem os resultados de Minas Gerais e da Califórnia, que lhes dão destaque nacional e internacional no segmento de energias renováveis.

## 4. ANÁLISE

### 4.1 O DESTAQUE DE MINAS GERAIS NO BRASIL

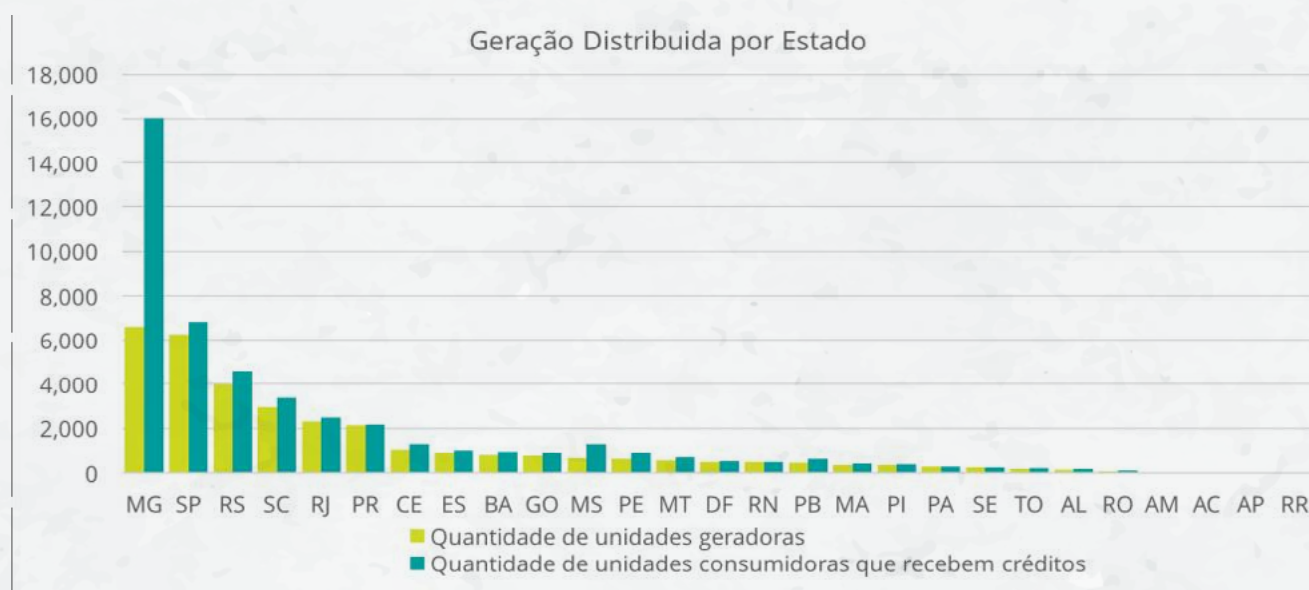
O Estado brasileiro de Minas Gerais (MG) vem se destacando no cenário nacional na geração de energia solar por meio de painéis fotovoltaicos, especialmente na modalidade de Geração Distribuída (GD), que vem a ser caracterizada por uma fonte de geração de energia elétrica, conectada diretamente à rede de distribuição, que se encontra localizada no endereço, edificação ou espaço do próprio consumidor, tornando-o um consumidor-gerador. Segundo Silveira e Monteiro (2018), a Geração Distribuída contribui como um enorme estímulo para a inserção de fontes renováveis na matriz energética brasileira, principalmente das fontes eólicas e solares através do uso de aerogeradores e painéis solares fotovoltaicas, promovendo um grande investimento na área de energia. Hoje ostenta o título de estado com a maior quantidade de usinas instaladas, unidades consumidoras e potência instalada (ANEEL, 2019), especialmente em detrimento das políticas públicas locais que foram adotadas.

Em abril de 2012 entrou em vigor a Resolução Normativa da ANEEL de nº482/2012 (REN 482/2012) no Brasil, que permitiu ao consumidor gerar sua própria energia através de fontes renováveis ou cogeração qualificada, podendo fornecer o excedente da energia gerada para a concessionária na qual a unidade consumidora está conectada. Essa nova modalidade, chamada de geração distribuída, diferentemente do modelo tradicional, traz a possibilidade da geração de energia elétrica acontecer próxima das cargas (RESENDE, 2018). Segundo a mesma resolução normativa, essas pessoas ao mesmo tempo geradoras e consumidoras de energia elétrica ficam denominadas como prossumidores (ANEEL, 2012).

A referida resolução também instituiu um sistema de compensação de energia elétrica (Net Metering), no qual as unidades consumidoras podem compensar seu consumo de energia, de acordo com a sua produção precedente. Ao final do mês, realiza-se o balanço de energia elétrica, com base na energia injetada na rede e na energia consumida. Caso a produção de energia seja maior que o consumo, são gerados créditos que poderão ser utilizados posteriormente (ANEEL, 2012).

De acordo com a última atualização de dados da ANEEL (2020), existem aproximadamente 66.000 usinas fotovoltaicas instaladas no país, sendo que, somente MG possui aproximadamente 32% do total. Em seguida temos São Paulo e Rio Grande do Sul, respectivamente. MG também se destaca na quantidade de unidades consumidoras, correspondendo a aproximadamente 35% do total do país, representados na Fig. 4, abaixo.



**Figura 4 - Geração distribuída por Estado (ANEEL, 2020).**

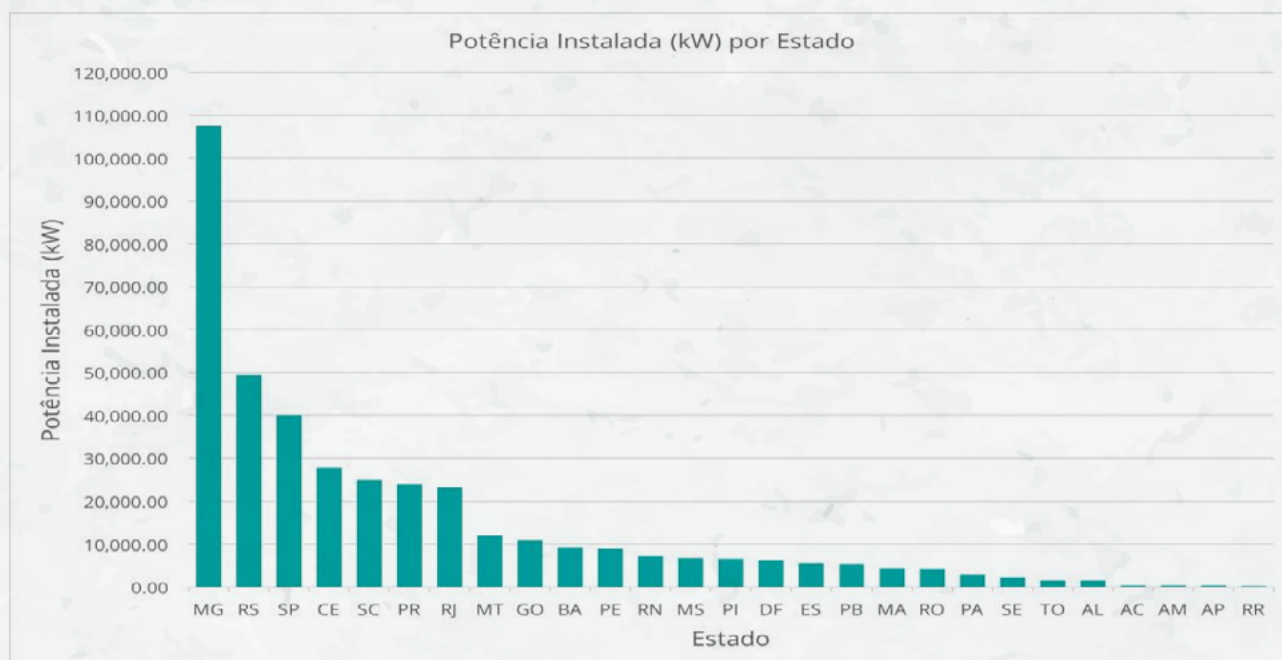
Após a REN 482/2012, as alterações mais robustas no setor foram determinadas através da Resolução Normativa nº 687/2015 (REN 687/2015) que buscou reduzir o trâmite burocrático para a conexão das centrais geradoras junto às concessionárias responsáveis pela distribuição de energia elétrica, buscando diminuir o tempo de aprovação para do sistema fotovoltaico.

A referida resolução também inferiu a redução do limite máximo de produção de energia para ser considerado um sistema de microgeração, passando de 100kW para 75kW. No entanto, realizou um novo balizamento nos valores para a minigeração, sendo estendidos para até 3MW quando envolvem fontes hídricas e até 5MW para as demais fontes renováveis. Na mesma resolução, foi também alterada a validade dos créditos de energia que são produzidos de forma excedente e que são encaminhados para a rede das distribuidoras, de 36 meses para 60 meses (ANEEL, 2015). A extensão do prazo para consumo dos créditos excedentes gerados na produção também é entendida como uma ótima contribuição para o crescimento do setor, pois pode se determinar como um dos fatores decisivos na hora de implementar recursos de investimento em médio e longo prazos.

Outras modificações benéficas ao setor trazidas pela REN 687/2015 foram as possibilidades de se utilizarem os créditos de energia gerados para deduzir do consumo de outros endereços que estejam sob o mesmo titular ou mesmo de faturas que estejam titularizadas por outros CPFs e CNPJs, mediante um contrato prévio para geração compartilhada (ANEEL, 2015) e também a possibilidade de realizar o autoconsumo remoto, ou seja, utilizar a energia produzida em um local para abater na conta de outro estabelecimento, contanto que ambos estejam dentro da área da mesma distribuidora. Tais normas promovidas pela REN 482/2012, quanto as alterações propostas pela REN 687/2015, tenderam a ampliar ainda mais as escalas de unidades consumidoras e potência instalada.

Quando se fala em potência instalada, o estado também se destaca. Dados de 2019, denotam MG possuidor de uma potência instalada de 107.468,43 kW representando 27% da potência total de mais de 420.000 kW, somados todos os outros estados brasileiros, conforme vemos na Fig. 5.

**Figura 5 - Potência instalada por Estado (ANEEL, 2019).**



Os dados atualizados em 2020 já propõem MG ter alcançado uma potência instalada de 151.324,88 kW representando 27% da potência total. Mesmo com o contexto nacional se mostrando mais favorável a partir de 2012, muitos estados da federação não tiveram o mesmo “despertar” mineiro para o setor de energia solar fotovoltaica. Através de uma série de medidas internas, o governo estadual de MG passou a fomentar o segmento em várias frentes.

Através de uma revisão em seus tributos, através da Lei Estadual nº 22.549 de 30/06/2017, MG achou um modelo que pudesse estimular ainda mais o setor de energia fotovoltaica. Tornou-se, à época, o único Estado brasileiro que possuía isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na energia gerada pelas usinas fotovoltaicas com capacidade de geração de até 5 MW, enquanto os demais estados se limitavam a dar este benefício para usinas com a potência máxima de apenas 1 MW. Além da isenção de ICMS relativo à circulação de energia, o governo mineiro também isentou de imposto qualquer equipamento que faça parte de um sistema gerador fotovoltaico (MINAS GERAIS, 2017). Normalmente a isenção de equipamentos é dada para os chamados geradores fotovoltaicos, que são os inversores, módulos, cabos e estruturas, vendidos em conjunto como um produto só. Com a referida lei, em MG esses produtos passaram a poder ser comprados separadamente com a isenção do imposto (RESENDE, 2018).

A nova questão normativa determinada pela RN 687/2015, associada à extensão territorial de MG, maior que muitos países europeus como Espanha e Alemanha, somadas a predominância do mercado de energia no estado por apenas uma concessionária, terminou contribuindo especialmente para que os consumidores que não possuíam viabilidade de instalação de uma usina fotovoltaica no seu local pudessem optar pela geração remota em qualquer outra área do estado sob a administração da mesma distribuidora. Tal recorrência se torna inviável em Estados que possuem muitas concessionárias de energia elétrica, devido às limitações de abrangência das mesmas para compensação de créditos.



As tarifas inseridas no custeio da energia elétrica levam em consideração alguns fatores como custo de transmissão, bandeiras tarifárias, encargos setoriais e impostos, nos quais as distribuidoras possuem pouca ou nenhuma gestão sobre esses valores. No entanto, a distribuição da energia vem a ser um dos maiores custos que as concessionárias possuem, devendo mantê-los atrativos para a continuidade de operação no mercado. Devido à extensão territorial de MG, os custos tendem a ser mais elevados, fazendo com que a tarifa final possua bastante representatividade para o consumidor. Portanto, esse alto custo da tarifa de energia elétrica, terminou sendo um grande atrativo para que pessoas físicas ou jurídicas passassem a investir em energia fotovoltaica, em vistas de um retorno de investimento em médio e curto prazo.

Outro fator não associado diretamente às políticas públicas estaduais, mas de importância vital ao setor é a localização geográfica. Para Camargo, Ribeiro e Nahur (2015), “o Brasil tem enorme potencial para a geração de energia solar fotovoltaica, como demonstra a comparação entre os níveis de irradiação solar e extensão territorial do Brasil e de outros países em que essa fonte é bastante utilizada”, conforme retrata a Figura 6.

**Figura 6** – Irradiação solar por país (CAMARGO; RIBEIRO; NAHUR, 2015).

Irradiação solar (kWh/m <sup>2</sup> /dia)				
País	mínima	máxima	média	área (mil. km <sup>2</sup> )
Alemanha	2,47	3,42	2,95	357,02
França	2,47	4,52	3,49	543,97
Espanha	3,29	5,07	4,18	504,97
Brasil	4,25	6,75	5,50	8.515,77

Em 2011, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Ministério de Minas e Energia (MME), estimou que o equivalente a todo o consumo do sistema interligado de energia elétrica nacional, ou seja, quase tudo que se produz, consome e distribui de energia elétrica no país, poderia ser gerado através de uma área de aproximadamente 2.400 km<sup>2</sup> de módulos de painéis fotovoltaicos, desde que estivessem localizados numa região com irradiação anual média da ordem de 1.400 kWh/m<sup>2</sup>/ano (EPE, 2012). Geograficamente, esses dados representam o equivalente a menos de 0,03% da área territorial do Brasil (CAMARGO; RIBEIRO; NAHUR, 2015).

O Estado de Minas Gerais, dentro desse escopo, possui ótimos níveis de irradiação solar, com destaque para a região norte e algumas regiões do chamado “triângulo mineiro”, como se pode observar no mapa solarimétrico abaixo.

Mapa 1- Mapa solarimétrico de MG (CEMIG, 2012).



Cada vez mais cresce no Brasil o número de programas de financiamento que sejam destinados a fornecer recursos para cobrir projetos realizados na área de fontes renováveis. Podem ser citados, a título de informação, o programa BNDES Finem, promovido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, além da iniciativa Inova Energia em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e ANEEL, o Construcard, programa criado pela Caixa Econômica Federal (CEF) para atuação de fomento nas áreas de construção e reformas, mas que também abriu prerrogativa de uso de recursos na área de energias sustentáveis e outras linhas de financiamentos oferecidas pelo Banco do Brasil, Santander e Banco do Nordeste, especialmente citando a sua modalidade do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste para Energia Solar (FNE Sol) (SILVEIRA e MONTEIRO, 2018). Atualmente a variabilidade de opções de financiamento através de instituições financeiras públicas ou privadas, se denota como outro fator não diretamente influenciado pela política pública mineira, mas que também colabora para que o Estado possa desenvolver ainda mais o seu vasto potencial.

Mesmo com todas as perspectivas de incentivo à geração de energia por via renovável fotovoltaica impressas pelo estado mineiro, há de se ressaltar que não foram percebidas medidas que contemplassem diretamente o acesso dessa política pública para populações de baixa renda. Assim como na esfera federal brasileira, não foram identificados percentuais de subsídios, financiamentos ou programas que tratassem diretamente do acesso das camadas mais pobres da população a essa modalidade de autogeração de energia elétrica.



## 4.2 O PROTAGONISMO DO ESTADO DA CALIFÓRNIA NOS EUA

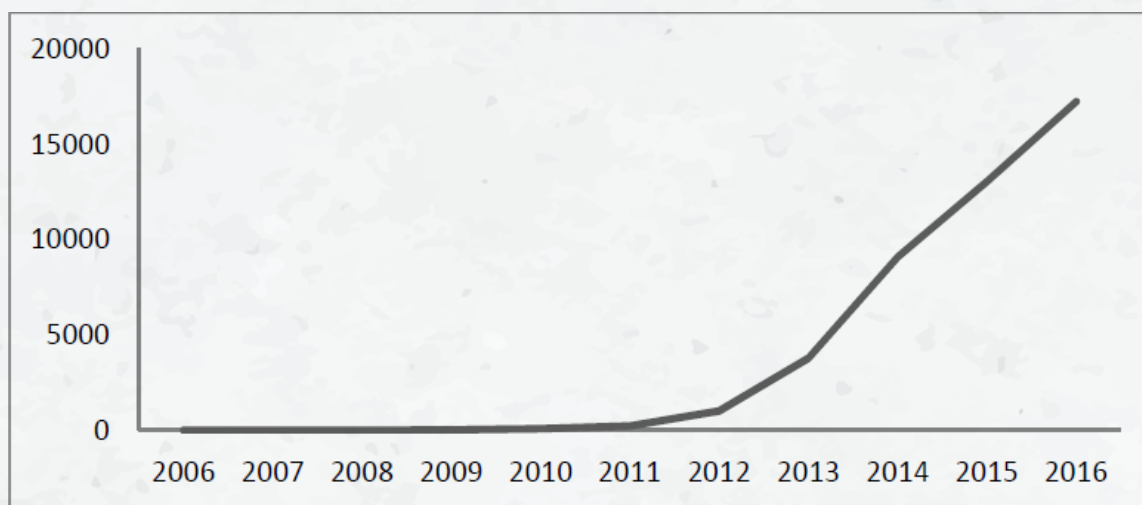
As políticas públicas norte americanas direcionadas às fontes de energia renováveis podem ser evidenciadas como políticas com o viés de incentivo econômico e científico, tanto público quanto privado. Inúmeros regimentos balizam e norteiam esse mercado que se destaca mundialmente (STEFANELLO; ZEFERINO; MARANGONI, 2018).

As políticas públicas regionais referentes a energias renováveis reforçam os ideais nacionais e particularizam diretrizes de acordo com a especificidade de cada estado. As mudanças nas perspectivas das políticas públicas estaduais implantadas na Califórnia para fomento da energia solar especialmente residencial abrangeram quase que por completo o conceito de governança ambiental citado por Agrawal e Lemos (2006), quando tratam dos incentivos que sejam relacionados ao meio-ambiente, utilizando novas tecnologias, fomentando a participação das instituições envolvidas nas tomadas de decisão e as mudanças socioculturais voltadas para o benefício ambiental. Sugerem ainda que o sucesso de tais instrumentos de incentivos de mercado depende principalmente dos cidadãos e consumidores e sua internalização dessas mudanças. Segundo Batista et al. (2018), essa visão positiva em relação ao meio ambiente é amplamente difundida entre os cidadãos californianos, trazendo o estado como possuidor de fortes laços com o ambientalismo. Barros (2012) traz para a contemporaneidade dos valores ambientais a preocupação com qualidade de vida, uma visão sistêmica sobre o planeta, preocupação sobre o futuro dos recursos e a necessidade de bases mais sustentáveis para a humanidade.

Segundo Castro et. al. (2016), os altos investimentos históricos do Estado da Califórnia no desenvolvimento de tecnologias, permitiram o cumprimento das metas agressivas de geração renovável as quais o estado se propôs. Neste contexto, a Califórnia tem diversificado seus investimentos em vários setores para que o segmento continue sendo viável, especialmente no desenvolvimento de novos mercados e demandas como o armazenamento, veículos elétricos, células- combustíveis, geração solar, interface entre geração fotovoltaica e baterias.

Neste contexto, Batista *et al.* (2018) chama a atenção para o acelerado crescimento da geração de energia solar no Estado, trazendo dados da California Energy Commission em 2016, que vem a ser o órgão responsável por planejar e implementar as políticas energéticas da Califórnia, como mostra a Fig. 7.

**Figura 7** – Geração solar fotovoltaica na Califórnia (2006-2016) em MW (BATISTA et al., 2018).



O arranjo de políticas públicas aplicado na Califórnia não apenas tornou o estado uma referência mundial em termos de difusão da energia solar fotovoltaica, como também o tornou um exemplo de desenvolvimento sustentável, onde o fomento a matrizes energéticas não excluem perspectivas ambientais controladas e limpas, evidenciando-se, entre 2000 e 2014, um crescimento no PIB Californiano de aproximadamente 30%, enquanto a emissão de gases do efeito estufa (GEE) caiu 8% (BATISTA et al., 2018).

As medidas em relação a redução de GEE se tornaram aliadas no processo de incentivo a difusão de energias renováveis. O California's Renewables Portfolio Standard (RPS), originalmente estabelecido em 2002, exigiu que as empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica do estado atendessem a percentuais mínimos do seu mercado consumidor com energia elétrica gerada a partir de fontes renováveis, forçando-os a adotarem novas estratégias, tecnologias e sistemas de gestão ambientalmente sustentáveis, em vias de infringirem a nova legislação. Esta participação mínima aumentaria progressivamente entre os anos de 2013 e 2030, chegando a atingir ao final do último ano, 50% de energia elétrica comercializada sendo oriunda de fontes sustentáveis.

Pioneira quando criada, a California's Greenhouse Gas Emissions Performance Standard, de 2006, promoveu a adoção radical de um padrão de desempenho nas emissões de GEE com vistas ambientalmente corretas no intuito de mitigar as mudanças climáticas. Esta medida determinou que todos os contratos de longo prazo para geração de energia elétrica a partir daquela data, já deveriam ser firmados com projeções de geração de energia que apresentassem um nível máximo a um teto de emissões de 1.100 toneladas de CO<sup>2</sup> por MWh produzido. Tais exigências poderiam assumir formatos variados, quer sejam na gestão dos sistemas de geração de energia ou adoção de novas tecnologias que tratassem de congregar os limites desejados.

Em 2011, o então governador recém-eleito Jerry Brown estabeleceu objetivos gerais onde um dos principais para o setor energético foi o de alcançar 20.000 MW de geração renovável na Califórnia até o ano de 2020, possuindo sua composição por 8.000 MW de geração renovável em plantas centralizadas e 12.000 MW de geração renovável distribuída.

Para Batista et al. (2018), a California Energy Commission (2016) confirmou o sucesso do objetivo inicial referente à instalação de geração centralizada. No tocante à geração distribuída, ao final do ano de 2016, aproximadamente 9.400 MW já estavam em operação, além de outros 900 MW instalados e aguardando o início da operação. Destaca-se que, do total de 10.300 MW, 8.190 MW provinham de energia solar, reforça o autor.

Um dos fatores primordiais para o sucesso do desenvolvimento do setor fotovoltaico californiano em parceria com as políticas públicas implementadas, foi a opção do estado pela adoção de vários incentivos às energias renováveis através da elaboração de condições favoráveis ao financiamento desses sistemas e à expansão da geração fotovoltaica distribuída.

O sistema californiano de regulamentação para a aprovação de empreendimentos para geração de energia solar demonstrava não somente um entrave burocrático, mas também bastante oneroso ao investidor ou cidadão. Não adiantaria nada para quem quisesse investir na instalação de um sistema fotovoltaico, se o desenvolvimento da indústria de painéis e componentes em geral estivesse viabilizando a queda do preço desses equipamentos, mas as despesas indiretas para a implementação desse modelo se tomassem uma maior proporção dentro do custo total da instalação. Os principais custos de alto valor que estavam trazendo essa "dor de cabeça" para o governo da Califórnia eram as despesas com a regulamentação para aprovação do empreendimento solar.

Segundo o U.S. Department of Energy (2014), os trâmites que demonstrassem inconsistências nos processos de licenciamento para energia solar fotovoltaica na Califórnia poderiam custar aos consumidores, aproximadamente, até US\$ 2.500,00 no escopo final dos investimentos para um sistema fotovoltaico residencial. Batista et al. (2018) afirma que foram realizados estudos demonstrando que, com a racionalização e otimização dos processos de licenciamento para o segmento solar fotovoltaico, poderiam ser reduzidos os custos de um mesmo sistema fotovoltaico



residencial em US\$ 1.000,00 aproximadamente, para além do impacto direto sobre o tempo de instalação, que teria em cerca de um mês seu cronograma abreviado.

Tendo em vista essa problemática, o estado aprovou em 2014, o Expedited Solar Permitting Act. Através dessa lei, buscava-se simplificar a regulamentação para instalação desses sistemas, visando diminuir o custo de licenciamento e liberação da instalação dos painéis fotovoltaicos residenciais e trazer maior fomento ao setor. A lei exigiu a adoção de um processo de adequação e normatização regulares em todas as cidades da Califórnia adotando um licenciamento acelerado e simplificado para sistemas fotovoltaicos residenciais com capacidade instalada máxima de 10 kW. De acordo com a nova norma, as instituições impactadas deveriam desde então:

- Adotar um novo “check list” de verificação de todos os requisitos básicos para que um sistema seja regulamentado. Essa medida buscava promover uma maior celeridade nos processos de revisão que seriam concedidos a quem não atendesse integralmente as condicionantes;
- Os serviços públicos deveriam adotar tecnologias que pudessem compatibilizar o uso de assinaturas eletrônicas em documentos de permissão relacionados aos trâmites solares fotovoltaicos;
- Determinar o aceite da apresentação eletrônica dos documentos de autorização; e
- Viabilizar os processos de inspeção ou fiscalização pública. Determinou-se que uma única inspeção deveria ser feita, em tempo hábil e in loco, sujeita a avaliação e processo de exceção, quando necessário.

No ano de 1996, o governo estadual californiano determinou que os consumidores que contavam com sistemas de geração distribuída, a partir de fonte renovável quaisquer que fosse, com capacidade instalada de até 10 kW, poderiam participar do programa NEM (California Public Utilities Code, 1996). Neste novo programa, os consumidores participantes passariam também a fomentar a rede de distribuição com sua produção excedente. A energia elétrica injetada na rede seria valorada à tarifa final, de modo que os créditos gerados mensalmente através da sua produção própria seriam acumulados e, ao final do período de faturamento, abatidos do consumo total de energia elétrica proveniente da rede nos períodos de não produção solar, gerando abatimentos na fatura. Assim, os consumidores pagariam apenas pelo consumo líquido de energia elétrica.

Um ponto bastante interessante a ser salientado é que, ao final do período de faturamento compreendendo doze meses, se o consumidor apresentasse um excedente de energia elétrica, o programa previa o recebimento desse equivalente excedente em forma de compensação financeira.

O NEM promovido pelo Estado da Califórnia permitiu que os consumidores deixassem de pagar parte de sua fatura de energia elétrica e utilizassem a rede como “bateria virtual”, tudo isso, sem arcar com os custos inerentes à prestação do serviço de distribuição (CASTRO et. al. 2017). Tal convenção adotada poderia ter desencadeado uma série de desafios, como a transferência dos custos de transmissão da concessionária oriundos daqueles com geração distribuída, para àqueles sem geração distribuída (cost-shifting).

Neste sentido, Batista et al. (2018) trouxe que a revisão da política supracitada que fora aprovada em 2016, buscava contar com novas diretrizes, que viessem a contemplar, também, os lucros “perdidos” pelas concessionárias. O programa obtido posteriormente a sua revisão passou a permitir que as distribuidoras cobrassem uma tarifa mínima mensal de US\$ 10,00, prevendo também que os prosumidores pagassem tarifas não evitáveis de aproximadamente US\$ 0,03 por kWh de energia elétrica consumida diretamente da rede. O governo estadual também passou a exigir que todos os consumidores residenciais adotassem medidores inteligentes até o ano de 2019.

A lei Million Solar Roof (California Public Utilities Code, 2006) instituída em 2007, teve como objetivo proporcionar incentivos financeiros que reduziram o custo da energia solar. Também determinava uma meta de que até 2020, metade das novas residências construídas no Estado da Califórnia deveriam contar com sistemas de painéis solares fotovoltaicos inseridos.

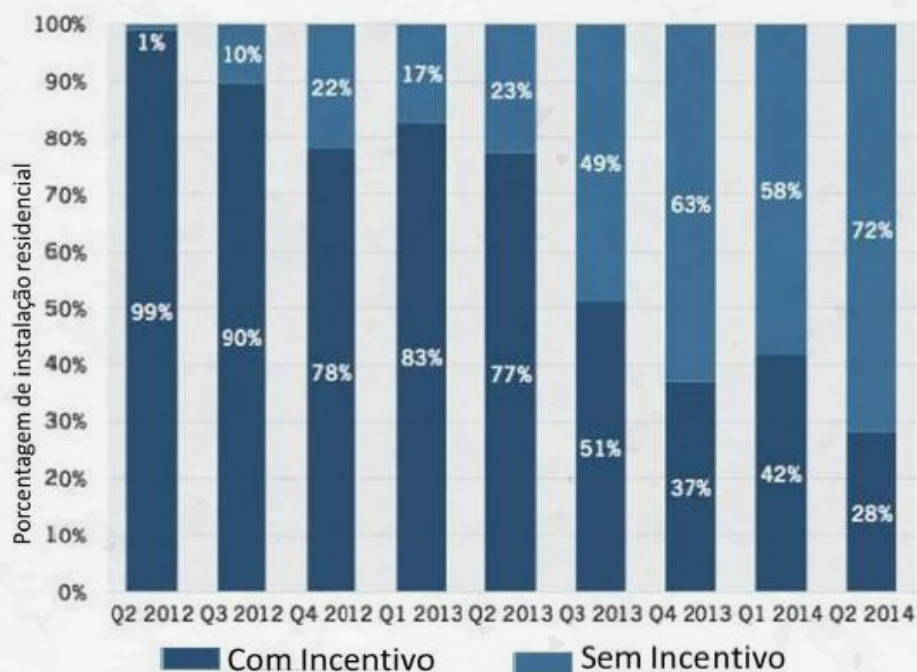
Através de uma intensa campanha de subsídios públicos com um orçamento de US\$ 2,177 bilhões, o programa ofereceu recursos àqueles interessados em instalar sistemas solares ao limite de até 1 MW por edificação. No entanto, os incentivos financeiros vinham sob a forma de descontos na fatura de energia elétrica ou de remuneração direta aos participantes, os quais diminuía em uma escala pré- estabelecida de dez níveis, com base na capacidade de geração de energia solar distribuída instalada do estado da Califórnia. Quando a capacidade instalada determinada para um nível era atingida, o programa continuava para o nível seguinte, mas desta vez com incentivos menores, findando até o décimo e último passo do sistema de financiamento (Environment California Research & Policy Center, 2015).

Em 2006, a referida lei foi complementada, onde um mínimo de 10% dos recursos destinados ao do fundo deveria ser investido em sistemas para habitações populares de baixa renda.

Após o exaurimento do fundo pertencente a lei, apenas o sub-programa New Solar Homes Partnership (NSHP), que tinha por objetivo a instalação de painéis solares em 50% das novas residências até 2020, possuíam condições financeiras e políticas de perduração. Desde o início do programa, o sub-programa NSHP financiou a instalação de mais de 7 MW em residências de baixa renda, com incentivos que totalizaram mais de US \$ 20 milhões.

Na Fig. 8, mais de 70% de todos os projetos solares residenciais no estado foram concluídos sem incentivos diretos do governo, durante o segundo trimestre de 2014. Esse percentual tendeu a aumentar a medida que o programa alcançava suas metas e reduzia os valores dos subsídios.

**Figura 8:** Porcentagem por trimestre de sistemas solares instalados na Califórnia com e sem incentivos públicos estaduais (2012-2014) (Green Tech Media Research, 2015).



Essa movimentação até certo ponto “contraditória” coincidiu com uma grande redução no preço dos painéis fotovoltaicos no mercado, impactando diretamente no valor do watt. Segundo o National Renewable Energy Laboratory (2016), em 2009 o custo do watt produzido painel fotovoltaico nos EUA era de US\$4,56, enquanto no início de 2016 esse valor era de US\$1,42.



Para Batista et al. (2018), a redução sustentada dos custos dos painéis tornou a instalação de sistemas fotovoltaicos cada vez mais atraente para os consumidores residenciais. Segundo a Green Tech Media (2017), em 2016, na Califórnia, o custo da energia solar de fonte fotovoltaica no primeiro ano de vida útil do sistema fotovoltaico era 38% menor do que a mesma quantidade de energia elétrica gerada através da distribuidora, consolidando assim a atratividade da instalação desses sistemas e sua perenidade mesmo após o fim dos subsídios financeiros dotados pelo estado.

## 5. RESULTADOS

Ao longo do presente artigo, foram levantadas informações do que seriam as principais causas do desenvolvimento na geração de energia solar fotovoltaica tanto no estado brasileiro de Minas Gerais, quanto no estado da Califórnia, nos EUA. Foi salientado que o principal estopim para que a energia solar fotovoltaica se popularizasse no Brasil se deu com a promoção da REN 482/2012, passando a permitir que os consumidores pudessem gerar sua própria energia elétrica através de sistemas renováveis. Essa mesma resolução possuiu, em 2015, uma atualização através da REN 687, possibilitando a ampliação das modalidades de produção e consumo de energia elétrica via sistemas renováveis, como o autoconsumo remoto e as múltiplas unidades consumidoras, bem como a paridade no recebimento dos créditos diretamente equivalentes à mesma quantidade de energia elétrica inserida na rede de distribuição e seus prazos de validade para uso. Minas Gerais, no esteio dessas mudanças, terminou se tornando e atualmente mantém o status de Estado brasileiro líder na quantidade de unidades produtoras, consumidoras e de potência instalada essencialmente através das políticas estaduais implementadas que buscaram fomentar o setor de forma ativa, estimulando toda a cadeia produtiva e consumidora.

Através de uma revisão em sua estrutura tributária, especialmente com a promulgação da Lei Estadual nº 22.549/2017, MG tornou-se, à época, o único estado a isentar de ICMS a energia gerada pelas usinas fotovoltaicas com capacidade de geração de até 5 MW, chamadas minigeradoras. Além da isenção de ICMS relativo à circulação da energia elétrica, o governo mineiro também buscou isentar de impostos todos os equipamentos que fizessem parte da cadeia produtiva do setor, desde os equipamentos principais como painéis e inversores até os chamados “periféricos”, como cabeamentos, trilhos metálicos e outros, passando a estimular tanto a produção quanto o consumo dos mesmos.

As políticas públicas adotadas pelo estado mineiro não teriam surtido o efeito esperado sem que fossem associadas às vantagens estruturais do Estado, enquanto capacidade produtiva e sistema de distribuição de energia vigente. As políticas públicas também associadas às características físicas naturais de MG, principalmente a extensão territorial e os níveis de insolação, bem como a gestão da distribuição no seu território quase que totalmente por uma única empresa, terminaram contribuindo especialmente para a pulverização de sistemas para aqueles consumidores que não possuíam inicialmente a viabilidade de instalação de uma usina fotovoltaica no seu local. No entanto, o Estado de Minas Gerais hoje necessita de novas políticas públicas para alavancar sua posição que se encontra um tanto quanto estagnada, tendo em vista seus estímulos e benefícios terem atingido um patamar de estabilidade, ao passo do crescimento de outros estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará, especialmente no tocante ao segmento de geração distribuída. Foi detectado que a esfera federal brasileira deve buscar avanços em suas legislações e estímulos ao setor, através da educação, tecnologia e mercado, para que possam estimular ainda mais a capacidade ociosa não somente de MG, mas de vários outros estados brasileiros extremamente propícios para geração de energia via o potencial solar fotovoltaico.

O Estado da Califórnia, nos EUA, possui bastantes pontos parecidos com os aspectos físicos de extensão territorial e capacidade de insolação de MG, no entanto, ainda possuía muitos entraves político-administrativos para fazer

com que o setor de energias alternativas renováveis pudessem se desenvolver. As metas ambientais ambiciosas, especialmente no tocante à diminuição de emissão de CO<sup>2</sup>, as políticas públicas estaduais baseadas em incentivos fiscais e subsídios governamentais, o estímulo para a instalação de capacidades renovável centralizada e distribuída de energia, o fomento para os novos modelos de incentivos fiscais de financiamento que possibilitaram aos consumidores a aquisição e instalação de painéis solares, em muitos casos sem necessidade de aporte inicial de capital, associados, especialmente, a redução da burocracia envolvida nos trâmites para emissão das licenças necessárias à instalação de painéis solares residenciais, fizeram com o a Califórnia seja hoje, um dos grandes referenciais mundiais em gestão pública voltada para a promoção de modelos sustentáveis de produção de energia, principalmente pela fonte solar fotovoltaica.

Não menos importante no contexto amplo das energias renováveis e do desenvolvimento sustentável, a relativa facilidade de conscientização do governo californiano em conseguir congrega sua população ao entorno de um modelo de governança ambiental, com premissas que atrelam diretamente o desenvolvimento econômico e tecnológico à qualidade de vida e saúde da população, trouxe terreno mais fértil para que as políticas pudessem ser implementadas e obtivessem êxito. Embora algumas dessas políticas na Califórnia não sejam mais tão necessárias para a continuidade da expansão da geração fotovoltaica distribuída, possuíram sua devida importância em determinado espaço temporal para promover o desenvolvimento do setor naquele estado norte-americano.

Através da exposição dos dois modelos desenvolvidos pelos estados de Minas Gerais e a Califórnia, foram verificadas várias semelhanças de aspectos e potenciais geográficos, bem como a necessidade da presença do Estado como ente sistêmico e constitutivo das esferas política, social e, principalmente, econômica. Em ambos os exemplos, mesmo que em países distintos, pôde-se observar que o estado federativo foi o principal ator que pode promover alterações substanciais para que o sistema econômico-estrutural pudesse se desenvolver.

Portanto, conclui-se que o setor de geração de energia renovável possui ainda uma grande dependência de subsídios públicos mais efetivos para que possa se disseminar sobre a maioria da população. É necessário que maiores investimentos e aportes em políticas públicas que fomentem o setor sejam promovidos, em vias de se conseguir uma maior diversificação das matrizes energéticas e maior sustentabilidade em seus processos produtivos e de desenvolvimento.

Em paralelo às premissas economicistas, especialmente no Brasil, verificou-se a necessidade de que sejam realizadas, cada vez mais, campanhas de conscientização e educação socioambiental buscando mostrar à sociedade os benefícios dos quais a geração de energia solar fotovoltaica pode trazer ao país como um todo, permeando, especialmente as esferas econômica, social, ambiental e de planejamento energético.

No processo de desenvolvimento do presente artigo, foram detectadas várias dificuldades em conseguir dados suficientes para formatar o modelo comparativo entre os referidos estados “alvo” da pesquisa, devido não se possuir sistemas de consulta mais concisos. Devido essa dificuldade, foram pesquisadas diferentes plataformas de dados, brasileiras e norte americanas, principalmente, para que se pudesse realizar um bom processamento de informações e composição mais sólida de observações sobre o objetivo principal da pesquisa. Pretende-se, em futuros estudos, a continuação de pesquisas sobre os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no setor de energias renováveis com ênfase no setor fotovoltaico. Também é desejada a realização de estudos mais aprofundados sobre a realidade brasileira neste viés, tendo em vista a composição plena de seus estudos de pós-graduação.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA. 2019. Disponível em:<<https://www.aneel.gov.br/geracao-distribuida>>. Acesso em: 19 fev 2019.
- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. GERAÇÃO DISTRIBUÍDA. 2020. Disponível em:<<https://www.aneel.gov.br/geracao-distribuida>>. Acesso em: 08 fev. 2020.
- Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Resolução Normativa nº 482/2012, Brasília, Brasil. 17 abr. 2012.
- Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. Resolução Normativa nº 687/2015, Brasília, Brasil, 24 nov. 2015
- AGRAWAL, Arun; LEMOS, Maria Carmen. ENVIRONMENTAL GOVERNANCE. Annual Review Of Environment And Resources, Michigan - Usa, v. , n. 31, p.297-325, 05 jul. 2006. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- BARROS, Antônio Teixeira de. DIMENSÃO FILOSÓFICA E POLÍTICA DO PENSAMENTO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEO. Veritas, Porto Alegre - Rs, v. 57, n. 1, p.92-11, abr. 2012. Trimestral.
- BATISTA, Alexandre Kotchergenko et al. POLÍTICAS DE FOMENTO À GERAÇÃO SOLAR NO ESTADO DA CALIFÓRNIA. VII Congresso Brasileiro de Energia Solar, Gramado - RS, v. , n. , p.1-8, abr. 2018.
- California Public Utilities Code, 1996. § 2827. Disponível em:<<https://codes.findlaw.com/ca/public-utilities-code/pucsect-2827.html>>. Acesso em: 20 out de 2019.
- California Public Utilities Code Senate Bill No. 1368, 2006. Disponível em: <[http://www.energy.ca.gov/emission\\_standards/documents/sb\\_1368\\_bill\\_20060929\\_chaptered.pdf](http://www.energy.ca.gov/emission_standards/documents/sb_1368_bill_20060929_chaptered.pdf)>.
- CAMARGO, Fernando; RIBEIRO, Lígia Pitta; NAHUR, André Costa (Org.). DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA NO BRASIL: recomendações para políticas públicas. Brasília: Wwf-brasil – Fundo Mundial Para A Natureza, 2015. 44 p.
- CASTRO, N.; DANTAS, G; BRANDÃO, R.; MOSZKOWICZ, M.; ROSENAL, R, 2016.
- Perspectivas e Desafios da Difusão da Micro e da Mini Geração Solar Fotovoltaica no Brasil. Texto de discussão do setor elétrico n. 67. ISBN 978- 85-7773-956-1.
- CASTRO, N.; ALVES, J; DANTAS, G; FERREIRA, D, 2017. Estado da arte da difusão de recursos energéticos distribuídos em quatro estados norte-americanos. Texto de discussão do setor elétrico n. 72. ISBN: 978-85-93305-24-5.
- Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG. Atlas Solarimétrico de Minas Gerais. Belo Horizonte: Cemig, 2012. 80 p.
- Empresa de Pesquisa Energética (EPE) / Ministério de Minas e Energia (MME). Análise da Inserção da Geração Solar na Matriz Elétrica Brasileira. Rio de Janeiro, Maio de 2012. Disponível em: <[http://www.cogen.com.br/content/upload/1/documentos/Solar/Solar\\_COGEN/NT\\_EnergiaSolar\\_2012.pdf](http://www.cogen.com.br/content/upload/1/documentos/Solar/Solar_COGEN/NT_EnergiaSolar_2012.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2019.
- Empresa de Pesquisa Energética (EPE). BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL. 2017. Disponível em: <[http://epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-46/topico-82/Relatorio\\_Final\\_BEN\\_2017.pdf](http://epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-46/topico-82/Relatorio_Final_BEN_2017.pdf)>. Acesso em: 09 nov. 2019.
- Empresa de Pesquisa Energética (EPE) / Ministério de Minas e Energia (MME). Matriz Energética e Elétrica, 2018. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>>. Acesso em: 09 jan. 2021.

Environment California Research & Policy Center, 2015. California's Solar Success Story. FERREIRA, Filipe Possa. O ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: UMA POSIÇÃO TEÓRICA. Campinas - Sp, p.1-18, 2018.

GOLÇALVES, André Rodrigues et al. CENÁRIOS DE EXPANSÃO DA GERAÇÃO SOLAR E EÓLICA NA MATRIZ ELÉTRICA BRASILEIRA. VII Congresso Brasileiro de Energia Solar, Gramado - RS, v. , n. , p.1-10, abr. 2018.

Green Tech Media Research, 2017. U.S. Distributed Solar Service.

IAQUINTO, Beatriz Oliveira. A sustentabilidade e suas dimensões. Revista da ESMESC, v.25, n.31,p. 157-178 , 2018.

IEA, International Energy Agency (2016). Energy Technology Perspectives 2016: Towards Sustainable Urban Energy Systems.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.549, de 30 de junho de 2017. Institui o Plano de Regularização de Créditos Tributários. . Minas Gerais, MG, Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/2017/l22549\\_2017.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2017/l22549_2017.htm)>. Acesso em: 15 out. 2019.

National Renewable Energy Laboratory, 2016. U.S. Solar Photovoltaic System Cost Benchmark 2016. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Desenvolvimento sustentável. 2019a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/secao/desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Desenvolvimento sustentável. 2019b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods7/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

REN21. Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, 2017.

RESENDE, Carlos. PORQUE MINAS GERAIS SE DESTACA NO CENÁRIO NACIONAL DE

ENERGIA FOTOVOLTAICA. 2018. Disponível em: <<https://shareenergy.com.br/por-que-minas-gerais-se-destaca-no-cenario-nacional-de-energia-fotovoltaica/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

SILVEIRA, Dierci; MONTEIRO, Leandro da Silva. Energia solar fotovoltaica no Brasil: uma análise das políticas públicas e das formas de financiamento. In: XV SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA. 2018, Rio de Janeiro. SIMPÓSIO. Rio de Janeiro: Seget, 2018. p. 1 -16.

STEFANELLO, Camila; ZEFERINO, Cristiane Lionço; MARANGONI, Filipe. A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FOMENTO DA ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA NO BRASIL. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA SOLAR, 7., 2018, Gramado - Rs. ARTIGO. Gramado - Rs: Cbens, 2018. p. 1 - 10.

U.S. Department of Energy. Soft Costs of Solar Deployment, 2014.









DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O DESASTRE  
AMBIENTAL EM MARIANA/MG: O PROBLEMA DA  
MINERAÇÃO NO BRASIL

*ECONOMIC DEVELOPMENT AND THE  
ENVIRONMENTAL DISASTER IN MARIANA/MG: THE  
MINING PROBLEM IN BRAZIL*

Hugo Rocha de Sousa  
Graduando em Direito pela UFG.

Maria Carolina Carvalho Motta  
Doutora em Ciências Sociais pela UnB e professora do Curso de Direito da UFG –  
Campus Goiás



## RESUMO

A presente pesquisa aborda o direito de acesso à água pela população do município de Colatina/ES abastecida pelo Rio Doce, após o rompimento da Barragem da Samarco em Mariana/MG. O objetivo central é perseguir as causas deste desastre ambiental no território, bem como, os impactos deste contexto na sobrevivência das populações indiretamente atingidas por atividades potencialmente danosas, como a mineradora. Com um viés qualitativo, a abordagem perpassa pela pesquisa tanto bibliográfica como documental com a finalidade de verificar se o panorama que atinge a qualidade da água, atualmente consumida no município, está em um padrão aceitável a fim de garantir a preservação da saúde pública.

**Palavras-chave:** Mineração; Desenvolvimento Econômico; Desastre Ambiental.

## ABSTRACT

This research addresses the right of access to water for the population of the municipality of Colatina / ES supplied by the Rio Doce, after the Samarco Dam rupture in Mariana / MG. The central objective is to pursue the causes of this environmental disaster in the territory, as well as the impacts of this context on the survival of populations indirectly affected by potentially harmful activities, such as mining. With a qualitative bias, the approach runs through both bibliographic and documentary research in order to verify whether the panorama that affects water quality, currently consumed in the municipality, is in an acceptable standard in order to guarantee the preservation of public health.

**Key-Words:** Mining; Economic Development; Environmental Disaster.

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa questiona o modelo de desenvolvimento sob o qual cresce a mineração industrial, frente às normas constitucionais que determinam objetivos a serem alcançados pela república, como aqueles que dizem respeito à dignidade humana, à erradicação da pobreza, à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e à promoção do bem de todos sem qualquer preconceito ou discriminação.

Busca-se assim evidenciar as disparidades entre o paradigma do desenvolvimento insculpido entre os objetivos da república e um modelo de desenvolvimento que busca tornar o meio ambiente em mercadoria. A análise perpassa pelo conceito de extrativismo, como modelo específico de produção sob o qual se exploram os recursos minerais na América Latina (SVAMPA, 2019) e como o crescimento da mineração industrial sob esta lógica tem provocado o aumento exponencial de desastres ambientais.

Aprofundando o debate em torno da lógica do crescimento da mineração se busca ainda compreender: a) a regulação da atividade minerária e sobretudo da construção de barragens, como tecnologia adotada e central na ocorrência do desastre ambiental que atingiu a cidade de Colatina/ES; b) a atuação estratégica das empresas e qual o nível de influência que exercem na construção da política mineral no país.



Por fim, investiga-se o conceito de desastre ambiental, buscando sua definição, bem como compreender quais ações ou omissões foram relevantes para o rompimento da barragem da Samarco S.A., buscando a conexão entre a ocorrência deste desastre ambiental e a lógica de exploração dos recursos minerais no Brasil.

Para atingir os objetivos específicos será necessário analisar o modo de desenvolvimento e operação da mineração no Brasil sob a ótica do modelo de desenvolvimento insculpido entre os objetivos da República; analisar o processo de falhas regulatórias e fiscalizatórias em conjunto com as ações da empresa Samarco S.A. como configuradores do desastre ambiental em Mariana, bem como, analisar o desastre ocorrido em Mariana/MG a partir do contexto do crescimento das grandes indústrias de mineração no Brasil.

Quanto ao método, utilizou-se para esta pesquisa uma revisão bibliográfica na temática do desenvolvimento, dos conflitos socioambientais que envolvem a mineração no Brasil e dos estudos a respeito do desastre do rompimento da barragem da Samarco em Mariana/MG. Também foi realizada uma pesquisa com relação à legislação afeta a temática da mineração e das normas constitucionais relativas ao desenvolvimento nacional, aos direitos fundamentais e à ordem econômica.

## 2. A MINERAÇÃO NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: PRINCÍPIO DA DEFESA DO MEIO AMBIENTE X ECONOMIA DE MERCADO

É importante salientar que, se não pode a constituição prescindir de um desenvolvimento ampliado em nome do crescimento econômico, ao mesmo tempo ela inscreve, na ordem econômica, princípios que podem não levar a cabo os objetivos mencionados. Consoante apontam Silva (2014) e Masson (2016), embora o texto constitucional não diga expressamente, ele adota o sistema capitalista como modelo de desenvolvimento econômico elegendo princípios bases deste sistema, como a propriedade privada e a livre concorrência. É complexa, portanto, a afirmação de que esta ordem deve garantir a justiça social (art. 170, CF), sendo constituída sob os pilares de um sistema que existe por meio da apropriação privada dos meios de produção e da acumulação de capital. (SILVA, 2014).

Neste sentido, aponta Silva (2014, p. 801), que os princípios da ordem econômica, observando o modelo de desenvolvimento em curso “tendem a constituir mais uma fórmula de condicionamento das ações do sistema capitalista do que combatê-lo como origem da desigualdade”, e assim elucida:

Mas, desses princípios e medidas advêm soluções de transição, apenas moderadoras dos excessos do capitalismo. São fórmulas tecnocráticas e neocapitalistas, que não suprimem as bases da ordem econômica individualista, fundada no poder privado de domínio dos meios de produção e dos lucros respectivos. (SILVA, 2014, p. 801).

Ainda que a ordem econômica prevista constitucionalmente não seja erigida em oposição a um modelo de desenvolvimento capitalista, é importante salientar que dentre os princípios que a conformam subsiste um conjunto de normas que devem opor limites a um modelo de desenvolvimento econômico que atente contra os princípios e objetivos do Estado brasileiro.

A previsão constitucional de um dever de preservação ambiental (art. 170, VI, CF) como princípio da ordem econô-

mica conjuntamente com a garantia de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF) nos oferece forte subsídio para compreender a tentativa do Estado de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. E esta tentativa não se desloca de um eixo internacional de pensamento que encontra a sua matriz no conceito de desenvolvimento sustentável.

A existência de degradação ambiental crescente, bem como os crescentes conflitos socioambientais começam a demonstrar a incapacidade de tal tentativa de compatibilização ter sucesso e promover algum tipo de sustentabilidade. Entretanto, algumas teorias surgem para apontar soluções, a exemplo da modernização ecológica que teoriza a possibilidade de um “aprendizado institucional frente à degradação ambiental gerada pelo modelo de desenvolvimento capitalista.” (ACSELRAD, 2002).

Mas, se a compatibilização entre uma matriz de desenvolvimento que privilegia o crescimento econômico e a própria existência dos demais direitos, entre eles o direito de acesso à água e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é possível, só encontraremos a partir da análise da realidade concreta. Nesta seção, o que se pretende explorar é uma análise atinente à grande mineração, ao processo de “desenvolvimento” deste setor a fim de compreender se tal compatibilização é possível.

Em primeiro lugar cumpre destacar que não é possível compreender o processo de expansão do setor da mineração, sem compreender o próprio modelo de produção que determina a lógica de exploração dos recursos naturais na América Latina, e também no Brasil. Neste sentido é possível afirmar, num recorrido histórico, que na América Latina, sempre predominou um modelo bastante específico de produção, que autores como Gudynas, vão chamar de “modelo de apropriação” (GUDYNAS, apud. SVAMPA, 2019, p. 15). Sua base central é a exploração máxima dos recursos naturais de determinado território, como a água, a terra, as florestas e também o minério. Segundo Svampa (2019), o extrativismo (conceito utilizado para designar este modo de produção), pode ser assim conceituado como uma forma de desenvolvimento que é baseada principalmente na apropriação da natureza, com um objetivo bastante específico: alimentar o mercado internacional de commodities de forma subordinada como fornecedor de matérias primas.

A indústria da mineração se insere como uma fase do extrativismo e sobretudo a partir dos anos 2000 vai trazer novos elementos na perpetuação e manutenção deste modo de produção. A partir do século XXI, notadamente entre os anos 2000 e 2011, há um processo acentuado de expansão da mineração na América Latina. (GONÇALVES; MILANEZ; WANDERLEY, 2018). O que marca essa nova expansão é um fenômeno econômico que ficou conhecido como “boom das commodities”. Segundo Gonçalves, Milanez e Wanderley (2018, p. 393), este fenômeno:

[...] caracterizou-se pela crescente elevação do preço de diversos minérios no mercado mundial [...]. “O minério de ferro de 62% de teor que, em maio de 2002, custava US\$ 12,60 a tonelada, chegou a US\$ 187,10 em janeiro de 2011, uma valorização de quase 15 vezes em 10 anos. Este fenômeno também afetou o preço de outros minérios, elevando: a tonelada de níquel em 1.072%; a tonelada de estanho em 897%; a tonelada de carvão sul-africano em 789%; a onçatroy de ouro em 665%; e a tonelada alumínio em 239% [...]”

O aumento do preço provocou um aumento da expansão da mineração, entretanto, o crescimento do setor tem se dado de forma cada vez mais concentrada. Neste sentido, aponta Malerba (2015) que apesar da mineração envolver um amplo contexto de exploração mineral, desde pequenas empresas, a mineração industrial tem concentrado um verdadeiro monopólio:

Embora 70% das 3.370 minas que existem no Brasil (dados de 2009) sejam de pequeno porte (em geral ligadas à extração de areia, saibro, cascalho e brita), a concentração dos investimentos e da pro-



dução do setor voltada à exportação está nas mãos de grandes corporações que controlam grandes minas, cujo processo extrativo necessita de redes de infraestrutura (ferrovias, estradas, minerodutos, plantas de beneficiamento, hidrelétricas) e montantes elevados de capital. Segundo o Anuário Mineral Brasileiro (DNPM, 2010), as quinze maiores empresas de mineração no país foram responsáveis por mais de dois terços da produção mineral brasileira. Somente a Vale detinha, em 2011, 72% do mercado nacional de minérios. (MALERBA, 2015, p. 79)

O boom das commodities tornou favorável o cenário econômico para os países que exportam matérias primas, como é o caso do Brasil e de outros da América Latina (TROCATE, 2020). Entretanto a especialização na produção de matérias primas visando a exportação trouxe alguns problemas como o fenômeno da reprimarização da pauta exportadora brasileira, na troca de exportação de bens mais complexos por outros mais simples, em que a produção de commodities minerais contribui diretamente.

Do ponto de vista da economia, neste sentido, se aprofunda a dependência do Brasil do mercado e do capital internacional, e sendo a economia dependente do setor para garantir o equilíbrio da balança comercial (MALERBA, 2015), reinsere-se aos poucos o Brasil na lógica da divisão internacional do trabalho. Com relação a este contexto vale a poética citação de Galeano (1970, p. 10) na obra *“As veias abertas da América Latina”* em que ele afirma que “[...] a América Latina aprimorou suas funções. [...] continua existindo para satisfazer as necessidades alheias, como fonte e reserva de petróleo e ferro, de cobre e carne [...]”. Sobre esta dependência, Svampa, citando Naredo (2011) ao analisar a posição do extrativismo no contexto da globalização, destaca do ponto de vista da economia, ampliaram-se as desigualdades entre os países do hemisfério norte e do sul, alterando a dinâmica de exploração de recursos naturais e conseqüentemente redimensionando a divisão internacional do trabalho:

Se trata de la tendencia de los países del norte a desplazar fuera de sus fronteras las primeras fases de la actividad extractiva, privilegiando el cuidado del ambiente local, pero a costa de un mayor deterioro del ambiente a nivel global, y, particularmente, de los países del sur cuyos territorios son utilizados como fuente de recursos y sumidero de residuos. (Svampa, 2011, p. 412)

O Estado não esteve afastado de todo este processo, na verdade dele tem participado diretamente. Apesar de algumas mudanças apontadas por alguns autores como Milanez e Santos (2013, p. 6-13) da passagem de um modelo neoliberal – que criou uma onda de privatizações e abriu o setor da mineração quase exclusivamente ao capital estrangeiro – para um modelo conceituado como neoextrativista – que aumentou o papel do Estado com relação à mineração – a base estrutural de produção com objetivo de alimentar o mercado internacional de commodities se manteve. Neste sentido a assunção de governos progressistas na América Latina, e também no Brasil pouco se questionou a respeito do papel da indústria da mineração para o desenvolvimento nacional. (MILANEZ; SANTOS, 2013, p. 8).

A dependência econômica brasileira com relação ao setor aumenta, e neste sentido aumenta também a dependência do mercado internacional e do grande capital internacional, que vão ditando as regras e a intensidade da extração dos minérios. O que se questiona, portanto, diante de tal contexto é a evidência falha em um discurso que alia a ideia de desenvolvimento ao crescimento econômico, e sobre tudo ao crescimento econômico da mineração que tem servido como forma de transformação de recursos naturais em mercadorias para alimentar o grande capital internacional.

Atrelado a este movimento expansivo da mineração, podemos verificar, no mesmo período, um aumento exponencial dos conflitos envolvendo estas atividades. Dados dos Cadernos de Conflitos no Campo da CPT apontam um aumento 225%, nos conflitos envolvendo a mineração entre 2009 e 2010, no auge do boom das commodities. (WAN-

DERLEY; GONÇALVES, 2019). Grande parte desses conflitos estão atrelados aos grandes empreendimentos. Em um quadro síntese analisando os conflitos envolvendo mineração entre 2004-2018, Wanderley e Gonçalves (2019), apontam esta tendência:

As empresas que mais compareceram como causadoras de conflitos envolvendo a mineração no território brasileiro foram a Samarco-Vale-BHP Billiton, presente em 283 casos (25%); a Vale, em 146 casos (13%); a Bamin, em 99 casos (9%); a Anglo American em 85 casos (8%); a Lipari Mineração, em 24 casos; a INB, em 19 casos; a Mineração Amapari, em 19 casos e a Kinross, em 18 casos. No entanto, ao considerar o fato de que a Samarco Mineração S.A., é uma joint venture da Vale S.A. e da BHP Billiton, constata-se que a Vale aparece em 428 situações de conflitos, o equivalente a 38,1% dos casos compilados pela CPT, o que mostra o grau de violência provocado pela maior mineradora do país. (WANDERLEY; GONÇALVES, 2019, p. 140).

Fica, portanto, evidente que o crescimento de conflitos está diretamente vinculado ao modelo de exploração mineral por grandes corporações, numa lógica capitalista dependente. Os conflitos tem, como característica principal o nível de impacto produzido pela indústria da mineração sobre os territórios, os sujeitos e o meio ambiente. Atentamente, destacam alguns autores que o problema da mineração e sua relação com desastres ambientais que impactam diretamente o meio ambiente e com isso a dimensão do acesso à água não podem ser reduzidos sequer à mina e seu entorno, pois criam um problema sistêmico expresso na pilhagem dos territórios, apropriação dos recursos naturais, violação de direitos humanos, poluição e degradação do meio ambiente. (GONÇALVES; MILANEZ; WANDERLEY, 2018).

Estes danos socioambientais provocados pela mineração não são, muitas vezes, percebidos como parte da atividade minerária. Segundo Milanez (2017), isso acontece porque um discurso construído por parte das grandes corporações da mineração acaba cristalizando no senso comum a ideia de que os impactos provocados pela mineração se restringem à própria mina e a áreas contíguas e de que estes impactos estão limitados no espaço e no tempo, podendo ser mitigados ou até revertidos com boas práticas de gestão. Entretanto aponta o autor que é necessária uma outra análise que compreenda que os diversos impactos socioambientais provocados pela atividade mineradora são complexos e irreversíveis e neste sentido é necessário “explicitarmos seu alcance nas dimensões geográfica e temporal.” (MILANEZ, 2017, p. 94).

Diversas experiências de monitoramento da atividade mineradora no Brasil, entre elas: Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil – FIOCRUZ, Banco de dados de recursos minerais e territórios – CETEM, Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado de Minas Gerais – GESTA/UFMG, nos evidenciam um panorama geral desta situação. Segundo estes estudos são impactos ambientais gerados por grandes projetos de mineração: prejuízos ao ecossistema local, assoreamento de rios, poluição do ar, disposição inadequada de rejeitos e escórias, desmatamento, poluição do solo, poluição do lençol freático, impactos na paisagem, extinção de espécies vegetais e/ou animais, atuação em área de preservação ambiental, extração ilegal de madeira nativa e rompimento de barragens. Entre todos estes impactos e outros que ainda podem ser citados, os que despontam com maior intensidade são aqueles relacionados aos recursos hídricos.

Conforme aponta Milanez (2017) estes podem ser com relação ao consumo da água pela mineração, rebaixamento do lençol freático, e por fim, impactos relacionados à poluição da água. Com relação a este último, os estudos realizados pelas instituições citadas evidenciam um quadro grave, mostrando que mais da metade dos conflitos mapeados apontam a poluição hídrica como principal impacto causado pela mineração.

Fica evidente portanto que o crescimento da mineração no Brasil sob os moldes de uma exploração pautada nos interesses do grande capital internacional não pode ser amparada pelo conceito de desenvolvimento nacional que é cristalizado entre os objetivos da república. Ainda mais grave é o contexto de impactos socioambientais gerados



sob esta lógica, que não pode ser tido como sustentável. As evidências demonstram neste sentido que é absolutamente inconciliável a compatibilização entre um desenvolvimento econômico neoextrativista e a preservação do meio ambiente.

## 2.1. ESTADO REGULADOR (?)

Por se tratar de atividade econômica de interesse nacional, a constituição atribui ao Estado o papel de regulador da exploração mineral no Brasil. Inicialmente cumpre destacar que os recursos minerais, inclusive os do subsolo pertencem à União, nos termos do art. 20, IX e que compete privativamente à União legislar sobre estes recursos, de acordo com o art. 22, XII.

No art. 176 da Constituição Federal encontraremos os dispositivos que indicam a forma de exploração da mineração. Estabelece assim o caput do citado artigo que os recursos minerais do subsolo constituem parte distinta do solo, pertencendo à união, entretanto é assegurada ao concessionário a propriedade do produto da lavra. O parágrafo primeiro do mesmo artigo, inserido pela Emenda Constitucional nº 06 de 1995, estabelece que, pertencendo os recursos do subsolo à união, a exploração de tais recursos somente poderá ser realizada por empresa privada, por meio de autorização ou concessão, visando sempre o interesse nacional. (BRASIL, 1988).

Uma breve crítica aqui deve ser feita com relação ao conceito de interesse nacional. Como se viu no título anterior o interesse nacional com relação à mineração tem se formulado sob a lógica capitalista, caracterizada pela dependência entre modelo mineral brasileiro e o mercado internacional de commodities. Neste sentido, cabe apontar que o interesse nacional aqui referido destoa diretamente do modelo de desenvolvimento nacional insculpido na constituição federal, como objetivo da república. Malheiro (2019), Milanez e Santos (2013) apontam que este discurso do interesse nacional sempre vem a justificar um modelo de exploração mineral que diretamente viola direitos, desterra populações e destrói a natureza enquanto dela se apropria como bem natural. Para Malheiro então “o interesse nacional se transforma em uma narrativa institucional e juridicamente legitimada, que garante um tratamento diferencial em termos de regulação.” (MALHEIRO, 2019, p. 88).

Sob a ótica da tutela ambiental o texto constitucional, insere alguns dispositivos, inclusive na ordem econômica, com relação à proteção ambiental. Assim estabelece o art. 170, VI da Constituição que constitui um princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e extração. (BRASIL, 1988).

Para disciplinar a atividade e tentar evitar ou reduzir os impactos gerados por empreendimentos como a mineração, a Resolução Conama 237, de 1997, exige licenciamento prévio, por órgão estadual competente, para “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.” (BRASIL, 1997). Estas atividades dependem do prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) para seu licenciamento ambiental. O EIA/RIMA é sempre obrigatório na atividade de exploração mineral, independentemente dos recursos ambientais envolvidos (BRASIL, 1986).

Como o modelo de exploração mineral no Brasil se consolida com a utilização de estruturas de barragens para a disposição de rejeitos oriundas da exploração dos minérios, é pertinente também ao âmbito regulatório exercido pelo Estado a Política Nacional de Segurança de Barragens. Esta política prevê uma série de instrumentos para o controle e a segurança das estruturas de barragens que deve ser observado nas fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação e de usos futuros de barragens em todo o território nacional. (BRASIL, 2010)

Ela cria também categorias para classificar os riscos inerentes às construções de barragem, que consistem em dois elementos centrais: o risco e o dano potencial associado. O primeiro é classificado segundo características técnicas, o estado de conservação da barragem e o plano de segurança de barragem. Já o dano potencial associado é classificado segundo o nível de impacto que pode gerar caso haja rompimento. Para a instalação de barragens também é exigido prévio licenciamento ambiental, com o respectivo estudo de impactos ambientais. (BRASIL, 2010).

Como vemos, o Estado tem um forte papel regulatório da atividade minerária no Brasil, entretanto, questiona-se a efetividade de tal aparato normativo diante dos impactos ambientais produzidos pela mineração, já em evidência. Com relação à segurança de barragens apontam Santos e Wanderley (2018) diversas falhas no processo regulatório e fiscalizatório:

[...] do total de barragens cadastradas em 2015, a ANA desconhecia a altura de 79%, o volume de 41% e o risco e danos potenciais de 87% e 88%, respectivamente. O mais alarmante ainda é o fato de, em 2015, apenas 4% (701) de todas as barragens existentes no Brasil terem comprovadas vistorias realizadas pelos órgãos responsáveis por promover controle de segurança. (SANTOS; WANDERLEY, 2018, p. 100).

Ou seja, se por um lado o Estado tem o dever de regular a atividade mineral, inclusive com instrumentos que devem atuar para a proteção ambiental frente à degradação provocada pela mineração, por outro estes mesmos instrumentos têm se mostrado insuficientes, ou débeis para oferecer a proteção necessária ao bem jurídico protegido.

Sobre a debilidade dos instrumentos regulatórios é importante frisar que a própria Agência Nacional de Mineração, órgão com responsabilidade de monitorar e fiscalizar a atividade minerária sofre com o sucateamento e falta de funcionários, o que se aplica também a municípios e estados que, tendo o dever de licenciar, monitorar e fiscalizar atividades envolvendo a mineração, no âmbito de suas competências, precisam de mais investimento público. (TROCATE, 2020).

A própria transformação do Departamento Nacional de Mineração – DNPM em Agência Regulatória (ANM), como proposta para superar problemas relacionados à burocracia e sucateamento do órgão traz outras consequências. Já se aponta que é possível

haver uma maior influência das empresas sobre a agência regulatória tomando como ponto de análise a experiência de criação de agências reguladoras no segmento de energia elétrica. (SILVA, 2012 apud MILANEZ et al., 2016).

Explorando o cenário institucional é possível perceber que a atuação das empresas junto ao Estado e o conjunto de estratégias adotadas para “capturar de poder”, por meio do qual as empresas passam a ter mais influência sobre a condução da política minerária no Brasil.

## **2.2. EMPRESAS MINERADORAS E ESTADO: CENÁRIO INSTITUCIONAL**

A compreensão das relações entre as empresas da mineração e o Estado é essencial para avaliar como determinadas corporações são capazes determinar o rumo de políticas que essencialmente deveriam, no Estado Democrático de Direito, ser produzidas com o conjunto da sociedade. Em um estudo sobre as estratégias corporativas da empresa VALE S.A, alguns autores (MILANEZ et al., 2018) irão propor um novo modelo analítico a partir da ideia das Redes Globais de Produção.



Este novo modelo se propõe a considerar as relações de poder das corporações para a captura de valor a partir do conceito de estratégias, sendo que estas se configuram como:

[...] um repertório de ações coordenadas desempenhadas por um ou mais agentes – em grande medida, coletivos, que envolve o exercício do poder com o objetivo de: (1) aumentar sua capacidade de ampliar ou capturar valor; (2) ampliar seu poder ou reduzir o poder de outros agentes; ou (3) modificar condições de enraizamento, próprias e as de outros agentes. (MILANEZ, *et al.*, 2018, p. 7).

A partir deste modelo se cria a categoria estratégia institucional, a fim de compreender especificamente o exercício de poder das corporações direcionado ao Estado, e conceituam esta categoria como “o conjunto de ações utilizadas na tentativa de exercer uma influência regulatória forte e consistente.” (SZABLOWSKI, 2007, p. 8 apud MILANEZ *et al.*, 2018, p. 20). A partir do conceito de Fuchs (2013) os autores dividem estas estratégias em três dimensões: a) estratégia instrumental, compreendida como o poder que as corporações exercem diretamente sobre os agentes públicos; b) estratégia estruturalista material, compreendido como o uso do poder econômico é utilizado para cooptar ou capturar o poder político de agentes do Estado; e c) estruturalista material, no qual se compreendem os símbolos e narrativas criadas pelas empresas. (FUCHS, 2013 apud MILANEZ *et al.*, 2018).

Partindo deste modelo analítico os autores conseguiram elucidar alguns pontos chave que possibilitam a compreensão das principais ações da empresa Vale S.A. sobre as instituições do Estado. Do ponto de vista da estratégia instrumental aparecem o lobby, o financiamento privado de campanha e a porta-giratória.

O financiamento privado de campanha, aliado a algumas práticas de lobby, tem levado a uma “captura de mandatos políticos” pelas corporações da mineração, o que conseqüentemente diminui a “efetividade da participação de comunidades impactadas, trabalhadores, organizações e movimentos sociais nas tomadas de decisão sobre os rumos da política mineral”. (COELHO; MILANEZ; PINTO, 2016, p. 186).

Especificamente sobre este ponto, alguns dados levantados por Coelho, Milanez e Pinto (2016) apontam que nas eleições de 2014 seis empresas ligadas à Vale S.A. financiaram diversas candidaturas, somando um valor de doação de R\$ 79,3 milhões.

A porta giratória, termo que caracteriza a circulação de gestores públicos para cargos privados, ou de agentes privados para cargos públicos (COELHO; MILANEZ; PINTO, 2016) também foi observado quando, por exemplo, da nomeação do ex-diretor da Vale fertilizantes, Vicente Humberto Lôbo Cruz, no governo Temer para ocupar o cargo de Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral no Ministério de Minas e Energia, e ao assumir, nomeou outros ex-diretores e consultores da Vale para cargos de diretoria da sua secretaria. (MILANEZ *et al.*, 2017 apud GONÇALVES; MILANEZ; WANDERLEY, 2018).

A estratégia estruturalista material se consolida na utilização do poder econômico da mineradora, que, quase sempre tem uma receita maior do que o próprio município onde está instalada, e utiliza esse poder econômico para financiar diretamente determinadas obras ou constituir parcerias, para os autores este fenômeno gera uma dupla dinâmica que, por um lado torna o poder político dependente do poder econômico da corporação e por outro constitui uma simbologia no campo ideacional, criando uma imagem de empresa que tem responsabilidade social. (MILANEZ, *et al.*, 2018).

O que se percebe, portanto, é que não é possível no campo de análise sobre a condução da política mineral, isolar o Estado como entidade regulatória abstrata, desvinculada de relações de poder. Neste sentido, na análise das estratégias adotadas pelas empresas, sobre tudo pela Vale S.A. é perceptível a influência das empresas mineradoras sobre os agentes públicos na produção das políticas públicas voltadas ao setor da mineração.

### 3. A MINERAÇÃO EM XEQUE: O DESASTRE DA SAMARCO EM MARIANA/MG

Desastres ambientais não são um evento incomum em nossa sociedade, nem sequer podemos dizer que são algo novo. Inicialmente a relação da humanidade com desastres era particularmente vinculada a uma visão divina. Desastres eram vistos como castigos de Deus. Entretanto, conforme a sociedade foi evoluindo, esses desastres foram sendo associados à ideia de progresso. (CARVALHO, 2013).

Um evento tido como o primeiro desastre da era moderna foi o terremoto que atingiu a cidade de Lisboa. Muitos filósofos e cientistas da época começaram a fazer uma análise das transformações provocadas pelo ser humano no meio ambiente, o uso de tecnologias como causas que potencializaram os efeitos catastróficos de determinados eventos. (CARVALHO, 2013).

Além deste, inúmeros outros podemos citar: Bophal, em 1984; a contaminação radioativa de Chernobyl, em 1986; o Césio, em Goiânia, no Brasil, em 1987; o furacão Katrina, nos EUA, em 2005, a onda de calor na Europa Ocidental, em 2003 (CARVALHO, 2013), e o rompimento da Barragem de Mariana em 2015.

A definição tradicional de desastre o conceitua como “evento súbito, com impacto significativo e causa natural”. (FARBER, 2018). Entretanto, tal definição pode acabar gerando alguns equívocos. Para Farber (2018) o impacto significativo depende do observador, assim como a “causa natural” é confrontada com as causas tecnológicas que caracterizam muitos desastres. Neste último aspecto, a tendência do conceito tradicional é marcada por uma divisão cartesiana entre homem/natureza, que não contribui para um correto enfrentamento do problema. (CARVALHO, 2013).

Neste sentido é necessária uma exploração conceitual. De forma geral desastres ambientais podem ser conceituados a partir das causas que lhes deram origem: os de ordem natural e os de ordem antropogênica. Segundo Carvalho (2013):

Os desastres naturais são compostos por desastres geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos e biológicos. São alguns exemplos de desastres geofísicos, os terremotos, maremotos, tsunamis e vulcões; de meteorológicos, tempestades, tornados e furacões; de hidrológicos, as inundações; de climatológicos, as temperaturas extremas, os incêndios e as secas; de biológicos, as epidemias e as infestações de insetos. “[...] os desastres antropogênicos são constituídos por desastres tecnológicos e sociopolíticos e decorrem de fatores humanos. Sob o ponto de vista sistêmico, pode ser dito que tais desastres decorrem do sistema social (principalmente, do científico, do econômico e do político). São espécies de desastres tecnológicos, o uso da tecnologia nuclear (Chernobyl, Three Mille Island e Fukushima), as contaminações Estes também podem ser compreendidos segundo uma origem híbrida, envolvendo uma “sinergia de fatores naturais e antropogênicos” que causam prejuízos de grande magnitude. Seu caráter híbrido passa a ser percebido a partir das consequências que, por um ou outro fator (natural ou antropogênico) potencializa seus resultados catastróficos. (CARVALHO, 2013).

Estes fenômenos, os desastres, também podem ser classificados quanto às suas consequências, apesar da dificuldade de definição técnica que isto provoca. Segundo Carvalho, (2013), a dificuldade reside no fato de haver uma tendência de leitura antropocêntrica das consequências do desastre, fixando a análise em perdas humanas ou de propriedade, e excluindo a percepção sobre o comprometimento de funções ecológicas dos ecossistemas. Com o objetivo de sintetizar o conteúdo desta classificação e torna-la mais abrangente, Carvalho aponta a seguinte definição:



Em uma delimitação mais específica, os assim chamados desastres ambientais consistem em eventos (de causa natural, humana ou mista) capazes de comprometimento de funções ambientais ou lesões a interesses humanos, mediados por alguma mudança ambiental. (CARVALHO, 2013, grifo nosso).

Nesta mesma perspectiva, o autor entende que a definição de desastres deve levar em consideração, substancialmente, a “perda da capacidade sistêmica de determinada comunidade” (CARVALHO, 2013). Essa perda corresponde, para Carvalho (2003), há incapacidade de determinada comunidade dar uma resposta efetiva a determinado desastre quando este provoca danos que se irradiam atingindo diferentes contextos: economia, política, direito, ciência.

Em síntese, três perspectivas são apontadas para a definição de desastre ambiental: podem ser conceituados segundo suas causas, sendo possível, nos fatores antropogênicos, racionalizar a dimensão da responsabilidade; suas consequências não podem ser visualizadas apenas como danos causados a interesses humanos, se não que os danos ao ecossistema são importante componente do conceito de desastre; estes tendem a causar impactos sobre os sistemas sociais, sendo assim, a compreensão do fator de desastre perpassa pela compreensão da perda da capacidade de uma comunidade absorver e responder a determinado evento.

Para Farber (2019) o sistema jurídico tem um papel central a desempenhar para a prevenção, resposta e gestão dos Desastres apesar de apontar que o Direito se encontra, atualmente, totalmente despreparado para enfrentar a questão. Da mesma forma Carvalho (2013) salienta que para além da inexistência de uma estrutura jurídica específica para lidar com os desastres ambientais há uma deficiência de assimilação da temática dos desastres também em outras áreas, como a política, o direito, a economia, tornando muitas comunidades mais vulneráveis a estes fenômenos.

Neste sentido, se intensifica a preocupação sobre os desastres ambientais sob a ótica do direito pois estes, quando resultados de falhas tecnológicas, tem se apresentado como fenômenos que se originam, antes de mais nada, em falhas regulatórias. (FARBER, 2019). Geralmente, mesmo sendo eventos considerados súbitos, estes estão comumente associados a problemas regulatórios e ambientais de longa duração. (FARBER, 2019).

Apesar de pender sobre o Estado a grande responsabilidade de uma regulação e fiscalização falhas, outros processos precisam ser explorados, a fim de compreender em que medida as empresas exploradoras de atividades econômicas que geram impactos ambientais contribuem para a conformação de um quadro emergente de produção de desastres ambientais.

Para o presente estudo, interessa compreender tal dinâmica lançando um olhar sobre a mineração, e mais especificamente sobre o rompimento da barragem da Samarco S.A. em Mariana/MG, para visualizar que mais do que a falha regulatória, uma atuação consciente e estratégica da empresa em conformidade com um modelo de desenvolvimento pautado pela máxima extração de lucro tende a ser central na produção do desastre ocorrido em Novembro de 2015.

A partir do ano de 2012 o setor da mineração começa a enfrentar um período de desvalorização dos preços dos minérios que ficou conhecido como “pós-boom das commodities”. Há fortes evidências, em pesquisas realizadas sobre a relação entre a mineração e desastres ambientais, de uma correlação entre os ciclos de valorização/desvalorização de preços de minério e o rompimento de barragens. Estes estudos apontam que os desastres ambientais decorrentes de tais rompimentos acompanham os ciclos recessivos de preços das commodities minerais. (DAVIES & MARTIN, 2009 apud MANSUR et al., 2016). Esta dinâmica provoca, no setor minerário, sobretudo no caso da Samarco S.A., uma mudança na estratégia de atuação, que passam a aumentar o nível de conflito e dos impactos sócio ambientais decorrentes de suas atividades.

A empresa em questão opera na modalidade *non operated joint venture*<sup>1</sup>, e é controlada acionariamente pelas empresas multinacionais VALE S.A. e BHP Billiton, que detém, cada uma 50% de participação sobre as ações da *joint venture*. Suas atividades não se limitam à extração mineral, mas envolvem também processos de “processamento secundário, até o transporte transoceânico de *pellet feed* e, principalmente, pelotas de ferro.” (MILANEZ; SANTOS; MANSUR, 2018, p. 51). A história da empresa é marcada por estratégias de crescimento em projetos de expansão. O último deles foi o P4P<sup>2</sup> que conseguiu elevar a produção da Samarco em 37%, mesmo diante de um cenário de depressão nos preços do minério a nível internacional. (MILANEZ; SANTOS; MANSUR, 2018, p. 52).

Apesar de o ciclo recessivo do preço das commodities apontar para uma necessidade de diminuição da produção, visto que o retorno econômico com as atividades seria menor para o período, a Samarco opta, no nível estratégico, pelo aumento exponencial das suas atividades. (MILANEZ; SANTOS; MANSUR, 2018). O projeto apelidado de Visão 2022 (principal estratégia da Samarco S.A.), previa alta produtividade aliada à redução dos custos de produção para assegurar alta competitividade no mercado (MILANEZ; SANTOS; MANSUR, 2018). Segundo Milanez (et al., 2018), os resultados desta estratégia, foram ambíguos, pois apesar de os resultados imediatos representarem uma redução nos custos de produção da tonelada de minério de ferro, a longo prazo, tendo em vista os investimentos realizados na fase de expansão P4P, o endividamento contábil da empresa cresceu. O objetivo de tal estratégia, entretanto era claro: garantir uma alta taxa de lucro para o pagamento de dividendos aos acionistas. (MILANEZ; SANTOS; MANSUR, 2018).

Associado a este contexto econômico conjuntural para o setor, no nível tecnológico é possível observar uma dependência das Indústrias de Extração Mineral – IEM, da construção de barragens de rejeitos, expressa no aumento deste tipo de construção em número e tamanho. (SANTOS; WANDERLEY, 2018). Aumentam igualmente, e de forma ainda mais dramática, os casos de rompimentos de barragens no Brasil e no mundo. Segundo Wanderley e Santos (2018) podem ser identificados dois momentos: de 1960 a 1980, foi constatado um aumento exponencial dos eventos de rompimento de barragens chegando ao pico de 56 casos em 1980; a partir da década de oitenta e sobre tudo dos anos 2000 se visualiza uma queda no número geral de ocorrências, mas um aumento vertiginoso nos casos que provocam graves impactos ambientais e sociais.

O crescimento do número de rompimentos de barragens é associado, segundo Santos e Wanderley (2018), de um lado às condutas adotadas pelas empresas que buscam reduzir custos, não observam os procedimentos de segurança, não seguem manuais de orientação operacional, entre outras e de outro lado a fragilidade da legislação e do monitoramento destas construções, como já apontado.

Um conjunto de falhas técnicas também são assinaladas no procedimento de licenciamento da barragem de Fundão, no complexo do Germano, pertencente à empresa Samarco. Duas questões centrais despontam no quadro de análise dos riscos ambientais envolvendo os estudos para implantação da barragem: o licenciamento ambiental acaba sendo apenas uma etapa burocrática do projeto, não se cogitando a possibilidade de negativa do pedido e uma dificuldade técnico-política de dimensionar o pior cenário possível do projeto, delimitando de forma adequada os potenciais atingidos por um possível rompimento. (SANTOS; WANDERLEY, 2018).

Há uma correlação entre as etapas de licenciamento da barragem e o cenário econômico de boom e pós boom das commodities, evidenciando a já destacada mudança estratégica da empresa para reduzir custos. Essa mudança

---

1 O formato *non operated joint venture* é caracterizada pela formação de uma empresa a partir de outras (*joint venture*), sendo a responsabilidade sobre a primeira atribuída apenas a uma das suas controladoras. No caso da Samarco SA, a responsabilidade jurídica fica inteiramente a cargo da VALE S.A. (MANSUR et al., 2016, p. 17).

2 Sigla que designa um processo de expansão da empresa Samarco S.A. em capacidade produtiva com significativa redução dos custos de produção. (MANSUR et al., 2016, p. 24)



leva a empresa Samarco S.A. a propor, em 2015, a unificação das Barragens de Fundão e Germano. (SANTOS; WANDERLEY, 2018).

Numa análise detida dos estudos de EIA-RIMA para a concessão de licença prévia e de instalação, é possível verificar segundo Santos e Wanderley (2018) que, entre outras coisas o referido estudo: a) deixou de considerar outras alternativas para a disposição de rejeitos; b) indica a instalação da barragem no local mais proveitoso economicamente para a empresa, ainda que fosse o local menos adequado, tendo em conta o nível de impactos ambientais que um possível rompimento pudesse gerar; c) considera o risco de ruptura da barragem com baixo nível de probabilidade; d) não foi realizada análise de risco sobre a unificação da barragem de Fundão e do Germano.

Este conjunto de evidências apontam as falhas do processo de fiscalização que resultaram numa avaliação equivocada dos possíveis impactos de um rompimento da barragem. Este conjunto de fatores até aqui elencados: de uma posição estratégica adotada pela empresa de maximização de lucro, aliada a falhas no processo regulatório e fiscalizatório, tornarão inevitável o acontecimento de um dos maiores desastres ambientais da história do rompimento de barragens.

Em 05 de novembro de 2015 se inicia o que entraria para história como um dos maiores desastres socioambientais da história do país, e do mundo. Por volta das 15h:30m da tarde deste dia a barragem de Fundão situada no Complexo Industrial de Germano, no Município de Mariana/MG, se rompe, extravasando imediatamente cerca de 40 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos da mineração. Este vazamento causou uma onda de lama que ao continuar o seu percurso, atingiu a barragem de Santarém, situada à jusante. Ali destruiu a estrutura da barragem incorporando água e rejeitos que nesta estavam acumulados e conseqüentemente aumentando a força destrutiva da onda de rejeitos. (MPF, 2015).

A onda atingiu posteriormente Córrego de Fundão e o Córrego Santarém, destruindo suas calhas e seus cursos naturais. Logo depois soterrou grande parte do Subdistrito de Bento Rodrigues, localizado a 6 km da barragem de Santarém, dizimando 19 vidas e desalojando várias famílias. Atingiu também o Rio Gualaxo do Norte, nele percorrendo 55 km até desaguar no Rio do Carmo, onde atingiu as comunidades de Paracatu de Baixo, Camargos, Águas Claras, Pedras, Ponte do Gama, Gesteira e os municípios de Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado. Esta avalanche de lama ainda percorreu 22 km no Rio do Carmo até alcançar o Rio Doce, deslocando-se por toda a sua extensão até desaguar no Oceano Atlântico no dia 21 de novembro de 2015. (MPF, 2015).

Ao longo do Rio Doce os impactos imediatos foram sentidos pelos municípios. Um levantamento de 2015 aponta que foi decretado estado de emergência em 35 municípios do Estado de Minas Gerais: Aimorés, Alpercata, Barra Longa, Belo Oriente, Bom Jesus do Galho, Bugre, Caratinga, Conselheiro Pena, Córrego Novo, Dionísio, Fernandes Tourinho, Galileia, Governador Valadares, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Itueta, Mariana, Marliéria, Naque, Periquito, Pingo D'Água, Raul Soares, Rio Casca, Rio Doce, Resplendor, Santa Cruz do Escalvado, Santana do Paraíso, São Domingos do Prata, São José do Goiabal, São Pedro dos Ferros, Sem Peixe, Sobrália, Timóteo e Tumiritinga (MOTA, 2015 apud SANTOS; WANDERLEY, 2018, p. 115). No Espírito Santo não foi decretado estado de emergência, mas a defesa civil apontou 4 (quatro) municípios atingidos: Baixo Guandu, Colatina, Marilândia e Linhares. (SANTOS; WANDERLEY, 2018).

Entre os impactos sentidos pelos municípios decorrentes da onda de lama estão aqueles relacionados ao abastecimento público de água. O município de Governador Valadares (MG), Colatina (ES) e Baixo Guandu (ES), foram obrigados a interromper o abastecimento. Destes, o município de Colatina foi provavelmente o mais atingido, visto que sua captação depende exclusivamente do Rio Doce.

Entre os números que podem ser apontados como resultados deste desastre com proporções catastróficas estão:

19 (dezenove) pessoas mortas, 41 cidades afetadas em Minas Gerais e no Espírito Santo, degradação ambiental de aproximadamente 240,88 hectares de Mata Atlântica, 3 reservas indígenas atingidas (povos Krenak, Tupiniquim e Guarani), 14 (quatorze) toneladas de peixes mortos recolhidos ao longo dos Rios Carmo e Doce. (MPF, 2015). Em número total de atingidos estima-se o número de 1 milhão de pessoas, sendo que, segundo a Agência Nacional de Águas, cerca de 500 mil pessoas tiveram o abastecimento de água comprometido em Minas e no Espírito Santo. (BBC, 2015).

Conforme evidenciado nesta parte do texto, existem falhas no processo fiscalizatório sobre as estruturas de barragens de rejeitos utilizadas pela mineração, no sentido de produção de uma análise dos impactos que preveja o pior cenário possível. Somado a isso o desastre tecnológico do rompimento da barragem de Fundão, pertencente à mineradora Samarco S.A. se apresenta profundamente vinculado à lógica do modelo de mineração adotado no Brasil, que não destoa de uma prática mundial. É possível verificar neste contexto que a atuação das mineradoras e as estratégias adotadas por elas para os empreendimentos acompanham as pressões dos mercados, evidenciando uma relação entre o aumento de números de desastres envolvendo a mineração e a fase de pós boom das commodities minerais.

Esta relação é consolidada na adoção de estratégias específicas pela Samarco S.A. durante o ciclo recessivo de preços no mercado internacional que compreendem: o aumento de produtividade aliada à diminuição de custos da extração e beneficiamento dos minérios que explora. Esta diminuição de custos leva a adoção de tecnologias mais baratas, como as barragens de rejeitos, ainda que sejam tecnologias que produzem mais riscos e estão mais sujeitas a provocar desastres ambientais. Neste sentido, conceitos como falhas tecnológicas ou regulatórias tendem a não evidenciar uma problemática inerente à extração mineral realizada pelas grandes corporações da mineração, incluindo a Samarco S.A., pois o desastre se apresenta como um evento produzido a partir de um modelo de desenvolvimento, pautado na maximização do lucro que transforma a vida e a natureza, não mais em mercadorias, mas em rejeitos descartáveis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mineração tem ocupado nas últimas décadas uma posição de destaque em matéria de desastres e conflitos socioambientais, crescem o número de conflitos no período de expansão da exploração mineral no país – sobretudo conflitos envolvendo a água – impulsionados pelo aumento do preço das commodities assim como cresce o número de rompimentos de barragem e desastres envolvendo a mineração industrial no período de decréscimo no preço dos minérios.

Alguns fatores que contribuem para este panorama são: a) a debilidade da política regulatória minerária que não consegue precisar a quantidade e os riscos ambientais de grande parte das barragens de rejeitos construídas no país, e quando do licenciamento, não realiza os estudos adequados para o correto dimensionamento dos riscos inerentes à própria construção da barragem de rejeitos; b) uma atuação estratégica das empresas que, por meio do poder político que captam, consegue influenciar a regulação da atividade minerária; c) a adoção de medidas de redução de custos e aumento de produtividade que são determinantes para o aumento dos riscos de rompimento, assim como foram para o rompimento da barragem da Samarco em Mariana/MG.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n. 5. P. 49-60. jan./jun. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, entre outras disposições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm). Acesso em:

BRASIL. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõem normas para o Estudo de Impactos Ambientais. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/res-conama-01-1986.pdf>

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de atividades utilizadoras de recursos naturais e potencialmente poluidoras. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em:

CARVALHO, Délton Winter de. Direito dos Desastres. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

COELHO, Tádzio Peters; MILANEZ, Bruno; PINTO, Giffoni Raquel. A firma e suas estratégias corporativas no pós-boom das Commodities. In: MANSUR, Maíra Sertã *et al.* (org.). **A questão mineral no Brasil - vol. 2: Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton**. Marabá: Editorial Guana, 2016, p. 183-227.

FARBER, Daniel. Navegando a interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres. In: FARBER, D.; CARVALHO, D. (org.). **Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: Interfaces Comparadas**. São Paulo: Prismas, 2019.

GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/As-Veias-Abertas-da-America-Latina.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/As-Veias-Abertas-da-America-Latina.pdf). Acesso em:

GONÇALVES, Ricardo Junior de Assis Fernandes; MILANEZ, Bruno; WANDERLEY, Luiz Jardim. NEOEXTRATIVISMO LIBERAL-CONSERVADOR: a Política Mineral e a Questão Agrária no Governo Temer. **OKARA: Geografia em debate**, v.12, n.2, p. 348-395, 2018.

MALERBA, Julianna. Mineração e questão agrária: as reconfigurações da luta pela terra quando a disputa pelo solo se dá a partir do subsolo. **Cadernos de conflitos no campo**. CPT Nacional, Brasil, p. 78-84, 2015.

MALHEIRO, Bruno Cezar Pereira. **O que vale em carajás? Geografias de exceção e re-existência pelos caminhos do ferro na Amazônia**. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2019.

MANSUR, Maíra Sertã; et al. A questão mineral no Brasil - vol. 2: Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o

desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton. Marabá: Editorial iGuana, 2016.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4.ed. Salvador : JusPodivm, 2016.

MILANEZ, Bruno *et al.* A Estratégia Corporativa da Vale S.A.: um modelo analítico para Redes Globais Extrativas. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, 2(2), 1-43, 2018.

MILANEZ, Bruno. Mineração, ambiente e sociedade: impactos complexos e simplificação da legislação. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 16, jan.-jun., 2017.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. NEOEXTRATIVISMO NO BRASIL? uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **R. Pós Ci. Soc.**, v.10, n.19, jan/jun., 2013

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MANSUR, Maíra Sertã. A firma e suas estratégias corporativas no pós-boom das Commodities. *In*: MANSUR, Maíra Sertã *et al.* (org.). **A questão mineral no Brasil - vol. 2: Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton**. Marabá : Editorial iGuana, 2016, p. 51-86.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; WANDERLEY, Luiz Jardim. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do Estado: Repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão.. *In*: MANSUR, Maíra Sertã *et al.* (org.). **A questão mineral no Brasil - vol. 2: Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton**. Marabá : Editorial iGuana, 2016, p. 87-138.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo:Malheiros Editores, 2014.

SVAMPA, Maristela. **Las fronteras del neoextrativismo en América Latina**. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2019.

SVAMPA, Maristela. Modelo de desarrollo y cuestión ambiental en América Latina: categorías y escenarios en disputa. *In*: WANDERLEY, Fernanda *et al.* (org.). **El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina**. La Paz: Plural editores, 2011.

TROCATE, Charles; PETERS, Tádzio. **Quando vier o silêncio : o problema mineral brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2020

WANDERLEY, Luiz Jardim; GONÇALVES, Ricardo Junior de Assis Fernandes. Mineração e as escalas dos conflitos no espaço agrário brasileiro. **CPT Nacional**, Goiânia, GO, p. 134-143, abr. 2019.









GESTÃO DE PROJETOS E EFETIVAÇÃO DA AGENDA  
2030 NA POLÍTICA DE SUSTENTABILIDADE DAS  
ORGANIZAÇÕES: LIMITES E POSSIBILIDADES

*PROJECT MANAGEMENT AND EFFECTIVENESS  
OF THE AGENDA 2030 IN ORGANIZATION  
SUSTAINABILITY POLICY: LIMITS AND  
POSSIBILITIES*

Fabício Nascimento da Cruz, Atairu – Gestão e Inovação Social



## RESUMO

O presente artigo traz reflexões sobre a Gestão da Sustentabilidade através da Gestão de Projetos e dos desafios para alinhar, integrar e materializar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na política de sustentabilidade das organizações. O estudo assumiu uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, mobilizou 54 Gerentes de Projetos atuantes na área de sustentabilidade de organizações dos setores público, privado e sociedade civil, que compartilharam percepções acerca dos desafios do alinhamento, da integração dos ODS e da sua materialidade nas políticas de sustentabilidade das organizações, tendo como lastro as áreas de conhecimento da gestão de projetos. Esse trabalho convida Líderes, Coordenadores e Gerentes de diferentes áreas a repensarem e a estruturarem a Gestão da Sustentabilidade nas organizações onde atuam, a fim de que superem a perspectiva utilitarista que pauta a sustentabilidade apenas como elemento de diferenciação, como fator de competitividade ou como principal razão para o lucro.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; Gestão de Projetos; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

## ABSTRACT

This article brings reflections on Sustainability Management through Project Management and the challenges to align, integrate and materialize the Sustainable Development Goals in the organizations' sustainability policy. The study took a qualitative approach, of an exploratory nature, mobilized 54 Project Managers working in the sustainability area of organizations from the public, private and civil society sectors, who shared perceptions about the challenges of alignment, the integration of the SDGs and their materiality in the sustainability policies of organizations, based on project management knowledge areas. This work invites Leaders, Coordinators and Managers from different areas to rethink and structure Sustainability Management in the organizations where they work, in order to overcome the utilitarian perspective that guides sustainability only as an element of differentiation, as a factor of competitiveness or as a main reason for profit.

**Keywords:** Sustainability; Project management; Sustainable Development Goals

## 1. INTRODUÇÃO

A sustentabilidade é um dos conceitos mais aludidos nas sociedades contemporâneas, devido a potência transformadora que carrega, pela complexidade e pela sua diversidade que lhes é inerente, pela amplitude e por sua profundidade. Somos cada vez mais envolvidos por discursos e práticas que geralmente estão ancoradas em problemáticas cujos avanços técnicos e científicos construídos ao longo do século XX não foram capazes de superar e de construir uma perspectiva de desenvolvimento dinâmico, próspero, justo e ambientalmente equilibrado. Inversamente, a lógica vigente, caracteriza-se pela incontrolabilidade (VIZEU et al, 2012), pela mercantilização de todas as dimensões da vida (LANDER, 2016), pela perversidade sistêmica (SANTOS, 2008) e pelo aumento da sua capacidade de autodestruição (VAN BELLEN, 2004; KRENAK, 2019).

A sustentabilidade se destaca pelo seu caráter polissêmico e pelas diferentes abordagens que materializam visões de mundo, interesses e contradições dos atores sociais responsáveis pela sua difusão. Além disso, para resolver problemas complexos, a sociedade sido pressionada, seja pelos seus agentes, seja pela forças da natureza, a



construir respostas que integrem de modo sinérgico as dimensões econômica, ambiental, social, política, cultural e tecnológica, para ancorar discursos e práticas dos sujeitos individuais e coletivos dispostos a contribuir com uma transformação positiva e para o equilíbrio do planeta.

Antes restritas à questão ambiental (ELKINGTON, 2012; BARBIERI; CAJAZEIRA, 2009), as discussões e ações com enfoque em sustentabilidade, na medida em que foram se difundindo e sendo apropriadas pelos atores sociais, passaram a integrar progressivamente as agendas públicas e privadas, aproximando as dimensões econômica e social.

Seja na área pública ou na área privada, sobretudo em ambientes corporativos, os discursos sobre sustentabilidade ganharam cada vez mais espaço na agenda dos gestores, orientando a implantação de áreas, programas ou departamentos (com nomenclaturas diversas: cidadania corporativa, sustentabilidade, responsabilidade social, etc.) ou através da condução de iniciativas socioambientais, reforçados por imperativos como geração de valor compartilhado, diferenciação, ampliação de vantagens competitivas, com a finalidade de evidenciar o impacto socioambiental positivo da presença das organizações nos territórios, e com a mitigação dos impactos negativos em suas áreas de influência.

Face ao exposto e por reconhecer a interface dessa temática no âmbito da gestão de projetos, definiu-se como questão de pesquisa “quais os desafios a serem superados pelos Gerentes de Projetos visando o alinhamento, a integração e a materialização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nas políticas de sustentabilidade das organizações onde estão inseridos?”.

Para fins deste estudo, a atuação do Gerente de Projetos, com conhecimentos teóricos e práticas na área de sustentabilidade, foi compreendida como estratégica para potencializar os trabalhos existentes neste campo, além de ser este o profissional responsável por qualificar a abordagem de ações futuras com maior consistência e rigor técnico ao conectar pautas e agendas globais primeiramente com o público interno das organizações, com as suas cadeias de valor e concomitantemente com a sociedade de modo geral.

Além desta introdução, o artigo traz outras 5 seções. A segunda traz os objetivos; na terceira, a descrição da metodologia; na quarta, um breve referencial teórico, na quinta são apresentados os resultados; e na sexta, as considerações finais.

## 2. OBJETIVOS

O presente trabalho traçou como objetivo geral: identificar os desafios a serem superados por gerentes de projetos em ações que visem o alinhamento, a integração e a operação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS] nas políticas de sustentabilidade das organizações, e como objetivos específicos: (i) categorizar os conhecimentos socialmente compartilhados dos Gerentes de Projetos acerca dos ODS e a predisposição das organizações onde atuam em contribuir para a superação dos desafios presentes nessa agenda global, (ii) aprofundar estudos sobre prováveis impactos relacionados à consolidação de políticas, programas e projetos empresariais de sustentabilidade alinhados com Agendas e Pactos Globais; e por fim (iii) mapear percepções dos Gerentes de Projetos acerca da sustentabilidade, bem como as opções feitas pelas empresas/organizações onde atuam.

### 3. METODOLOGIA

Nesta seção, consta a sequência metodológica do estudo, o qual mapeou os desafios presentes nas rotinas dos gerentes de projetos no âmbito da gestão da sustentabilidade.

A pesquisa apontou como fundamental, o alinhamento e integração dos ODS no âmbito das políticas de sustentabilidade das organizações/empresas, visando a sua efetividade. Para viabilizá-la, optou-se pela abordagem qualitativa, de caráter exploratório, com uma amostragem intencional, não probabilística, recorrendo-se, também, à utilização de técnicas de coleta de base quantitativa, resultando, assim, em dados que possibilitam uma reflexão em amplitude e profundidade da problemática em questão.

A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (1994), o pesquisador lida com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, os quais não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Nesse sentido, alinhado a essa abordagem realizou-se a mobilização de diferentes atores com visões singulares sobre gestão de projetos, envolvendo a forma como a sustentabilidade é trabalhada nas organizações e sua relação com os ODS.

A pesquisa exploratória, segundo Gonçalves (2014), trata-se de uma investigação que valoriza a relação do pesquisador com a fonte da coleta dos dados, alcançando maior familiaridade com o problema, permitindo sua análise sob diversos ângulos e aspectos, pois envolve levantamento bibliográfico e análise de contextos que estimulem a compreensão de fenômenos/problemáticas de modo mais amplo.

A decisão pela amostragem intencional baseou-se em Yin (2016), o qual a caracteriza pela seleção de unidades de estudo específicas, dispondo daquelas que gerem dados relevantes e fartos, considerando o seu tema de estudo.

A coleta de dados ocorreu realizada no período de agosto a outubro de 2019, através de um questionário digital, via *Google Forms*. A sensibilização e mobilização dos sujeitos da pesquisa foi também impulsionada em plataformas digitais. Foram validados 54 questionários respondidos pelo público com perfil alinhado ao objeto da pesquisa: profissionais atuantes como Gerente de Projetos em organizações de pequeno, médio ou grande porte, em áreas específicas ou programas com enfoque em Sustentabilidade, dos setores público, privado ou do terceiro setor.

O questionário foi estruturado em três blocos, conforme descrição nos tópicos a seguir:

- o primeiro, denominado de “Identificação”, com oito questões orientadas à caracterização das organizações (setor, porte, orçamento, quadro funcional) e mapeamento dos recursos destinados à área de Sustentabilidade;
- o segundo bloco, denominado “Alinhamento, integração e materialização dos ODS”, reuniu 14 questões voltadas ao aprofundamento acerca do nível de conhecimento dos ODS em diferentes âmbitos da organização, bem como a aderência, alinhamento, integração, materialização e comunicação dos impactos oriundos da interface dos ODS com a estratégia de sustentabilidade das Organizações;
- o terceiro bloco, intitulado “Os desafios dos ODS na percepção dos Gerentes de Projetos”, reuniu oito questões que exploram aspectos referentes à identidade profissional dos Gerentes de Projetos atuantes na área de sustentabilidade, seus tempos de experiência, suas credenciais e certificações.

As respostas às questões levaram à uma compreensão profunda sobre como profissionais dirimem suas demandas de qualificação para tratarem da temática ODS associada à política de sustentabilidade das organizações. Também identificam quais áreas de conhecimento no âmbito da gestão de projetos (considerando as 10 preconizadas no PMI) reconhecem como favoráveis ou não à consolidação dos ODS nas Organizações, como definem estratégicas



de comunicação dos resultados e impactos deste setor para o público externo, e quais os desafios percebidos a serem superados para implementação da estratégia ODS nas organizações onde atuam.

Após a coleta, os dados foram tabulados, analisados, criticados e confrontados com a revisão de literatura específica.

## 4. REFERENCIAL TEÓRICO

### 4.1 GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE

O termo Desenvolvimento Sustentável, tal como habitualmente o acessamos, foi cunhado pela primeira vez em 1979 pelas Organização das Nações Unidas [ONU], mas tornou-se mundialmente conhecido em 1987, através do Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), que no contexto brasileiro teve a sua essência incluída na Constituição Cidadã, ao reforçar no artigo 225 que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

De acordo com Sachs (2008) o Desenvolvimento Sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, pautando assim critérios de sustentabilidades social, ambiental e de viabilidade econômica. De modo complementar Tenório e Lopes (2011) destacam a sustentabilidade como um princípio de atuação de uma sociedade que mantém as características necessárias para um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero, por um período longo e indefinido.

Para Socotto, Guimarães e Balinasso (2007) o Desenvolvimento Sustentável segue anunciando um futuro de oportunidades comuns, um mundo de maior equidade social e equilíbrio tido com mais crescimento econômico nas condições sociopolíticas vigentes. Anuncia a possibilidade de uma “economia mundial sustentável”.

Na sequência, também fruto de pressões institucionais (Barbieri, 2010) de movimentos da sociedade civil, governos, empresas, esta perspectiva ganha relevância no Brasil, no âmbito da segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra (Veiga e Zatz, 2008).

A execução de iniciativas com foco no desenvolvimento sustentável assume uma multiplicidade de abordagens, tal qual a polissemia que lhes serve de lastro, conforme aponta Fischer (2002), ao destacá-lo como uma “rede de conceitos” associados a adjetivos local, integrado e sustentável; Wolf (1976) que associa desenvolvimento ao “mito ocidental do progresso”; e Marconato et. al. (2013) ao abordá-lo como um campo de múltiplas conceituações e conflitos, entre os biocentros, os que defendem a primazia da natureza e os antropocentros aqueles que defendem a ideia de que a natureza está para servir ao homem.

Consoante com Barbieri et al. (2010) como resposta às pressões institucionais, espera-se que surjam novos modelos e arranjos organizacionais, reconhecidos como “Organizações Inovadoras Sustentáveis”, que na sua operação contemplem as três dimensões que integram o “Triple Bottom Line”, são elas: social (preocupação com os impactos sociais das inovações nas comunidades humanas), ambiental (preocupação com os impactos ambientais pelo uso de recursos naturais) e econômica (preocupação com a eficiência econômica).

1 Conhecida como a tríplice linha de resultados líquidos, o conceito formulado por economista inglês John Elkington na década de 1990, segue até os dias atuais servindo de bússola para as práticas voltadas à sustentabilidade, em especial no mundo dos negócios, onde conceito reconhecido por estimular a consolidação de práticas que equilibrem as dimensões sociais, econômicas e ambientais (Barbieri; Vasconcelos; Andreassi, 2010).

Em Munck (2013; 2015) tais abordagens são organizadas em três classificações: (1) extremistas econômicas, marcada pela predominância econômica e pela negação por completo as dimensões sociais e ambientais, (2) extremistas ambientais, podendo ser tratado como um ambientalismo radical, que não considera as dimensões sociais e econômicas, e as (3) integrativas, que refletem um ambientalismo renovado, que preconiza o equilíbrio entre a economia, meio ambiente e a sociedade.

São muitas as filiações epistêmicas que influenciam práticas com enfoque em sustentabilidade em diferentes contextos interorganizacionais. Para Munck (2013) essa diversidade não configura um problema, pois auxiliam na formação de acordos mais amplos com potencial de melhor orientar mudanças sociais frente a complexidade e dinamicidade dos contextos concretos. Do ponto de vista deste autor a sustentabilidade pode ser compreendida como uma jornada e não como um destino fixo (Munck, 2013).

No âmbito empresarial, bem como em outros setores, definir políticas, programas, projetos e estruturar áreas de Responsabilidade Social Corporativa passou a ser difundido como um diferencial competitivo, mas isso só não basta, é preciso que a Organização assuma uma postura autêntica, inovadora, coerente e cada vez mais atenta e comprometida com as agendas e pactos globais além de uma relação sinérgica como as partes interessadas que afetam e/ou são afetadas pela atuação das Organizações.

É fundamental não perder de vista o caráter político ideológico que permeia as formulações de alguns arcabouços filosóficos e teórico-metodológicos em torno do tema, por esse motivo Vizeu et al. (2012) ao realizar uma análise crítica sobre o conceito de sustentabilidade, alerta que o Desenvolvimento sustentável é também ideologia pode mascarar ou distorcer a realidade principalmente quando os atores que o difunde pretende fazer das suas ideias a versão dominante, mas não necessariamente verdadeira, impondo-as como condição central para estimular a reflexão contínua da realidade. Nesse contexto, importa problematizar uma contradição sempre presente em algumas agendas de fomento à sustentabilidade, que a discute amplamente o conceito, mas numa proporção inversa implementam poucas ações efetivas, e muito pouco se rediscute os atuais padrões de consumo por elas alimentado (Santos, 2018; Lander, 2016; Buarque, 2008).

Munk (2015) sugere que o tratamento dado à sustentabilidade seja mais amplo e profundo ao abordar que as organizações precisam estruturar a Gestão da Sustentabilidade, e não programas, projetos e ações isoladas que toquem superficialmente algumas temáticas. Para este autor, a gestão da sustentabilidade, não deve se restringir a compreensão dos impactos de uma dimensão na outra (social, ambiental e econômica), mas na reflexão sobre as tensões geradas quando são, então, consideradas as diferentes escalas de tempo para cada uma acontecer.

Construir e perpetuar um legado positivo para as presentes e futuras gerações, reflexo de ações socioambientais bem estruturadas, técnica e financeiramente viáveis e realmente necessárias para a sociedade, requer muito mais do que boa vontade por parte das organizações, mas a apropriação de um léxico e um conjunto de técnicas que estão integradas no âmbito da gestão de projetos, que apresentam grande sinergia com as demandas da Gestão da Sustentabilidade. Os Gerentes de Projetos são, portanto, atores fundamentais pois estão a intermediar as decisões da alta gestão e a mediar as interações com as demais áreas estratégicas e operacionais das Organizações.

## 4.2 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para que seja consolidada uma mudança paradigmática na forma como interagimos com os recursos disponíveis no planeta, Buarque (2008, p.69) indica a necessidade de mudanças em pelo menos três componentes do estilo de desenvolvimento atual, são eles: o “padrão de consumo da sociedade”, a “base tecnológica dominante do processo produtivo” e a “estrutura de distribuição de renda”, cada um com a sua própria lógica e autonomia.



Nesse contexto de construção de um novo paradigma comprometido com as Pessoas, com o Planeta, com a Prosperidade, com a cultura de Paz e com as relações de Parcerias, destaca-se a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como norteadora das práticas de fomento e articulação de ações focadas no crescimento e desenvolvimento com sustentabilidade em todo o mundo, demandando amplo diálogo e formalização de redes de cooperação para sua efetivação. Para viabilizá-la, foram elaborados os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em vigor desde 2015, a partir do legado dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), e, até 2030, pretende-se traçar e efetivar novos rumos para o desenvolvimento pleno da sociedade contemporânea.

**Figura 1** – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU, 2015

Os ODS integram 169 metas que objetivam dentre tantos desafios globais: erradicar a pobreza, ampliar a igualdade de gênero, fomentar a agricultura sustentável, mitigar os efeitos das mudanças do clima, democratizar o acesso e o uso das tecnologias, garantir os direitos humanos e ampliar a consciência e a atitude positiva para com a humanidade e com o planeta.

O amplo repertório gerado a partir das diferentes conceituações precisa, porém, ser conhecido, estudado, aprofundado, criteriosamente selecionado e contextualizado de modo a servir para as organizações como um norteador de uma execução consciente, bem como para desencadear itinerários formativos alinhados ao perfil dos atores envolvidos e as peculiaridades dos territórios onde as ações pelas quais são responsáveis são implementadas.

### 4.3. GESTÃO DE PROJETOS

Para Pfeiffer (2005) o gerenciamento de projetos consiste numa atuação sistêmica, mas ao mesmo tempo flexível e ágil para tratar de todos os aspectos relevantes à realização de um empreendimento, sendo fundamental durante todo o ciclo de um projeto.

Como caracteriza o Guia PMBOOK, do Project Management Institute [PMI] (2017, p. 4-5) projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único, todavia suas entregas podem existir mesmo depois do seu encerramento. Os projetos podem ser empreendidos em todos os níveis organizacionais envolvendo uma ou múltiplas organizações.

Sendo que a sua condução fica sob a coordenação do Gerente de Projeto, que se acordo com o PMI (2017) é o profissional responsável pela liderança da equipe do projeto para atender aos objetivos do mesmo e às expectativas das partes interessadas, executa funções de comunicação com o patrocinador, os membros da equipe e outras partes interessadas, criando sempre meios para desenvolver relacionamentos que auxiliem as equipes e organizações atingirem metas e objetivos.

Ao escreverem sobre competências de gerentes de projetos sustentáveis, Todorov et. al. (2013) apontam a liderança e a capacidade de comunicação como elementares para a atuação de um gerente de projetos sustentáveis, adicionam também o domínio de indicadores e métricas voltados à gestão sustentável, além de competências socioemocionais, a intuição, postura coerente, compromisso em fazer a coisa certa e conhecimento das dimensões da sustentabilidade.

Ainda falando sobre o papel do gerente de projetos é importante destacar que estes profissionais são responsáveis por integrar resultados a partir do gerenciamento de 49 processos, articulados em 5 grupos de processos (iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, encerramento) em 10 Áreas de Conhecimentos, que segundo o PMI (2017), são áreas identificadas de gerenciamento projetos que sejam categorizadas por seus requisitos de conhecimentos e descrita em termos de processos (práticas, entradas, saídas, ferramentas e técnicas). Encontra-se na Tabela 1 uma breve descrição das referidas.

**Tabela 1.** Áreas de conhecimento em gestão de projetos

ÁREAS DE CONHECIMENTO		PROCESSOS E ATIVIDADES NECESSÁRIOS PARA:
GERENCIAMENTO	da integração	identificar, definir, combinar unificar e coordenar os vários processos e atividades de gerenciamento de projetos.
	do escopo do	assegurar o trabalho necessário para que o projeto concluído com sucesso.
	do cronograma	gerenciar o término pontual do projeto.
	dos custos	o planejamento, estimativas, financiamentos, gerenciamento e controles de custos para que o projeto seja entregue dentro do orçamento aprovado.
	da qualidade	Incorporar as políticas de qualidade da organização com relação ao planejamento, gerenciamento e controle dos requisitos de qualidade do
	dos recursos	Identificar, adquirir e gerenciar os recursos para a conclusão bem-sucedida do projeto.



ÁREAS DE CONHECIMENTO		PROCESSOS E ATIVIDADES NECESSÁRIOS PARA:
GERENCIAMENTO	das comunicações	assegurar que as informações do projeto sejam planejadas, coletadas, criadas, distribuídas, armazenadas, recuperadas, gerenciadas, controladas e organizadas de maneira apropriada.
	dos riscos	conduzir o planejamento, a identificação, análise de gerenciamento de risco, planejamento de resposta, implementação de resposta e monitoramento de risco em um projeto.
	das aquisições	Comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados externos à equipe.
	das partes interessadas	Identificar as pessoas ou organizações que podem impactar ou serem impactadas pelo projeto, analisar as expectativas das partes interessadas e o seu impacto no projeto, e desenvolver estratégias de gerenciamento apropriadas para o seu engajamento eficaz nas decisões e na execução do projeto.

Fonte: PMI (2017)

Complementando, Carvalho M e Carvalho R (2019), afirmam que essa simplificação permitirá o detalhamento de estratégias, políticas, procedimentos, documentações da gestão da sustentabilidade e facilitaria o alinhamento com o desenho do “Triple Bottom Line” na organização, bem como, com os ODS, resultando em ganhos para a cultura organizacional que terá um mapeamento e análise sistemático das mudanças decorrentes do desempenho do projeto, além da possibilidade de acompanhamento dos avanços decorrentes da implementação do plano de gestão da sustentabilidade.

## 5. RESULTADOS E ANÁLISES

No âmbito empresarial, bem como em outros setores, definir políticas, programas, projetos e estruturar áreas de Responsabilidade Social Corporativa passou a ser difundido como um diferencial competitivo, mas isso só não basta, é preciso que a Organização assuma uma postura autêntica, inovadora, coerente e cada vez mais atenta e comprometida com as agendas e pactos globais além de uma relação sinérgica como as partes interessadas que afetam e/ou são afetadas pela atuação das organizações.

Sobre a categoria a que pertencem as organizações onde atuam os gerentes de projetos que colaboraram com o estudo, notou-se uma situação bastante equilibrada: com a liderança ficou com o Setor Privado com 39%, entre as OSC registrou-se 35% e com 26% vinculados ao Setor Público. Em todos os setores percebe-se que o tema da sustentabilidade vem progressivamente ganhando espaço nas agendas das organizações, e de suas respectivas lideranças, numa conjuntura onde sociedade assume cada vez mais uma atitude proativa, consciente e questionadora dos padrões de consumo e da conduta das instituições.

**Tabela 2:** Área de atuação do público da pesquisa

ÁREA DE ATUAÇÃO	TOTAL	PERCENTUAL
Gestão Pública	9	17%
Meio Ambiente / animais silvestres / Ecossistemas	7	13%
Desenvolvimento e Sustentabilidade	7	13%
Educação (Formal / Não-formal)	6	11%
Produção Agrícola e Consumo Responsável	5	9%
Social	4	7%
Advocacia	3	6%
Cooperativismo Popular e Associações Rurais	3	6%
Empresa de Transportes/Rodovias	3	6%
Serviços	2	4%
Indústria e Comércio	1	2%
Comércio varejista de alimentos	1	2%
Construção Civil	1	2%
Gestão de negócios	1	2%
Saúde	1	2%
Total Geral	54	100%

Fonte: Resultados originais da pesquisa

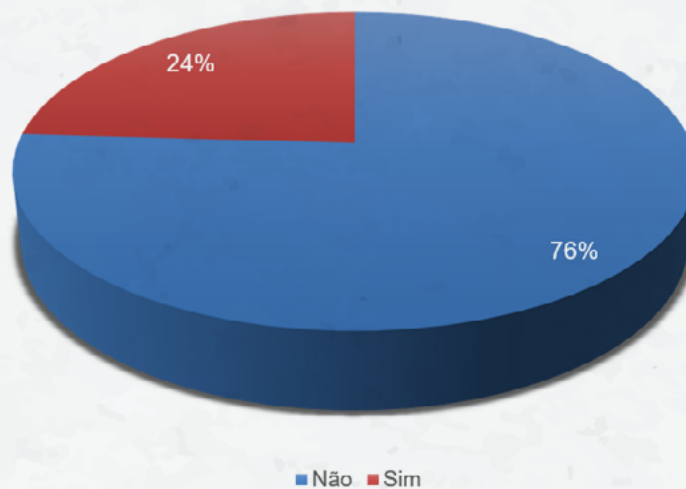
Com relação ao tamanho das Organizações cujos seus gerentes participaram do estudo, considerando a variável número de funcionários, 41% dos respondentes estão alocados em organizações de grande porte, ou seja, aquelas como mais de 100 integrantes, 31% Micro (até 9 funcionários) e 28% do público estão em Média (10 a 49 funcionários) e pequena (entre 50 e 99 funcionários).

No que tange a área de abrangência, e de maior incidência do trabalho, 56% das organizações onde atuam os gerentes de projetos, possuem uma atuação territorializada nos âmbitos municipal e estadual, os demais percentuais estão distribuídos nas seguintes escalas territoriais: nacional (18%), microrregional (15%) e internacional (11%).

A maioria dos respondentes (39%), atuam com gerenciamento de projetos entre 6 e 15 anos, e 28% atua a mais de 15 anos. Esse dado demonstra que a maioria dos profissionais, pelo tempo de atuação, acumulam experiência e repertório suficientes que lhes permitam desenhar e identificar oportunidades e sinergias com os desafios globais e as prioridades organizacionais na área de sustentabilidade.

Ainda que de 67% dos gerentes que colaboraram na pesquisa tenham afirmado possuir uma trajetória profissional neste campo de atuação que varia entre 6 e mais de 15 anos, um percentual relativamente baixo de profissionais, apenas 24%, possuem formação e certificações específicas.

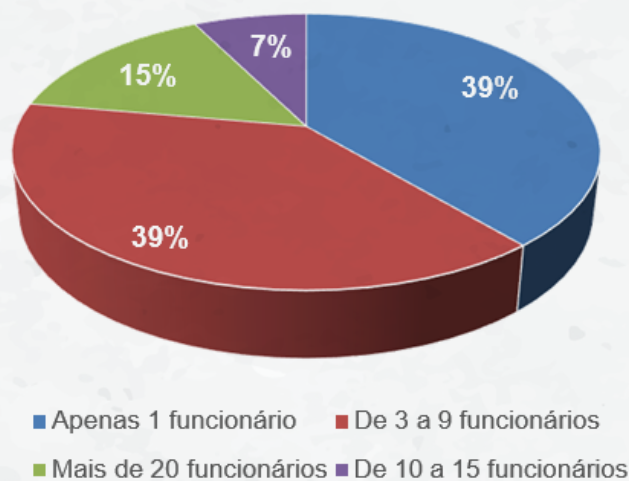


**Gráfico 1:** Certificações ou credencias de Gerenciamento de Projetos

Fonte: Resultados originais da pesquisa

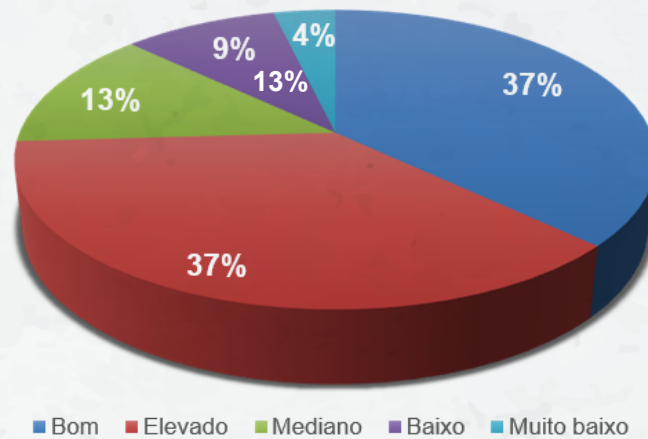
Para se qualificarem nos assuntos relacionados aos ODS os gerentes que participaram da pesquisa recorrem à participação em eventos (28%), cursos à distância (19%) e 15% se qualificam por meio de suas redes de relacionamentos, principalmente as suportadas pelo digital, assumindo assim uma formação com caráter mais informal. 9% dizem que as organizações viabilizam reuniões especializadas, e podem viabilizar o desenvolvimento neste campo. Apenas 4% apontaram que cursam programas de pós-graduação, 4% adotam benchmarking, para convívio social e maturação das escolhas.

Importante notar que embora a inclusão da pauta dos ODS na agenda das organizações seja considerada estratégica, no âmbito deste estudo 39% dos gerentes pesquisados informaram que para superar os desafios nesta área contam apenas com uma pessoa na equipe, e 39% estão com equipe cujo quantitativo varia entre 3 e 9 funcionários. Diante da magnitude das causas vinculadas à atuação neste campo, investir na composição de equipes e a garantia de condições mínimas de infraestrutura para uma atuação eficiente e eficaz, desponta como uma dimensão que carece de avanços.

**Gráfico 2 -** Funcionários atuam na Área de Sustentabilidade?

Fonte: Resultados originais da pesquisa

Aprofundando no quesito nível de conhecimento sobre os ODS, 74% dos gerentes admitiram estar entre os índices bom (37%) e elevado (37%), os demais 26% reconheceram que o nível de conhecimento que mais se adequam às suas experiências estão situados entre o mediano, baixo ou muito baixo.



Fonte: Resultados originais da pesquisa

Já entre as lideranças das organizações nota-se também uma redução de 22% entre aqueles que possuem um nível de conhecimento entre bom (30%) e elevado (22%). Nesse quesito merece atenção o fato de 48% dos respondentes situar que no âmbito político-estratégico, onde se concentram os processos decisórios nas organizações, o nível de conhecimento ainda é percebido como mediano, baixo e muito baixo.

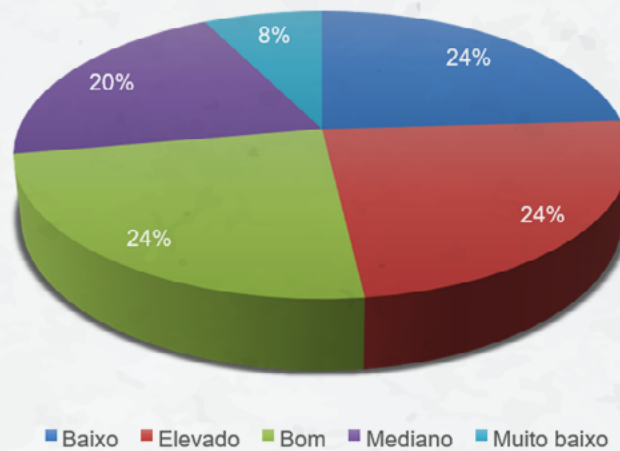
De acordo com a GRI et. al. (2016), os ODS apresentam uma oportunidade para que as soluções e tecnologias empresariais sejam desenvolvidas e implementadas para endereçar os maiores desafios mundiais de desenvolvimento sustentável. Motivo pelo qual formulou o SDG Compass, um guia com orientações para as empresas, a respeito de como elas podem alinhar as suas estratégias, mensurar e administrar sua contribuição para o atingimento dos ODS.

Sobre a adesão dos ODS pelas Organizações, os gerentes que participaram da pesquisa destacaram visões distintas com o mesmo percentual. O percentual de 24% foi aplicado nos índices baixo, bom e elevado. Os 27% restantes foram enquadrados nos índices mediano e muito baixo. Os números demonstram que alinhar discursos e práticas orientadas para a sustentabilidade ainda desponta como um grande exercício de coerência a ser feito continuamente pelas organizações pesquisadas.

Embora sejam identificados alguns descompassos entre os níveis de conhecimentos e adesão propriamente ditos dos ODS, os gerentes apontam que 52% das práticas são realizadas sistematicamente pelas organizações, frente aos 48% que dizem que estas ocorrem ocasionalmente (28%) ou raramente (20%).



**Gráfico 4 - Adesão dos ODS pela Organização**

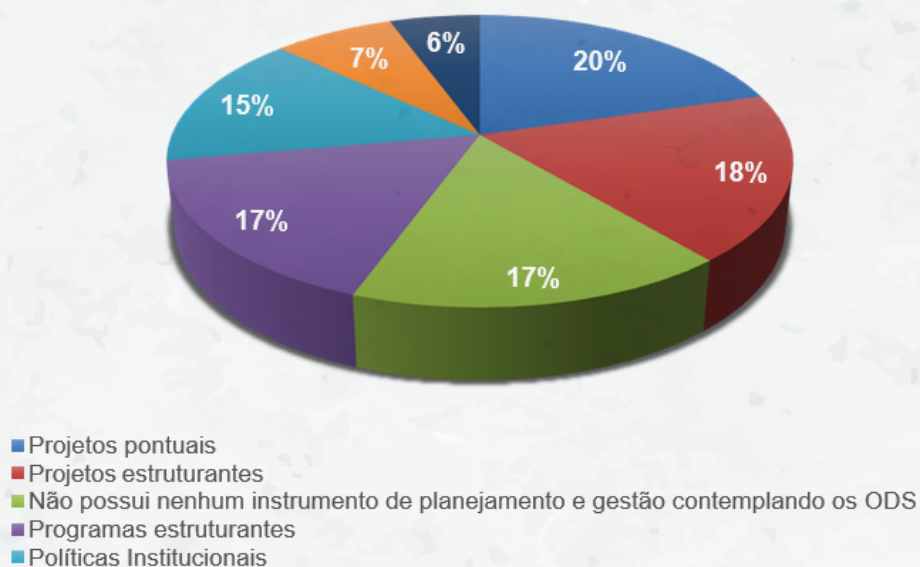


Fonte: Resultados originais da pesquisa

Os ODS articulam 169 metas. Os gerentes foram questionados sobre qual dos 17 ODS seria aderente à estratégia de ação da Organização em que atuam. Em primeiro lugar o ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 4 (Educação de qualidade) empatados com 17%, em segundo lugar ODS 10 (redução das desigualdades) foi citado com 11%, na sequência o ODS 12 (Consumo e produção responsáveis) com 9%, e ODS 3 (Saúde e Bem-estar) com 7%.

Apesar de 17% dos gerentes afirmarem que as organizações onde atuam não possuem instrumentos de planejamento e gestão contemplando os ODS, em alguma medida é possível identificar o esforço em garantir a institucionalização por meio de normas e políticas institucionais (21%), programas e projetos pontuais (36%), programas e projetos estruturantes (29%). Neste ponto é importante ratificar que reconhecer a relevância do tema não é o suficiente para construir uma nova dinâmica mais equilibrada para sustentabilidade, é preciso criar um lastro que assegure a sua efetivação mediante uma abordagem qualificada.

**Gráfico 5 - Instrumentos de gestão adotados em alinhamento com os ODS**



Fonte: Resultados originais da pesquisa

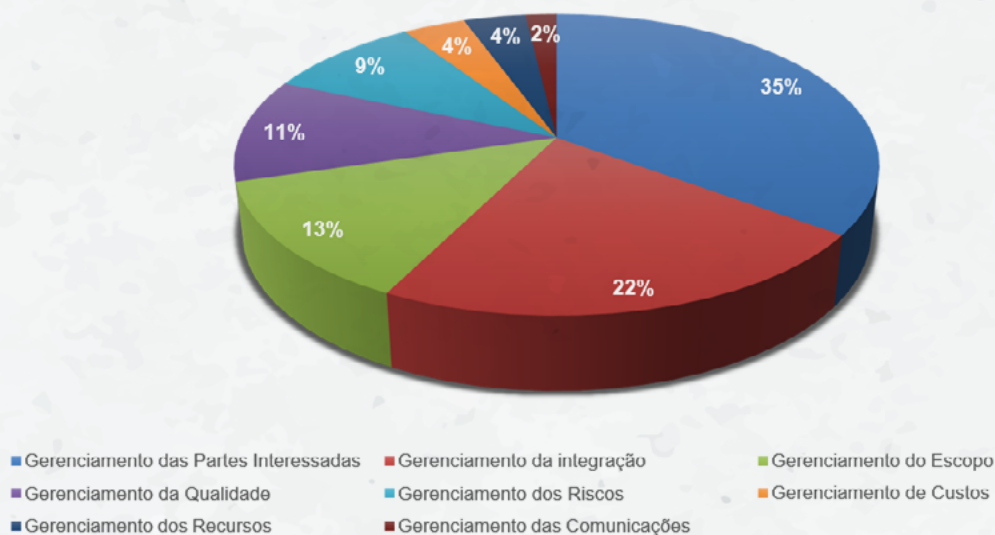
Vale também ressaltar que 61% dos gerentes que participaram da pesquisa disseram que as organizações onde atuam não são signatárias da agenda ODS, 7% não tem conhecimento se a Organização aderiu ou não e 31% afirmam que a sua organização é signatária desta Agenda.

A pesquisa “Profissionais de Sustentabilidade: atuação, projetos e aspirações” realizada pela Deloitte e pela ABRAPS (2015) abordou 370 profissionais, deste universo 18%,5 avaliam que as empresas onde atuam encontram-se com um alto grau de maturidade, sendo considerada um referencial de excelência por terem sido pioneiras em enxergar o potencial da sustentabilidade para a geração de valor. Desse público, 69% reconheciam que suas organizações conduzem o trabalho com o tema sustentabilidade de modo coerente com a relevância do tema para a geração de valor e promoção de práticas socioambientais.

Para a Deloitte e ABRAPS (2015) a estrutura de governança das organizações carece de integração e envolvimento da alta administração sobre os desafios da área de sustentabilidade, que incluem a ampliação da interação com o conselho e os principais executivos. Tal estudo apontou que na maioria das empresas (65%) não existe um Comitê de Sustentabilidade e as que existem precisam demonstrar sobre como podem demonstrar a geração de receita e resultados efetivos para a organização.

A respeito da consolidação de ações alinhadas aos ODS às estratégias de sustentabilidade, 35% dos gerentes de projetos encontram na área de conhecimento gerenciamento das partes interessadas um campo adequado para a conformação de projetos, programas e políticas, seguida de gerenciamento da integração (22%) e gerenciamento do Escopo (13%).

**Gráfico 6 – Área de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos aderente aos ODS**



Fonte: Resultados originais da pesquisa

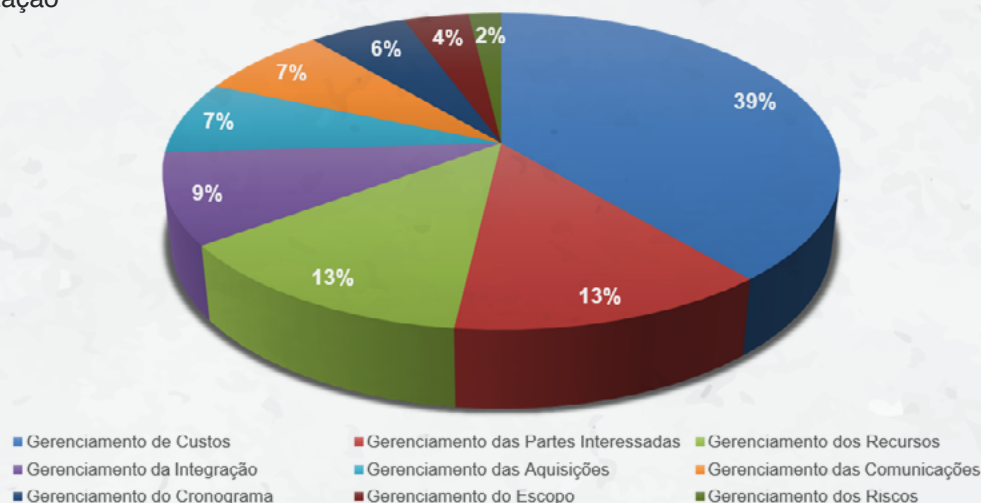
Com 22% das respostas, garantir dotação orçamentária é um dos principais desafios a ser superado no que tange à integração dos ODS na estratégia de sustentabilidade das organizações. Além das questões mais pragmáticas e objetivas, em segundo lugar com 19% destaca que é preciso que todas as áreas da organização compreendam a relevância desta agenda e se comprometam com a estruturação de programas e projetos comprometidos com a integração efetiva (19%) e que estejam alinhados às políticas de sustentabilidade (11%) das organizações.

Gerenciamento de custos é a área conhecimento que os gerentes entendem que a estratégia ODS pode encontrar mais dificuldades para se consolidar (39%), ou seja, é fundamental garantir os recursos financeiros. Na sequência



o gerenciamento das partes interessadas, e a área de gerenciamento de recursos foram também apontadas como aquelas que podem apresentar elementos dificultadores para viabilizar a integração e materialização dos ODS associados à política de sustentabilidade das organizações onde atuam.

**Gráfico 7** – Área de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos com maior dificuldade de alinhamento com os ODS na organização



Fonte: Resultados originais da pesquisa

Como caracteriza Tenório e Lopes (2011, p. 129) a sustentabilidade é um conceito dinâmico demanda ações concretas para a sua real efetivação, por isso, cabe enfatizar que na mediação desse tema, o setor privado já não pode se preocupar exclusivamente em nutrir o paradigma utilitarista preocupado exclusivamente com os ganhos financeiros, com o lucro. Da mesma forma, não cabe mais aos governos conceber, formular e implementar políticas públicas apartadas de uma dimensão mais ampla, numa perspectiva territorial. Já para os cidadãos e cidadãs, salienta-se a impossibilidade de mudar o mundo estando isoladas.

Retomando a discussão sobre a Gestão da Sustentabilidade, Carvalho M e Carvalho R (2019), destacam a sua relação direta com a gestão da integração, pois esta exerce influência nas demais áreas de conhecimento no âmbito da gestão de projetos. A partir desse entendimento propõe que a estruturação de uma interface com cinco processos, quais sejam: (1) planejar, (2) identificar os impactos do projeto, (3) planejar as respostas aos impactos, (4) implementar respostas aos impactos e (5) monitorar os impactos do projeto.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agravamento de crises ambientais decorrentes das mudanças do clima, o aprofundamento das desigualdades sociais e a corrosão da democracia, são fatores que demonstram que, embora reúna as condições sociais, econômicas e técnicas como nunca antes registrado na história da humanidade fundamentais para obtenção de uma condição sustentável, a sociedade contemporânea não vem cumprindo os acordos coletivos assumidos em diferentes pactos de governança, sejam eles em âmbito local, ou global, para realização de ações socioambientais com potencial para gerar as transformações positivas pretendidas e amplamente difundidas.

Como caracteriza Tenório e Lopes (2011) a sustentabilidade é um conceito dinâmico demanda ações concretas para a sua real efetivação, por isso, o setor privado já não pode se preocupar exclusivamente em nutrir o paradigma utili-

tarista preocupado exclusivamente com os ganhos financeiros, com o lucro. Assim como não cabe mais aos governos conceber, formular e implementar políticas públicas apartadas de uma dimensão mais ampla, numa perspectiva territorial. Já para as pessoas, salientasse a impossibilidade de mudar o mundo estando isoladas.

As Organizações contemporâneas precisam compreender que para tornar viável a execução de práticas alinhadas ao cumprimento dos ODS é fundamental clareza e firmeza de propósitos, uma vez que a atual conjuntura exige cada vez mais a construção de novas configurações institucionais que gerem benefícios sustentáveis para as cadeias de valor e para a sociedade em geral, mediante a conexão de atores sociais em redes de colaboração e de gestão compartilhada.

Munck (2015) ressalta que sustentabilidade é intertemporal e que o seu alcance somente é possível no momento presente. Novas narrativas precisam ser fundadas e segundo este autor “se tornaria possível acessar os atuais sentidos dados ao passado e ao futuro e, assim, identificar hoje os rumos dados aos contínuos projetos em contínua emergência (Munck, 2015).

Por isso, vale reforçar que a sustentabilidade nas organizações não deve ser tratada de maneira episódica (limitada a campanhas publicitárias ou a ações pontuais desconectadas de estratégias mais estruturadas). Do ponto de da gestão deve ser incorporada nas políticas e normas que atendam a objetivos organizacionais ou governamentais, mas que também estejam contextualizadas e alinhadas com as reais demandas e necessidades dos públicos impactados.

Institucionalizar as práticas e fortalecer mecanismos de governança participativos torna-se elementar para consolidar e perpetuar soluções integradas para a resolução de questões socioambientais complexas, além de criar oportunidades que também reinventem as formas de fazer acontecer.

Os gerentes, coordenadores e líderes devem compartilhar da compreensão de que organizações fortes, que inspirem confiança e se tornam referência para a sociedade, devem ser coerentes, demonstrando que os discursos que propagam refletem as atitudes das suas equipes e as práticas que efetivamente realizam. Ao adotar uma postura que possibilita a construção proativa do impacto social da sua atuação, fortalecerá as bases do compromisso socioambiental e conseqüentemente influenciará na percepção e na sua boa reputação.

Nesse sentido, em alinhamento com as palavras de Vizeu et al. (2012) é preciso que o conhecimento sobre sustentabilidade se torne emancipado para o indivíduo e para a coletividade, no âmbito de uma práxis transformadora, em que a condição humana seja o fim em si mesma e não os interesses econômicos concentrados nas mãos de poucos.

A superação dos desafios, presentes e futuros, associados à Gestão da Sustentabilidade, demanda a formação de equipes multidisciplinares, compostas por profissionais sérios, qualificados e que somam experiência suficiente para executar de forma correta os recursos, mobilizar e engajar a cadeia de valor para a causa, respeitar os pactos de governança e as legislações vigentes para que assim sejam maximizados o impacto social positivo das ações e mitigados os resultados negativos da operação das organizações em diferentes escalas territoriais e independente dos seus tamanhos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBIERI, J. C.; CAJAZEIRA, J. E. R. Responsabilidade Social Empresarial e Empresa Sustentável: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BARBIERI, J. C.; VASCONCELOS, I. F. G.; ANDREASSI, T.; VASCONCELOS, F. C. Inovação e sustentabilidade: novos modelos e proposições. Revista de Administração de Empresas, v. 50, n. 2, p. 146-154, 2010.
- BUARQUE, S. C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Coleção Saraiva de Legislação)
- CARVALHO, M. M.; CARVALHO, R. R. J. Fundamentos em Gestão de Projetos: Construindo competências para gerenciar projetos. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020. Brasília, DF: CNM, 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PROFISSIONAIS DE SUSTENTABILIDADE (ABRAPs).  
DELLOITTE. Profissionais de sustentabilidade: atuação, projetos e aspirações. São Paulo-SP: Deloitte Strategy, Brand & Marketing Department, 2015. Disponível em: . Acesso em: 10 jun. 2020.
- ELKINGTON, J. Canibais com garfo e faca: o livro do conceito Triple Bottom Line (Profit – Planet – People). 12. ed. São Paulo-SP: M. Books, 2012.
- ESTRATÉGIA ODS. 49% dos brasileiros não sabem o que são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: . Acesso em: 12 jul. 2019.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.). Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- GONÇALVES, H. A. Manual de metodologia da pesquisa científica. 2. ed. São Paulo: Avercamp, 2014. GRI. PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO EMPRESARIAL MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (WBCSD). SDG Compass - Diretrizes para implementação dos ODS na estratégia dos negócios. Disponível em: . Acesso em: 10 jul. 2020.
- LANDER, E. Com o tempo contado: crise civilizatória, limites do planeta, ataques à democracia e povos em resistência. In: GERHARD, D; LANG, M; PEREIRA FILHO, J. (Org.). Descolonizar o Imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento. Traduzido por Igor Ojeda. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.
- KRENAK, A. Ideias para adiar o fim do mundo. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- MARCONATTO, D. A. B. et al. Saindo da trincheira do desenvolvimento sustentável: uma nova perspectiva para a análise e a decisão em sustentabilidade. RAM - Rev. Adm. Mackenzie [online], v.14, n. 1, p.15-43, 2013.
- MINAYO, M. C. S. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MUNCK, L. Gestão da Sustentabilidade em Contexto Organizacional: Integrando sensemaking, narrativas e processo decisório estratégico. O & S, Salvador, v. 22, n. 75, p. 521-538, 2015.

MUNCK, L. Gestão da Sustentabilidade nas Organizações: um novo agir frente à lógica das competências. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2013.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL - ONU BR. A Agenda 2030. Disponível em: . Acesso em: 15 ago. 2019.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL - ONU BR. 17 Objetivos para transformar o mundo. Disponível: . Acesso em: 17 ago. 2019.

PFEIFFER, P. Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: conceitos, instrumentos e aplicações. Rio de Janeiro: Basport, 2005.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK). 6. ed. Newton Square: PMI, 2017.

SACHS, I. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SOCOTTO, G; CARVALHO, I. C. M; GUIMARÃES, L. B. Desenvolvimento Sustentável. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

TENÓRIO, R. M; LOPES, U. M. Educação como fundamento da sustentabilidade. Salvador: EDUFBA, 2011.

TODOROV, M. C. A; KNISS, C. T.; MARTINS, C. B. Competências de Gerentes de Projetos Sustentáveis. Revista de Gestão e Projetos - GeP, São Paulo, v. 4, n. 3, p 98-118, set./dez. 2013. Disponível em: Acesso em: 10 jul. 2019.

VAN BELLEN, H. M. Indicadores de sustentabilidade: um levantamento dos principais sistemas de avaliação. Cad. EBAPE.BR, v. 2, n. 1, p. 1-14, mar. 2004.

VEIGA, J. E.; ZATZ, L. Desenvolvimento Sustentável: Que Bicho é esse? Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. Cad. EBAPE.BR, v. 10, n. 3, p. 569-583, 2012.

WOLFE, M. Desenvolvimento. Para quê e para quem? Indagações sobre política social e realidade político-social. Tradução de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

YIN, R. K. Pesquisa qualitativa do início ao fim. Porto Alegre: Penso, 2016.









GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS:  
UM ESTUDO DAS INICIATIVAS E PROJETOS DA  
SOCIEDADE CIVIL EM COMUNIDADES EM SITUAÇÃO  
DE VULNERABILIDADE



# RESUMO

A urbanização atrelada ao crescimento do consumo tem impulsionado crescimento da geração de resíduos sólidos urbanos (RSU), acarretando diversos problemas ambientais e sociais, principalmente em comunidades periféricas que vivem em áreas em vulnerabilidade socioambiental. A participação da população se torna um fator importante e é nesse cenário que surgem as iniciativas da população para a gestão de RSU. Neste estudo buscou-se identificar iniciativas da sociedade para a gestão de RSU em comunidades vulneráveis, suas características de funcionamento e as ações utilizadas para o engajamento da população na participação dos projetos. Por fim, buscou-se compreender a relação da atuação das iniciativas com a questão de saúde presentes em suas áreas de atuação.

**Palavras-chave:** Resíduos sólidos urbanos. Vulnerabilidade socioambiental. Mobilização social. Participação social.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a década de 1950 foi marcada pelo acelerado processo de urbanização, que culminou em um processo histórico de transformação social que fez emergir vários conflitos e problemas urbanos. Atualmente cerca de 80% da população brasileira vive em áreas urbanas (ROLNIK, 2012), e os padrões de distribuição populacional no território geram problemas socioambientais, principalmente no que se refere ao desemprego e à pobreza (MARTINE; MCGRANAHAM, 2010).

Além disso, a expansão periférica da mancha urbana ocasionou o deslocamento da população mais pobre das áreas centrais em direção às regiões periféricas, locais de menor valorização econômica e, conseqüentemente, diversos problemas relacionados à segregação socioespacial (OJIMA, 2006).

Nesse ambiente de segregação a desigualdade prevalece. Essa desigualdade é transformada em pobreza a partir do momento em que a população fica sem acesso a recursos, serviços públicos e ao mercado de trabalho, convergindo todos esses aspectos em uma situação de vulnerabilidade socioambiental (ROCHA, 2015).

Acrescente-se ainda, que num contexto brasileiro recente, a alta taxa de urbanização e o crescimento dos indicadores do consumo em todas as classes sociais, gerou aumento nos níveis de produção de resíduos sólidos urbanos (RSU). Tal tendência acarretou problemas sociais e ambientais principalmente à população de baixa renda que vive em comunidades vulneráveis (CARIJÓ, 2016).

Frente a essa problemática, esse estudo trata da vulnerabilidade socioambiental no município de São Paulo, onde as periferias desurbanizadas tem crescido e é o local, segundo dados do IBGE (2010), onde há o maior número de “aglomerados subnormais”. Nessas áreas em vulnerabilidade social com baixo alcance das políticas públicas habitacionais, a população residente vive sob condições precárias e risco de morte, devido à incipiência de serviços, equipamentos e assistência do poder público.

## 2. OBJETIVOS

Frente à problemática exposta, o objetivo desse estudo é compreender a gestão de RSU em comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental, a partir da identificação de três iniciativas da sociedade, que atuam em projetos voltados à gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em comunidades vulneráveis.



## 3. METODOLOGIA

Para o estudo, foram selecionadas as seguintes iniciativas: Varre Vila, Ângela de Cara Limpa e Dedo Verde. Foi realizada uma análise cruzada entre as iniciativas, o contexto de urbanização e a gestão de RSU no município de São Paulo.

As iniciativas da sociedade civil para a gestão de Resíduos Sólidos Urbanos foram vistas nesse estudo como múltiplas unidades de análise, e o recorte espacial utilizado como Estudo de Caso foi comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental no município de São Paulo.

Foi realizada a coleta de dados secundários disponíveis em plataformas digitais, mapas e documentos oficiais. Após a coleta de dados foi realizada a análise documental dos dados através da análise de conteúdo com categorização temática, para responder aos objetivos do estudo.

## 4. ANALISE

### 4.1 COMUNIDADES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIO-AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O processo de urbanização do município de São Paulo ocorreu entre o final do século XIX e começo do século XX. Esse foi um processo de ocupação desordenada que deu origem às periferias desurbanizadas com falta de infraestrutura necessária. Essa dinâmica gerou um ambiente segregado e degradado, produzindo a “urbanização por expansão de periferias” (JACOBI, 2000).

Atualmente, o município de São Paulo tem uma população de 12.176.866 (SÃO PAULO, 2018) de habitantes, parte dessa população é habitante da região periférica da cidade, a população na região periférica é a que tem o maior índice de crescimento e é o local onde há muitos aglomerados subnormais (IBGE, 2010), são 830.192 domicílios em áreas de favelas e loteamentos irregulares (SÃO PAULO, 2019).

Dessa maneira as favelas são, de acordo com UN-HABITAT:

Assentamentos que carecem de direitos de propriedade, e constituem aglomerações de moradias de uma qualidade abaixo da média. Sofrem carências de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais e/ou estão situadas em áreas geologicamente inadequadas ou ambientalmente sensíveis (DENALDI, 2003).

### 4.2 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

No Brasil, assim como nos demais países em desenvolvimento, a preocupação com a destinação final dos resíduos deveria ter uma maior atenção, pois grande parte ainda tem como destinação lixões, terrenos baldios e ruas. Quando se trata das favelas brasileiras o cenário de destinação dos resíduos é caótico, pois são áreas com ausência de oferta de serviços de infraestrutura de diversos setores, inclusive o sanitário (CARIJÓ, 2016).

Em agosto de 2010 foi formulada a Lei 12.305/2010, instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, sendo um

marco legal importante ligado diretamente à questão dos resíduos que abrangeu todo o território nacional, tornando todos corresponsáveis pelos resíduos gerados. Foi esta Lei que tornou obrigatório o sistema de coleta seletiva, com o objetivo de mudar o panorama do descarte incorreto de materiais que podem causar a proliferação de animais e vetores de doenças (BOURSCHEIDT; BORGES; RODRIGUES; STOFFEL, 2018).

Ainda no atual estágio da política brasileira, o acesso a serviços e equipamentos públicos em favelas é desigual no que se refere às regiões centrais e nobres, em que a especulação imobiliária é constante. Entre os diversos motivos que potencializam a vulnerabilidade destes espaços, encontram-se a questão da regularização fundiária e a integração dessas áreas à “cidade oficial”, aspectos relevantes para que os serviços de manutenção, coleta de lixo, varrição de áreas públicas, iluminação, padrões de habitação, entre outros, sejam ofertados de forma eficaz, reduzindo, assim, o adensamento populacional de as condições de insalubridade (MARICATO, 2010, p.13).

No que tange à coleta de resíduos sólidos nas favelas de São Paulo, este percentual equivale a 64,4% de coleta total e a 21,1% de coleta parcial, sendo que o serviço é inexistente em 7,5% (CASTILHO, 2013). A destinação desses resíduos desafia o saneamento urbano, além de se tratar de uma questão que envolve, diretamente, a saúde pública: a inexistência ou assistência irregular culmina na propagação de vetores, contaminações de diversas origens. Tais fatores apontam para a necessidade de elaboração de estratégias eficazes para a minimização destes problemas – os setores público, privado e a sociedade civil devem fazer parte deste processo (CASTILHO, 2013; SCHUELER; KZURE; RACCA, 2018, p. 215).

Muitos desses resíduos gerados pela população e descartados em locais inapropriados, como vias públicas, são possíveis de serem reciclados e transformados em mercadoria, gerando renda e inclusão social para a própria população (CARIJÓ, 2016). Uma vez que a matéria-prima desses materiais é recuperada e incorporada novamente ao ciclo produtivo, a pressão sobre os recursos naturais é diminuída e, conseqüentemente, os impactos ambientais (GUTBERLET, 2013, p.7).

A falta de estrutura urbana somada aos diversos fatores ambientais e sociais de formação de um aglomerado subnormal colocam em risco a população residente à catástrofes, dentre as diversas causas que agravam os riscos da população local está a gestão dos resíduos sólidos, apontada como grande preocupação ambiental dessas áreas (QUEIROZ; GONÇALVES-DIAS, 2014).

Um dos maiores empecilhos que as populações distribuídas em favelas enfrentam consiste na ausência de um sistema de coleta de resíduos que atenda estes espaços de forma integral (MAGALHÃES; GONÇALVES-DIAS, 2018). De um modo geral, essas áreas são atendidas pelo sistema municipal de coleta e limpeza urbana, mas não ocorrem em sua totalidade (QUEIROZ; GONÇALVES-DIAS, 2014) o que pode gerar destinação inadequada desses resíduos obstruindo sistemas de drenagem e conseqüentemente aumentando problemas como enchentes que podem tornar-se catastróficas. Em muitos locais, o relevo íngreme e o estreitamento das vias de acesso dificultam o acesso dos veículos de coleta, implicando na disposição dos resíduos à céu aberto em vias públicas, quintais, encostas e terrenos baldios, o que gera conseqüências desastrosas para o meio ambiente e a saúde pública (MAGALHÃES; GONÇALVES-DIAS, 2018).

## 4.3 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DE RSU

Através da Política Nacional de Resíduos Sólidos e de uma adequada gestão de resíduos principalmente nessas áreas, além de solucionar um problema ambiental, será possível melhorar a qualidade de vida da população e tornar possível a geração de materiais e renda (QUEIROZ; GONÇALVES-DIAS, 2014).

A PNRS contempla categorias que envolvem aspectos da gestão social e ambiental, tornando explícitas algumas



características que devem ser relevantes no processo decisório, e para que a política obtenha êxito: transparência do poder público. Ao analisar a PNRS, percebe-se a inclusão de categorias teóricas da gestão social e da gestão ambiental em seus artigos. Entre as diversas características que tais gestões prescrevem para que uma política tenha êxito estão: transparência pública, autonomia cidadã, estabelecimento de diálogos entre setores, e responsabilidade governamental. Entretanto, no âmbito do cumprimento das premissas dispostas na lei, tais características são ausentes ou parcialmente ausentes, fator preponderante para que os problemas voltados à gestão dos resíduos sólidos se agravem (BICALHO; PEREIRA, 2017, p. 184).

A expansão periférica, como já mencionado anteriormente, é excludente e produto de uma segregação sócio espacial. No entanto, essa dinâmica resultou também em uma resistência da população a essa ordem excludente através de autonomia popular, produzindo ações de caráter social, político, ambiental e cultural (ESTEVES; SILVA; SPINK, 2016).

A participação da população na gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU) se constitui num fator importante, pois é dentro do bairro que os problemas se materializam, e a população deixa de ser apenas receptora dos problemas para ser também agente modeladora de soluções (ORSI, 2006).

A seguir, estão apresentados projetos ambientais que nasceram a partir das iniciativas da sociedade civil em comunidades em vulnerabilidade socioambiental: Varre Vila, Ângela de Cara Limpa e Coletivo Dedo Verde.

## 4.4 INICIATIVAS E PROJETOS DA SOCIEDADE CIVIL

O projeto Varre Vila localizado inicialmente na Vila Santa Inês, zona leste da cidade de São Paulo, com sede no Ecoponto de União de Vila Nova, tem como missão desenvolver um conjunto de ações que integram a comunidade, o poder público e empresas privadas para atuarem na construção de novos hábitos de consumo assim como o descarte de materiais visando a redução de impactos sobre o meio ambiente.

Atividades sócio-educativas são realizadas pelas equipes do Varre Vila, através de palestras, eventos culturais, seminários para pedreiros e encontros de formação para parceiros, como a Rede Pública de Ensino, a SASF (Serviço de Atendimento às Famílias), Programa Saúde da Família, Reuniões de Rua e grupos de formação para voluntários do projeto. O Projeto faz conexões e estabelece parcerias com empresas públicas, privadas, além da participação ativa da sociedade civil dos locais em que atua.

O projeto Núcleo de Educação e Defesa Ambiental Ângela de Cara Limpa está situado no Jardim Ângela, zona sul da cidade de São Paulo. Foi criado em 1998, através de uma parceria entre a comunidade do distrito do Jardim Ângela, a Sociedade dos Santos Mártires e o Instituto Auá (Sociedade dos Santos Mártires, s.d.).

Em 2001, foi construído o galpão da Cooperativa de Reciclagem de Resíduos Sólidos e espaços para educação ambiental. Segundo o Instituto Auá (s.d.) a área foi cedida em deferência da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado, por meio de recursos da FEHIDRO, tornando-se referência em reciclagem no Jardim Ângela. De acordo com a coordenadora do projeto, Sulália de Souza, em entrevista no Youtube, o projeto Ângela de Cara Limpa teve como motivação para sua criação a iniciativa de mostrar outra perspectiva do distrito do Jardim Ângela e seus diversos projetos sociais. É uma região que já foi considerada, pela ONU, como uma das mais violentas do mundo. Assim, foi nesse contexto que a iniciativa emergiu, tornando-se um diferencial e abrindo espaço para demais iniciativas daquela localidade.

Trata-se de uma organização que funciona como uma plataforma de projetos socioambientais que apoia a implantação e o fortalecimento de iniciativas populares que articulam educação ambiental, gestão de resíduos, reciclagem e agroecologia, atuando como indutora de desenvolvimento local sustentável (Instituto Cidade em Movimento, 2017).

A organização desenvolve, de acordo com o Instituto Cidade em Movimento (2017) e a Sociedade Santos Mártires (s.d), cinco projetos principais, gerando trabalho e renda para moradores da região além de atuar na gestão de resíduos sólidos urbanos: Reciclângela, Papel de Mulher, Tijolos Ecológicos, Agroecologia e Colmeia.

Já a iniciativa Coletivo Dedo Verde, criada em 2012, está localizada no bairro Parque Santo Antônio (distrito de Jardim Ângela e subprefeitura de M'Boi Mirim). O projeto possui sede no Parque Santo Antônio zona sul da cidade de São Paulo. De acordo com Renato Rocha coordenador do projeto, em entrevista para o canal TV Doc (2017), o projeto foi criado em 2012 e é um negócio social que promove ações de economia solidária, educação e preservação ambiental nas periferias. A sua criação ocorreu a partir da elaboração de um projeto que, com a auxílio da incubadora "Coletivo A Banca", deu início às ações práticas do projeto. Atualmente a organização desenvolve as seguintes ações: Minicisternas, Palestras e Óleo Vivo, Horta Comunitária, Compostagem e Reciclagem.

Importante ressaltar a relação da saúde com a gestão de resíduos sólidos urbanos, presente nas áreas estudadas. Das principais doenças relacionadas aos resíduos que são descartados e armazenados em locais inapropriados, destacam a dengue e a leptospirose.

A diminuição de casos dessas doenças pode estar associada a diversas medidas de prevenção, de iniciativas do poder público, do setor privado e da sociedade civil. Fazendo uma comparação do ano de criação da iniciativa Varre Vila com anos anteriores e posteriores à criação do projeto na região da subprefeitura de São Miguel, onde está localizada a iniciativa Varre Vila, houve redução dos casos após a criação do projeto. Em 2010, houve 349 casos de dengue e 29 casos de leptospirose, e 2 anos após a criação do Varre Vila, em 2014, houve 61 casos de dengue e 9 casos de leptospirose. Assim houve diminuição significativa de casos dessas doenças no território após a criação do projeto que está relacionado à gestão de resíduos sólidos urbanos.

## 5. RESULTADOS

Constatou-se que a participação da sociedade na gestão de RSU, principalmente em comunidades vulneráveis, é de grande importância. O quadro de injustiça ambiental que essa população está inserida também foi objeto desse estudo, pois são comunidades que estão expostas a riscos que as tornam suscetíveis a enfrentarem a maior carga de danos ambientais por estarem em situação de vulnerabilidade socioambiental. Por fim, acredita-se que essas iniciativas da sociedade civil sejam de grande importância para transformação ambiental, social e econômica, não somente localizadas no bairro onde elas acontecem, mas também para a cidade como um todo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BICALHO, M. L.; PEREIRA, J. R. Participação social e a gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso de Lavras (MG). **Gestão & Regionalidade**, v.34, n.100, p. 183-201, 2017.

BOURSCHEIDT, Deise Maria; BORGES, Ceyça Lia Parellosi; RODRIGUES, Andrea; STOFFEL, Janete. **Sustentabilidade e resíduos sólidos**: diagnóstico e saberes populares auxiliando no destino correto dos resíduos. *Braz. J. of Develop.*, Curitiba, v. 4, n. 6, p. 2730-2749, out./dez. 2018.

CARIJÓ, Renata de Souza. **Análise e Proposta de Uma Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**: O Estudo de Caso da Comunidade da Babilônia. Universidade Federal Do Rio De Janeiro. 2016.



CASTILHO, J. V. **A favelização do espaço urbano em São Paulo**. Estudo de caso: Heliópolis e Paraisópolis. 2013. 275f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade De São Paulo - Tese de Doutorado. São Paulo, 2003.

ESTEVES, Egeu Gómez; SILVA, Cleberson Pereira da; SPINK, Peter Kevin. **Conexões da Zona Sul**: levantamento participativo da Economia Solidária na Zona Sul da cidade de São Paulo. Relatório de pesquisa. FGV EAESP / CEAPG São Paulo. Estação de Pesquisa Urbana M'boi, Série Documentos de Trabalho, Working Papers, nº 10, Setembro / 2016.

GUTBERLET, J. Gestão inclusiva de resíduos sólidos. **Revista de Geografia (UFPE)**, v.30, n.1, p.6-23, 2013.

JACOBI, Pedro. **Do Centro à Periferia**: Meio Ambiente e Cotidiano na Cidade de São Paulo. Ambiente & Sociedade - Ano III - No 6/7 - 1o Semestre de 2000/2o Semestre de 2000.

MAGALHÃES, Jacilene Cruz; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino. Reflexões acerca da urbanização, meio ambiente e resíduos sólidos em favelas. **III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - Urbafavelas** Salvador - BA - Brasil. 2018.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da cidade periférica**. In O Estatuto da Cidade Comentado. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. São Paulo. 2010.

MARTINE, George; McGranahan, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In **População e Cidades, subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Rosana Baeninger. Unicamp. Campinas, setembro de 2010.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **2ª Conferência Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo. 2019**. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/conferencia\\_municipal\\_de\\_habitacao/index.php?p=286195](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/conferencia_municipal_de_habitacao/index.php?p=286195). Visualizado em 12 jan. 2020.

OJIMA, Ricardo. A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável. **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, realizado em Caxambú MG – Brasil, de 18-22 de Setembro de 2006.

ORSI, Rafael Alves. **Gestão participativa dos resíduos sólidos urbanos**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro: [s.n.], 2006.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). In: **Metrópole e Globalização**: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.





# Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Local: la creación de mercados institucionales via PAA y PNAE

Rosinele da Silva de Oliveira  
Mário Vasconcellos Sobrinho  
José Daniel Gómez López



## RESUMEN

La Amazonía brasileña está en su tercera generación de políticas públicas enfocadas a la agricultura familiar. Esas generaciones coexisten actualmente y abarcan desde la estimulación del incremento de la producción hasta la innovación social que es la creación del mercado institucional vía PAA y PNAE. El concepto adoptado como base de esta investigación es el de la Innovación Social y la teoría que sustenta los análisis es el del Capital Social. Como métodos se adoptaron el Estudio de Caso y el Análisis de Contenido. La cohorte es el conjunto de los 144 municipios del Estado de Pará. Los resultados señalan la necesidad de emerger una cuarta generación de políticas públicas direccionadas a la agricultura familiar la cual, a su vez, tiene un carácter inmanentemente estratégico para el país y sirve de ejemplo para otros países conforme ha sido evidenciado por la Organización de las Naciones Unidas. Esta generación debe de ser capaz de crear una innovación social con una interfaz en las diversas áreas que afectan la vida en el campo para que así logre con efectividad el desarrollo local.

**Palabras Clave:** políticas públicas; desarrollo local; mercados institucionales; innovación social; agricultura familiar.

**Palavras-chave:** políticas públicas; desenvolvimento local; mercados institucionais; inovação social; agricultura familiar.

## INTRODUCCIÓN

Existe un amplio consenso sobre que la innovación social es un fenómeno necesario para contribuir a resolver los retos sociales de carácter complejo y multidimensional que han proliferado en las últimas décadas. Sin embargo, y aunque la innovación social ha ido ganando peso, no hay un acuerdo general sobre qué es, ni se conocen a profundidad todos los factores que determinan su aparición en un territorio. No es infrecuente que dicho término se asocie directamente a la generación de nuevas tecnologías.

En la Amazonía, específicamente en el Brasil, existe la creación de mercados institucionales que tienen entre sus objetivos combatir algunos retos sociales como el hambre y la pobreza en el ámbito local (mediante la suministración de la alimentación escolar y fortaleciendo la agricultura familiar, respectivamente). Esos mercados institucionales tienen una lógica que diverge frontalmente de la lógica de mercados tradicionales y son dirigidos al segmento de la agricultura familiar que, según Cazela, Bonnal y Maluf (2009), tiene una multifuncionalidad – económica, ambiental, social y de seguridad alimentaria – considerada de carácter estratégico para el país.

El presente trabajo nace del convencimiento de la necesidad de discutir la naturaleza diferenciada del mercado institucional que en sí mismo es una innovación social enfocada a la agricultura familiar en la Amazonía brasileña. Esa necesidad está sustentada en el intento de comprender cuál es la variable considerada de mayor potencial para que el diseño de dicha innovación sea proficuo en la práctica.

## OBJETIVO

Analizar la innovación social mientras la creación de mercados institucionales, específicamente PAA y PNAE, a través de políticas públicas.



## NOTA METODOLOGICA

La base teórica utilizada es el capital social. Se toma como la cohorte los municipios del estado de Pará puesto que tienen una base económica fundamentada en la agricultura familiar. La investigación adopta una metodología que utiliza los principios del *compliance*, determina los indicadores de cumplimiento de las normas establecidas por los Programas y la capacidad de los municipios y productores locales para atenderlos y, finalmente, identifica - por medio de documentos y entrevistas con algunos actores - las formas e intensidad de las interacciones entre las organizaciones locales envueltas en los procesos. Son utilizados como métodos el Estudio de Caso y el Análisis de Contenido conforme a lo propuesto por Yin (2001, 2009) y Bardin (1977, 2011), respectivamente.

## ANÁLISIS

Las operaciones del PAA realizadas entre 2011 y 2017 en los municipios del estado de Pará no muestran regularidad. El punto clave de esta observación se concentra en 2013, cuando - en todo el Brasil - se ejecutaron 38% de los recursos en comparación con 2012, en los municipios del estado de Pará esta reducción fue aún mayor, alcanzando 94% en comparación con el referido año. La baja ejecución puede atribuirse a diferentes factores, tales como: reducción de la demanda de compra directa, cancelación de la formación de inventario con liquidación física, remodelación de las regulaciones dentre otros.

La capilaridad del programa por parte de los municipios todavía carece de robustez, sin embargo, los beneficios evidenciados son diversos, entre ellos se puede señalar directamente a la generación de ingresos para los agricultores familiares, el aumento de la producción, mejora de los alimentos para las personas en situaciones del inseguridad alimentaria y nutricional.

La pertinencia del Programa se observa en el fomento de la agricultura familiar con generación de ingresos, seguridad alimentaria y nutricional para las poblaciones urbanas y rurales y el mantenimiento de la biodiversidad apoyando a las comunidades indígenas, quilombolas y extractivas. Ejemplo de eso son los casos en que pasaron de receptores de cestas básicas a proveedores de alimentos a los Programas sociales. Por lo tanto, el Programa proporciona la inserción digna y respetuosa de estas comunidades en el mercado local desde el establecimiento de concertaciones sociales basadas en una percepción renovada, superando los preconceptos y reconociendo su papel en el desarrollo local.

Referente al PNAE se analizaron todas las convocatorias públicas de los municipios del estado de Pará de los años 2017 y 2018. Se buscó verificar su eficiencia para llegar al público target y, de esta manera, contribuir a un mayor volumen de compra a los agricultores familiares estimulando el desarrollo local. La calidad de las convocatorias públicas depende de la explicitud de los precios a pagar, de la información sobre la periodicidad y de los puntos de entrega.

Según estudios realizados por Bevilaqua y Triches (2014); Triches y Grisa (2015), entre las principales razones de escasa atraktividad se encuentran la documentación de los agricultores, la dificultad de la logística, los precios pagados por los productos, la falta de formación e información y, de manera destacada, la desconfianza en la interrelación con las autoridades (factor que muestra la necesidad de fortalecimiento del capital social).

Los resultados indican que las principales dificultades para que los agricultores familiares participen en este mercado institucional se concentran, principalmente, en las acciones de los municipios - con respecto a la estructura de las convocatorias públicas - que en no pocos casos contravienen la legislación: no fijar precios, no explicitar la periodicidad y no explicitar el número de lugares de entrega.

## RESULTADOS

Es innegable, conforme a todos los autores presentados en esta obra, que la creación de los mercados institucionales se configura como una innovación social que tiene como presupuesto básico el capital social. Al insertar a las personas en el ámbito sociolaboral y al respetar el medioambiente vía crecimiento sostenible, según Sanchis; Campos (2008); y al beneficiar tanto el lado social como el interés público e inspirarse en el deseo de satisfacer las necesidades sociales que quizás estén descuidadas por las formas tradicionales de provisión del mercado, según Harris; Albury (2009), esta innovación social se configura con gran efecto en el ámbito local.

El principal factor identificado en esta investigación es el capital social ya que éste es esencial en toda red conformada en torno de los Programas y es en el que se basa esta innovación social (mercado institucional).

A pesar de que los Programas tengan todavía grandes problemas (muchos de ellos de índole burocrática) son políticas públicas que - indudablemente - son innovaciones sociales que cambiaron de forma positiva la dinámica de la agricultura familiar proporcionando diferentes beneficios (económicos, sociales, culturales, etcétera). Todo el diseño de esas políticas públicas adoptan como presupuesto básico el capital social.

Se destaca que hay una fuerte dependencia de las organizaciones que avituallan – aquí representadas por las cooperativas agropecuarias – en relación con el poder público. La mayoría se han constituido - inclusive - con este fin específico. Ésta es una crítica de este trabajo a la innovación social del mercado institucional.

Considerando que Brasil está en su tercera generación de políticas públicas para la agricultura familiar y que todas ellas coexisten - iniciando con formas de apoyo para estimular la producción, asistencia social y actualmente como medios para comercializar la producción - se comprende que son hechos exitosos; No obstante, hace falta estimular el fortalecimiento del capital social, tanto para que en este mercado se tenga una mayor participación – dado que hay muchos agricultores con capacidad productiva que no participan - como para que también se rompa el círculo en el que el suministro es exclusivo para este mercado. Los autores de este trabajo defienden que esa innovación social sea una vía para resolución de los problemas colectivos de los agricultores familiares y sin que sean capturados por esta.

Se ratifica que la innovación social, configurada por los Programas, asume un carácter transversal y su eficacia depende, fundamentalmente, de otras políticas públicas que apoyen el desarrollo local. Una cuarta generación de políticas públicas para la agricultura familiar que logre una interfaz con áreas como la seguridad alimentaria, salud en el campo e infraestructura es imperativa.

## REFERENCIAS

BACCARIN, José Giacomo. 2011. “Alimentação Escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo”, Congresso da SOBER, 49.

BALEM, T. A.; et al. (2015). The role of Rural Extension in the viability of public procurement for school meals. In: AGRICULTURE IN A URBANIZING SOCIETY: Reconnecting agriculture and food chains to societal needs, 2.

BARDIN, L. (1977). Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70. BARDIN, L. (2011). Análise de Conteúdo. São Paulo, Edições 70, p. 279.

BLANCO, I., CRUZ, H. & MARTINEZ, R. (2016): “El papel de la innovación social frente a la crisis”, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 47(188), 249-260.



BLANCO, I. (2018): “¿Frente a la desigualdad social, innovación social? Lecciones teoricas, politicas metodologicas de una investigacion en Catalunya”. En: Barón, N. & Romero, J., *Cultura territorial e innovación social ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?*, 21-34.

BRASIL. 2003. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. *Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jul.

BRASIL. Lei no. 11.326 de 24 de julho de 2006. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Diário Oficial da União 2006; 24 jul. 2006.

BRASIL/FNDE/CD/MEC. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. *Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; e dá outras providências*. Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009a.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 dez. 2011c.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015. *Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2015.

CAULIER-GRICE, J.; DAVIES, A.; PATRICK, R. & NORMAN, W. (2012): *Defining*

*social innovation. A deliverable of the project: The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe (TEPSIE), European Commission–7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.*

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P; MALUF R. S. (2009). Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A., BONNAL,

P. e MALUF, R. S. *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad Editora. 301.

COLEMAN, J. (1988). Social Capital and the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94 Supplement, s. 52–120.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Guía de la Innovación social, Regional and Urban Policy*, Bruselas.

CUNHA, Wellington Alvim. et al. 2017. “Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG”, *Rev. Econ. Sociol. Rural*. 55: 427-444.

De SCHUTTER, Olivier. 2014. “The power of procurement: public purchasing in the service of the realizing the right to food”, Roma: FAO. 28.

DJELLAL, F. & GALLOUJ, F. (2012): “Social innovation and service innovation. In *Challenge social innovation*”. En: Franz, H.W., Hochgerner, J. & Howaldt, J. (Eds), *Challenge social innovation: potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society*, Springer Science & BusinessMedia, 119-137, DOI:10.1007/978-3-642-32879-4\_8.

FAO, FIDA y PMA. (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma, FAO.

FLIGSTEIN, N. & DAUTER, L. (2006). The Sociology of Markets. Institute of Industrial Relations, UC Berkeley, Institute for Research on Labor and Employment, Working Paper Series. 33. 10.1590/S0103-49792012000300007.

GARCÍA-FLORES, V; PALMA, L. (2019). Innovación Social: factores claves para su desarrollo en los territorios. CIRIEC-España, *Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, 245-279. DOI:10.7203/CIRIEC-E.97.14148.

GRANOVETTER, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, Chicago, Illinois, v. 91, n. 3, p. 481-510.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (2014). Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. *RESR*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org). 2015. "Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil". Porto Alegre: Editora da UFRGS. 624.

HARRIS, M. & ALBURY, D. (2009): The innovation imperative. NESTA, London, DOI:10.13007/121.

HOWALDT, J. & SCHWARZ, M. (2010): Social Innovation: Concepts, research fields and international trends, *Sozialforschungsstelle Dortmund*.

HUBERT, A. (2010): Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union, Bureau of European Policy Advisors.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>. Acesso em: 22 dez. 2019.

LOPES, I. D. (2018). Análise da operacionalização do programa nacional de alimentação escolar em escolas públicas de Passo Fundo/RS. Dissertação apresentada a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. 151f.

MILLAN, R. y GORDON, S. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas.

*Rev. Mex. Sociol.* [online]. 2004, vol.66, n.4, pp.711-747. ISSN 2594-0651.

Moyano, E. (2008), "Capital social y acción colectiva en el sector agrario", *Revista Española de Sociología*, núm. 10, pp. 15-37.

MOSSELAER, F. (2016): Creative Industries: Social Innovation. Academy for creative industries, DOI:10.4337/9780857930705.00014.

MOULAERT, F.; MACCALLUM, D. & HILLIER, J. (2013): Social innovation:

intuition, precept, concept. *The International Handbook on Social Innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*, 13, DOI:10.4337/9781849809986.00011.

MULGAN, G. (2006): "The process of social innovation", *Innovations: technology, governance, globalization*, 1(2), 145-162, DOI:10.1162/itgg.2006.1.2.145.

NESTA, (2008): Social innovation: New approaches to transforming public services. *Making Innovation Flourish*, London.

OCDE (2011): Fostering Innovation to Address Social Challenges. Workshop proceedings. *OECD Innovation Strategy*, DOI: 10.1016/j.techfore. 2015.08.011.

OOSTERLYNCK, S., KAZEPOV, Y., NOVY, A., COOLS, P., BARBERIS, E.,



- WUKOVITSCH, F. & LEUBOLT, B. (2013): “The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics”, *ImPRovE Methodological Paper*, (13/02).
- PAGANINI, Sérgio. 2010. “A implantação do PAA”. In: MDS. *Fome Zero Uma História Brasileira*. Brasília: Comunicação. 190.
- PAZ, E. (2015): “Un paradigma emergente: la innovación social”, *3CEmpresa*, 4(1), 50- 68.
- PHILLS, J.A., DEIGLMEIER, K. & MILLER, D.T. (2008): “Rediscovering social innovation”, *Stanford SocialInnovationReview*, 6(4), 34-43.
- POT, F & VAAS, F. (2008). “Social innovation, the new challenge for Europe”, *international Journal of Productivity and Performance Management*, 57(6), 468 - 473, DOI:10.1108/17410400810893400.
- PUTNAM, Robert D. (1993) – *Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna* – Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- RÜEDE, D. & LURTZ, K. (2012): “Mapping the various meanings of social innovation: Toward a differentiated understanding of an emerging concept”, *EBS Business School Research Paper*, 1203, DOI:10.2139/ssrn.2091039.
- SALOM-CARRASCO, J., PITARCH-GARRIDO, M.D. & SALES-TEN, A. (2017): “Innovación social: estrategias urbanas en un contexto de cambio. El caso de la ciudad de Valencia”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 91, 31- 58, DOI:10.7203/CIRIEC-E.91.10451.
- SANCHES, A. et al. 2014. “Familiar y compras públicas: inovaciones en la agenda da segurança alimentícia e nutricional” Em: Salcedo S, Guzmán L, editores. *Agricultura familiar en América Latina e Caribe: recomendaciones de política*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 486.
- SANCHÍS, J. R. & CAMPOS, V. (2008): “La innovación social en la empresa. El caso de las cooperativas y de las empresas de Economía Social en España”, *Economía Industrial*, 368, 187-196.
- SUBIRATS, J. (2015): “Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad”. En: Subirats, J. & García Bernardos, A., Eds., *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*, 13-42.
- TRICHES, Rozane Marcia. et al. (2013). “Aquisições públicas em Cabo Verde: desafios e potencialidades para o desenvolvimento rural”, *Revista Angolana de Sociologia*. 63-80.
- WOOLCOCK, M., NARAYAN D. (2000). *Social Capital: implication for development theory, research and policy*. *The World Bank Research Observer*, 15, č. 2, s. 225–249.
- WORLD ECONOMIC FORUM & SCHWAB FOUNDATION FOR SOCIAL ENTREPRENEURSHIP (2016): *Social Innovation: A Guide to Achieving Corporate and Societal Value*, Cologny/Geneva Switzerland.
- YEPEZ, F (2017). *La Estrategia Europea de Especialización Inteligente. Implicaciones para el Sistema Andaluz de Innovación*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.
- YIN, R. K. (2001). *Estudo de Caso - Planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.
- YIN, R. K. (2009). *Estudo de Caso – Uma estratégia de pesquisa*. São Paulo, Saraiva.





INOVAÇÃO TECNOLOGIA E A GESTÃO DOS  
RESÍDUOS SÓLIDOS DO AGLOMERADO DE  
CONFECÇÕES DO AGRESTE DE PERNAMBUCO

*INNOVATION IN TECHNOLOGY AND MANAGEMENT  
OF SOLID WASTE IN THE AGGLOMERATE OF  
GARMENTS IN THE AGRESTE OF PERNAMBUCO*

Rafael Augusto da Silva Ferreira (UFRPE)

Bruno Lopes Silva (UFRPE)

Maria Gilca Pinto Xavier (UFRPE)



## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a finalidade dos resíduos têxteis gerados pelas empresas e se a gestão deles estava de acordo com as leis vigentes. Santa Cruz do Capibaribe conta com, aproximadamente, 87.582 habitantes, e é a maior produtora de confecções de Pernambuco e segunda do país. Nos períodos de maior movimento, chega a receber mais 150 mil clientes por semana, que em sua grande maioria estão representadas pelas revendedoras chamadas de sacoleiras. Vale dizer que, Santa Cruz do Capibaribe produz mais de 44,4 mil toneladas/ano de artigos têxteis, o que implica em considerável volume de resíduos. Com resultado, foi demonstrado, que no município que faz parte do Aglomerado de Produção, não tem elaborado planos para o destino dos resíduos visando o meio ambiente ou mesmo o retorno econômico destas sobras de forma sistemática e generalizada.

**Palavras-chave:** Resíduos Têxteis. Gestão. Meio Ambiente.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the purpose of textile waste generated by companies and whether their management was in accordance with current laws. Santa Cruz do Capibaribe has approximately 87,582 inhabitants, and is the largest clothing producer in Pernambuco and second in the country. In periods of greater movement, it receives more than 150 thousand customers per week, the vast majority of which are represented by resellers called sacoleiras. It is worth mentioning that Santa Cruz do Capibaribe produces over 44.4 thousand tons / year of textile articles, which implies a considerable volume of waste. As a result, it has been shown that in the municipality that is part of the Production Cluster, it has not drawn up plans for the destination of waste aiming at the environment or even the economic return of these leftovers in a systematic and generalized way.

**Keywords:** Textile waste. Management. Environment.

## 1. INTRODUÇÃO

Santa Cruz do Capibaribe é um município localizado no Agreste Setentrional de Pernambuco, possui uma área de 335,309 km<sup>2</sup>, com 87.582 habitantes e com o salário médio de 1,5 salários-mínimos por pessoa, tendo cerca de 30% de famílias dependentes do bolsa família. (IBGE, 2010).

Trata-se de uma região que desde as primeiras dificuldades para sobreviver da produção agrícola, buscou a atividade de confecção como alternativa, desde a praga do bicudo no algodão na década de 1960 do século passado. (XAVIER,2006). Neste contexto encontrou como maior fonte de renda a confecção de roupas, Santa Cruz do Capibaribe é uma cidade com a maior atividade de confecções do Norte e Nordeste (SEBRAE, 2003). Santa Cruz do Capibaribe faz parte do polo de confecções de Pernambuco, um aglomerado produtivo que foi formado ao longo dos anos, unindo municípios relacionados e integrados ao processo de trabalho de confecção e beneficiamento têxtil, como tingimento, desgaste, destonagem, lavagens, dentre outros. sendo Santa Cruz do Capibaribe, Caruaru e Toritama os municípios principais. Esse polo é responsável na produção de mais de 800 mil peças anualmente, pela manutenção de cerca de 120 mil empregos diretos e 360 mil indiretos, cerca de 60% da produção de vestuário do estado e 16% da produção nacional (SEBRAE, 2019).



A organização territorial da população para a produção urbana em Santa Cruz do Capibaribe foi possível devido à pressão sobre a terra e as migrações internas no Agreste, a partir do século XVII, A falência da indústria do couro e da atividade agropecuária precária levaram a criação da reorganização produtiva e o surgimento de atividades relacionadas à confecção (ANDRADE 1973 e MELO 1980).

O crescimento urbano e econômico foi marcado pelas condições de um capitalismo tardio instalado no Agreste pernambucano (MELLO, 1982), o processo de integração da região Nordeste a economia mercantil teve início através da especificidade da região por ser exportadora de um produto primário.

As condições sociais e econômicas de Santa Cruz do Capibaribe possibilitaram a troca dessa mão de obra para a atividade de confecção. Existia uma experiência passada pela educação do trabalho doméstico da mulher para a confecção de roupas, que ao longo do tempo se tornava a única opção de trabalho. Outras condições deram sustentação para a criação da produção de confecção em Santa Cruz do Capibaribe, como o crescimento da atividade terciária e o aumento do mercado interno da região. Deve ressaltar também o impulso vindo das ações do governo para a implementação da produção leiteira do Agreste de Pernambuco (MELO, 1980), trazendo benefícios para a infraestrutura da região. Apesar das restrições impostas pelo desenvolvimento desigual das regiões, Santa Cruz do Capibaribe conseguiu ao longo dos anos consolidar a atividade de confecção de roupas em grande parte do setor da economia.

A Confecção abriga milhares de pequenas e microempresas, que fabricam e vendem para todo o país. A vida econômica da cidade gira em torno de um comércio muito intenso. As casas, em sua grande maioria, ou em pelo menos 90% do total, são ao mesmo tempo fábricas e moradias, com costureiros e familiares confeccionando conjuntamente suas peças, para venda através de sacoleiros de todos os estados do Nordeste (XAVIER,2006). Nestas condições, participam de um processo de trabalho muito próximo das condições da primeira revolução industrial, embora a atividade também exija maquinário e desempenho de grande tecnologia e qualificação nas grandes empresas; mas a utilização de grande tecnologia não está disseminada em todo aquele espaço econômico. A atividade está baseada em pouca tecnologia e grande quantidade de mão-de-obra (TAVES, 2018). A produção em massa, de modo geral, realiza-se sem os cuidados por parte dos confeccionistas, com o meio ambiente, como se notou nas entrevistas e observações empíricas naquele espaço.

Dentro destas condições o uso do meio ambiente é irrestrito, a não ser pela repressão de ações governamentais. Quanto a observância de restrições, em 2010 o governo instituiu a política nacional de resíduos sólidos pela lei nº 12.305/10, que contém instrumentos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrente do uso inadequado deles. Essa lei prevê a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentáveis e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização de resíduos sólidos. Além disso, essa lei institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos e cria metas para contribuir para a eliminação dos lixões (BRASIL, 2010).

O presente trabalho tem como objetivo analisar a finalidade dos resíduos têxteis gerados pelas empresas e se a gestão deles estava de acordo com as leis vigentes.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1 GERAL IDENTIFICAR AS FORMAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DE PROTEÇÃO AMBIENTAL;

## 2.2 ESPECÍFICOS: 1- CARACTERIZAR AS FORMAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS NA CONFECÇÃO; 2-COMPREENDER A RELAÇÃO DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS COM O MEIO AMBIENTE.

### 3. METODOLOGIA

Está sendo utilizados como método, a análise bibliográfica, coleta de informações dos bancos de dados de agência de fomento, teses e dissertações periódicos da CAPES, especialmente, da Scielo. Assim estão sendo examinadas legislações referentes ao condicionamento e a gestão de resíduos sólidos e com ajuda de observação empírica através de dados realizados em uma visita ao local. O levantamento bibliográfico foi complementado com a aplicação de um questionário aplicado no campo do polo de confecções em Santa Cruz do Capibaribe, para que, possa entender como se organiza a gestão dos resíduos da confecção, além disso, todos os dados recolhidos através dos questionários e entrevistas serão submetidos a uma análise quantitativa e qualitativa.

Dessa forma, o estudo está dividido em: observar a abordagem de cadeias produtivas e sua forma de gestão dos resíduos sólidos, e caracterizar o modelo de gestão dos resíduos têxteis em Santa Cruz do Capibaribe e suas transformações até o período recente.

### 4. ANALISE

No Brasil é a maior cadeia têxtil e de confecções completa do Ocidente, tendo quase 200 anos no país, sendo referência mundial em design de moda praia, jeanswear e homewear, tendo crescido também os segmentos fitness e lingerie. Em 2019 teve um faturamento de R\$185,7 bilhões, teve uma produção média de confecção de 9,04 bilhões de peças, empregando 1,5 milhão de trabalhadores diretos e 8 milhões indireto, é o segundo maior empregador da indústria de transformação, perdendo apenas para alimentos e bebidas (juntos) e o segundo maior gerador de empregos, representa 16,7% dos empregos e 5,7% do faturamento da Indústria de Transformação (ABIT, 2019).

A cadeia produtiva têxtil e de confecções mantém relações fundamentais com outras atividades industriais. A montante da cadeia encontram-se os fornecedores de bens de capital e de insumos (IEMI, 2014). Assim, a indústria têxtil e de confecções estabelece relação essencial com a indústria de bens de capital, fornecedora de máquinas e equipamentos para os diversos setores da cadeia produtiva. Dentre os fornecedores de insumos encontram-se a agropecuária, fornecedora de matéria-prima para fabricação de fibras naturais e a indústria química, fornecedora de fibras artificiais e sintéticas e de insumos químicos para diversos tipos de tratamentos ao longo da cadeia (corantes, pigmentos, resinas, embalagens).

Outro título sobre a contextualização; A confecção e desdobramentos do processo e de produção e determinações do resíduo

A cadeia produtiva têxtil de confecção é constituída por várias etapas produtivas inter-relacionadas, cada uma com suas especificidades (HIRATUKA, 2008), na esfera do processo produtivo existem os seguintes estágios: Produção de matéria-prima: é a primeira fase na cadeia produtiva e diz respeito a produção de fibra e/ou filamentos, podendo ser naturais ou não naturais; Fiação: é o processo da transformação de fibras em fios; Tecelagem: consiste na obtenção de tecidos que podem ser feitos a partir de diversos processos técnicos diferentes, que são a tecelagem de tecidos planos, malharia e a tecnologia dos não-tecidos; Beneficiamento: compreende numa série de operações que altera propriedades específicas do produto; Confecção: é a fase de elaboração das peças e abrange a cria-



ção, a modelagem, o corte, a costura e o beneficiamento do produto; Mercado: que são os canais de distribuição e comercialização. As atividades produtivas do segmento têxtil são atividades interdependentes, porém com relativa independência dentro do processo produtivo, o que permite a coexistência de empresas especializadas e com diferentes graus de atualização tecnológica.

O resultado de cada etapa de produção pode alimentar a etapa seguinte, independentemente de fatores como escala e tecnologia de produção. No Brasil o número de micro e pequenas empresas, que na indústria de vestuário representam 99% das empresas nacionais, enquanto grandes empresas representam menos de 1% (IEMI, 2014). Nos últimos anos, a diferenciação de produtos assumiu importância central na competitividade do setor têxtil e de confecções. Essa característica da demanda tem impulsionado a importância do design, do desenvolvimento de produtos e da marca nas estratégias competitivas das empresas. Neste contexto, a competitividade das empresas continua a depender da produção a baixo custo de forma a perseguir preços baixos para o produto. A região nordeste adquire vantagem e importância crescentes em face dos incentivos disponibilizados pelo Governo brasileiro.

Com custos de mão-de-obra 30 a 40% mais baixos do que em outras áreas industrializadas, muitas empresas deslocaram ou expandiram a produção de vestuário, construindo unidades importantes naquela área (SCTDE/SP, 2005). A maior parte dos resíduos têxteis é gerada no processo de corte e está relacionada, principalmente, às características do molde da peça de vestuário produzida.

O tipo de molde, ou seja, a sua forma, tem influência sobre a geração de resíduos, pois os contornos das partes componentes determinam o encaixe dessas partes entre si, o que reduz ou aumenta o desperdício de tecido no processo de corte. Tendo em vista que a folha de tecido é retangular e as partes componentes a serem encaixadas nesse retângulo possuem formas variadas, embora seja possível reduzir as perdas por meio de planejamento adequado do processo, melhoria da qualidade da matéria-prima, treinamento da mão-de-obra e utilização de tecnologia informatizada CAD (Computer Aided Design), sempre haverá um desperdício de tecido que não poderá ser evitado. Segundo o Brasil Têxtil (2010), em 2009 foram consumidas 2.119.888 toneladas de fios e filamentos convertidos em tecidos planos e de malha.

O desperdício de material têxtil no setor de corte, em diferentes segmentos do vestuário, considerando a média entre o encaixe manual e informatizado, apontou para um percentual médio de 20%, o que permite considerar que, somente no processo de corte de peças de vestuário são produzidas, aproximadamente, 423.978 toneladas de resíduos têxteis ao ano (FALOPPA, 2017).

De acordo com a ABIT (2013) a implementação de leis mais eficazes, que cobram a responsabilidade corporativa pelas questões ambientais e sociais, levou à reestruturação da cadeia produtiva da indústria têxtil e de vestuário, não apenas cumprir com os requisitos destes regulamentos, mas também com o objetivo de cumprir as demandas de um mercado em crescimento, que passa a adotar um consumo mais consciente.

No entanto, o desafio de equilibrar os padrões de produção e consumo ainda é tarefa complexa, agravada pelo fato de a sustentabilidade ainda ser um conceito em evolução, também pelas dificuldades na sua aplicação prática (BROEGA, 2017).

A indústria têxtil e de confecção é bastante ampla e é composta por várias etapas produtivas inter-relacionadas em sequência linear, desde o beneficiamento e fiação de fibras, passando pela tecelagem, até a confecção final (HAGUENAUER et al., 2001). O Brasil encontra-se entre os 10 maiores produtores mundiais de fios/filamentos, tecidos e malhas (ASSOCIAÇÃO..., 2008).

A cadeia produtiva é caracterizada pela heterogeneidade em relação ao porte das empresas, incluindo desde grandes empresas integradas (da fiação ao acabamento) até pequenas empresas confeccionistas.

O setor têxtil e de confecção desempenha um papel de relevância no cenário Brasileiro e mundial. Segundo dados da ABIT (2013) o Brasil ocupa a quarta posição entre os maiores produtores mundiais de artigos de vestuário, atrás

apenas de China, Índia e Paquistão. Nesse contexto, o Brasil está na quinta posição entre os maiores produtores de manufaturas têxteis do mundo, pois possui mais de 32 mil empresas no setor têxtil, gerando cerca de 1,7 milhão de empregos, por outro lado, os impactos ambientais causados pela indústria da moda percorrem toda a cadeia produtiva têxtil, desde o plantio do algodão até a confecção.

Um dos maiores desafios da atualidade refere-se à quantidade de resíduos sólidos descartada de forma inadequada no meio ambiente, uma vez que na atualidade, o consumo de produtos e serviços tem gerado resíduos em excesso e dispostos em locais inapropriados. De acordo com o Rathi (2007) a produção de resíduos é consequência inevitável da atividade humana.

Uma definição relevante é a diferença entre resíduos e rejeitos. A Lei brasileira 12.305/2010 define esta diferença, pois muitas vezes são tratados da mesma maneira erroneamente. De acordo com esta lei, os rejeitos são definidos como “os materiais que não puderem ser tratados ou recuperados por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis”, ou seja, devem ser encaminhados para a destinação final, quando não houver possibilidade de serem transformados em produtos (BRASIL, 2010).

O volume de resíduos vem crescendo aceleradamente com o consumo e o descarte, o problema dos resíduos sólidos se agrava com a toxicidade desses resíduos que vem aumentando pelo uso indiscriminado de materiais químicos e tóxicos.

Em 2008 uma pesquisa realizada pelo IBGE, revelou que dos 5.564 municípios brasileiros apenas 936 fazem o tratamento dos resíduos sólidos, e 994 realizam coleta seletiva (IBGE, 2008). Esses dados mostram como a política de resíduos no Brasil ainda precisa melhorar bastante para que exista uma redução nesse descarte incorreto dos resíduos sólidos.

Em 2010 o governo instituiu a política nacional de resíduos sólidos (PNRS) que é a lei nº 12.305/10, que contém instrumentos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrente ao uso inadequado dos resíduos sólidos. Essa lei prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização de resíduos sólidos. Além disso, ela institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos e cria metas para contribuir para a eliminação dos lixões (BRASIL, 2010).

Em 2010 o governo instituiu a política nacional de resíduos sólidos que é a lei nº 12.305/10, que contém instrumentos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrente ao uso inadequado dos resíduos sólidos. Essa lei prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização de resíduos sólidos. Além disso, ela institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos e cria metas para contribuir para a eliminação dos lixões (BRASIL, 2010).

A PNRS estabelece a responsabilidade compartilhada, a qual corresponde ao conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e a qualidade ambiental vinda do ciclo de vida desses produtos (BRASIL, 2010).

Resíduos têxteis são dejetos provenientes dos sistemas de produção de bens de consumo que utilizam tecidos como matéria-prima, geralmente indústrias de fiação, malharia, tecelagem e confecção (BASTIAN, 2009), quanto maior a produção dessas empresas, maior a quantidade de resíduos geradas, e conseqüentemente, maior o impacto ambiental (Figura 1).



**Figura 1:** Maquinário para realização do corte

Fonte: Do próprio autor.

A gestão de resíduos sólidos consiste no processo de manuseio, acondicionamento, armazenagem, coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos em estado sólido ou semissólido (JUNIOR, 2010). As decisões técnicas e econômicas a serem tomadas neste processo devem estar fundamentadas na classificação dos mesmos, definindo custos envolvidos e medidas especiais de proteção necessárias a cada uma das fases da gestão (PIMENTA; MACEDO; MARQUES JUNIOR, 2003). A indústria têxtil é marcada pela geração de enormes volumes de resíduos sólidos e efluentes, além do uso excessivo de recursos naturais como água e energia (BRAILE, 2004).

Os resíduos têxteis são definidos como “desperdícios da matéria-prima denominados como aparas, retalhos ou as peças rejeitadas por defeitos” (CNTL, 2013). A respeito dos resíduos sólidos têxteis a Norma NBR 10004:2004, classifica-os como resíduos de classe A - não inertes que podem ter propriedades tais como a biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água se não tiverem contato com materiais que possam alterá-los, por exemplo, como óleo de máquinas (ABNT, 2004). Os resíduos têxteis podem ser reutilizados quase que em toda a sua totalidade, desde que não sofra alguma contaminação durante o processo fabril (PINHEIRO, 2019).

De acordo com Jeihanipour (2013), os resíduos têxteis são compostos, principalmente, de algodão e fibra artificial de celulose e mantêm, devido ao teor desta fibra, um potencial significativo para a produção de diferentes biocombustíveis, como o biogás, ou seja, apresentam possibilidades para continuação do seu ciclo reprodutivo. A possibilidade de recapturar o valor dos resíduos têxteis pode ser entendida como questão de sustentabilidade adotada pela indústria confeccionista, conseqüentemente, está se tornando mais competitiva e com redução econômica considerável nos custos finais dos produtos devido à revalorização dos materiais (CNI, 2012; ZONATTI, 2013).

A Logística Reversa (LR), conceito ainda em evolução, é definida por Leite (2002) como a área da Logística empresarial que planeja, opera e controla o fluxo e as informações logísticas correspondentes, do retorno dos bens de pós-venda e de pós-consumo ao ciclo de negócios ou produtivo, através de Canais de Distribuição Reversos, agregando-lhes valor de diversas naturezas: econômico, ecológico, legal, logístico, de imagem corporativa, entre outros. Os bens são então classificados em pós-venda (BPV) e pós-consumo (BPC). Os BPV são aqueles que possuem pouco ou nenhum uso, retornam aos diferentes elos da cadeia de distribuição, por meio de devoluções, erros no processamento dos pedidos, garantias, avarias no transporte, falhas no funcionamento ou ainda por insatisfação do consumidor com os produtos (LEITE, 2002; CHAVES, 2006). Já os BPC, são geralmente associados a produtos que já se encontram no fim de sua vida útil, que foram utilizados, mas que ainda possuem possibilidade de reutilização ou ainda os materiais oriundos dos resíduos industriais (LEITE, 2002). Esses bens ou materiais podem ser enviados a destinos tradicionais, como a incineração ou os aterros sanitários, considerados meios seguros de estocagem e eliminação ou retornar ao ciclo produtivo por meio de canais de desmanche, reciclagem ou reuso em uma extensão de sua vida útil. Essas alternativas de retorno ao ciclo produtivo constituem-se na principal preocupação do estudo da logística reversa e dos canais de distribuição reversos de pós-consumo (GUARNIERI, 2011). Em síntese, a logística reversa é uma ferramenta estratégica que bem explorada pelas organizações, auxiliará na preservação do meio ambiente, contribuirá para o desenvolvimento econômico e social, além de agregar valor à imagem corporativa (VALLE; SOUZA, 2014).

## 5. RESULTADOS

### 5.1 GESTÃO DE RESÍDUOS

Tendo como principal fonte de renda a confecção Santa Cruz do Capibaribe é considerada o maior polo de confecção do Norte e Nordeste, abrigando milhares de pequenas e micro empresas, que fabricam e exportam variados tipos de roupas para todo o País, além das fábricas de confecção, a vida econômica da cidade gira em torno do intenso comércio, Santa Cruz do Capibaribe é o principal ponto de escoação e vendas de confecções de Pernambuco, que com Toritama e Caruaru formam o destacado Triângulo das confecções. Segundo o SEBRAE o estado de Pernambuco possui 22 mil empresas do ramo de confecção, sendo que cerca de 85% ficam em Santa Cruz do Capibaribe, uma delas a Rota do Mar produz sozinha cerca de 20% de toda a produção da cidade. Com aproximadamente 1.200 trabalhadores diretos e indiretos, a Rota do Mar produz confecção para vários estados do Brasil e até países como África do Sul, Espanha, Itália e Portugal, a empresa já participou também da Prêt-à-Porter em Paris e da Semana da Moda de Madrid.

O município de Santa Cruz do Capibaribe, tem uma das maiores taxas de participação da produção do Polo de Confeccões de Pernambuco, correspondendo, basicamente, cerca de 40% do potencial produtivo da região (SEBRAE, 2013). Santa Cruz do Capibaribe desenvolve seu potencial têxtil, gerando emprego e renda, como também, atraindo para o comércio local, vários tipos de seguimentos ligados ao setor têxtil, entre fornecedores de matérias-primas e prestadores de serviços (ARAÚJO, 2006; SILVA et al, 2013), como é possível verificar no quadro abaixo (figura 2), considerando Microempreendedor Individual (MEI), Microempresa (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP):



**Figura 2:** Relação e quantidade dos segmentos têxteis no município

SEGMENTO	MEI	ME	EPP	TOTAL	PERCENTUAL
Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	700	692	65	1457	64,4%
Facção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	298	34	6	338	14,9%
Confecção de roupas íntimas	72	153	21	246	10,9%
Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	52	7	0	59	2,6%
Facção de roupas íntimas	33	8	0	41	1,8%
Outros serviços de acabamento em fios, tecidos, artefatos têxteis e peças do vestuário	18	14	0	32	1,4%
Estamparia e texturização em fios, tecidos, artefatos têxteis e peças do vestuário	15	14	1	30	1,3%
Fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico	9	1	1	11	0,5%
Facção de roupas profissionais	8	3	0	11	0,5%
Fabricação de outros produtos têxteis não especificados anteriormente	5	6	2	13	0,6%
Fabricação de artigos do vestuário, produzidos em malharias e tricotagens, exceto meias	0	4	0	4	0,2%
Fabricação de linhas para costurar e bordar	0	4	0	4	0,2%
Fabricação de tecidos de malha	0	1	2	3	0,1%
Preparação e fiação de fibras têxteis naturais, exceto algodão	0	2	1	3	0,1%
Fabricação de acessórios do vestuário, exceto para segurança e proteção	1	1	1	3	0,1%
Alvejamento, tingimento e torção em fios, tecidos, artefatos têxteis e peças do vestuário	0	1	0	1	0,0%
Confecção de roupas profissionais, exceto sob medida	0	1	0	1	0,0%
Fabricação de artefatos de cordoaria	0	1	0	1	0,0%
Fabricação de tecidos especiais, inclusive artefatos	0	1	0	1	0,0%

SEGMENTO	MEI	ME	EPP	TOTAL	PERCENTUAL
Preparação e fiação de fibras de algodão	0	1	0	1	0,0%
Tecelagem de fios de algodão	0	1	0	1	0,0%
Tecelagem de fios de fibras artificiais e sintéticas	0	1	0	1	0,0%
Total	1211	951	100	2262	100,0%

Fonte: Receita Federal – DATABASE – Atualizado em 13/01/2021.

Em 2012, os produtores de Santa Cruz do Capibaribe produziram cerca de 458,4 milhões de unidades de artigos de vestuário, com faturamento de mais de 935 milhões de reais, distribuído em 7.169 unidades produtivas. E ainda de acordo com estudo, através desta produção, esta cidade conseguiu gerar um retorno de 39.000 empregos diretos e indiretamente, o que representa mais de 36% dos empregos totais no polo (SEBRAE, 2012). De acordo com SEBRAE (2012), a economia de têxtil de Santa Cruz do Capibaribe se especializou na produção de tecidos leves, principalmente, para produzir moda íntima e moda feminina, mas conhecida por modinha, tendo sua forma de distribuição de venda diversa, indo de feiras de venda direta em feiras, atacado e varejo, existe também as vendas terceirizadas através de distribuidoras e representações comerciais.

Diante disso, em Santa Cruz do Capibaribe, a informalidade e a evasão fiscal são problemas que mais contribui para o aumento das restrições do acesso aos direitos trabalhistas e a baixa arrecadação de tributos por parte do governo, atingindo diretamente o bem-estar social da população da região. Além disso, parte da produção realizada na região ocorre no ambiente onde não há barreiras de entrada de novos produtores neste mercado da região do Agreste Pernambucano, elevando ainda mais as chances de um produtor médio ser informal (ARAUJO, 2019).

Os resíduos de confecção de Santa Cruz do Capibaribe oferecem na sua maioria possibilidade de reaproveitamento, mas tem como destino um aterro controlado pelo Estado (CONIAPE, 2016). A partir dessa informação foi realizado um questionário para obter mais informação a respeito do destino dos resíduos têxteis de Santa Cruz do Capibaribe fazendo visitas de campo realizada no segundo semestre de 2019, no Parque de Feiras do Moda Center Santa Cruz do Capibaribe

**Figura 3** - Moda Center Santa Cruz do Capibaribe.

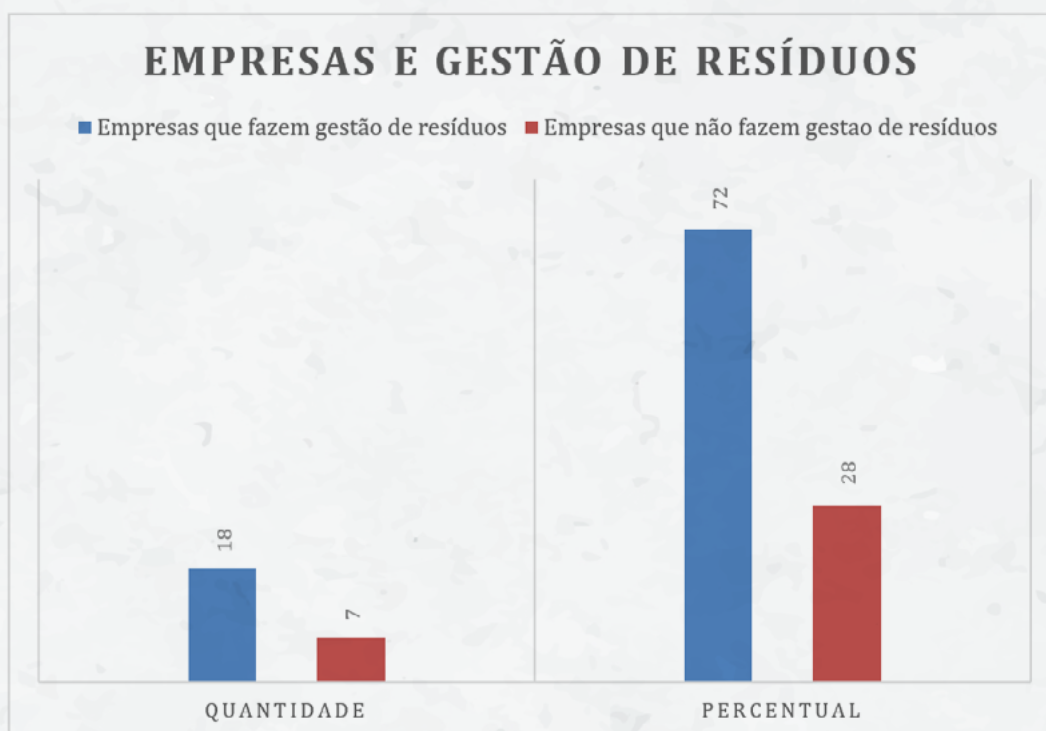


Fonte: Site do Moda Center Santa Cruz do Capibaribe.



A amostragem realizada traz importantes dados a respeito da gestão de resíduos, das 25 empresas, 7 não sabiam a finalidade dos resíduos produzidos por elas, enquanto 18 tinham conhecimento dessa finalidade, os dados apresentados elucidam que 28% não sabia o que acontecia com os resíduos sólidos têxteis enquanto 72% representam os que sabiam do destino dos resíduos sólidos têxteis (Figura 4).

**Figura 4** – Empresas e gestão de resíduos.



Fonte: Próprio autor.

As empresas que não sabiam afirmavam que, terceirizavam o corte dos tecidos e malharias. Essas empresas não apenas terceirizavam essas etapas dos seus processos produtivos, mas também conferiam a esses terceiros a responsabilidade de gerir os resíduos sólidos, porém de acordo com a lei 12.305/10 de resíduos sólidos é de responsabilidade do indivíduo que gerou utilizar ele para algum fim (BRASIL, 2010).

Grande contrassenso encontrado nas respostas das empresas se situa na afirmativa de que ao terceirizar algumas etapas dos seus processos produtivos a responsabilidade pelos resíduos também é transferida, além de demonstrar total falta de conhecimento de que os resíduos sólidos têxteis ultrapassam as sobras e retalhos gerados na etapa de corte. Essas empresas esquecem ou não compreendem que esses resíduos são, além dessas sobras de tecidos ou malha, também agulhas, linhas, botões, carretéis, sacarias, dentre outras.

Como já dito anteriormente, a maior parte das sobras geradas pela indústria têxtil, principalmente as de confecções são possíveis de serem recicladas ou transformadas em um novo produto: os retalhos podem ser transformados em buchas e dos pedaços menores dos tecidos e malhas cortados podem ser feitas roupas íntimas, por exemplo. A reciclagem e ressignificação desses resíduos podem não apenas representar redução dos impactos ambientais gerados pelas empresas do aglomerado produtivo, mas resultar também em vantagem competitiva, em um ambiente que necessita disso como soluções para a sua problemáticas sociais, ambientais e econômicas (SILVA, 2020; XAVIER, 2006).

As empresas que sabiam o destino dos resíduos sólidos têxteis, tinham respostas diversas para a pergunta. Das 18 delas que sabiam a destinação desses resíduos, 5 (27,78%) afirmavam que realizavam a sua queima. Este proce-

dimento é conhecido pela poluição atmosférica e ambiental, capaz de causar doenças respiratórias e suas cinzas impactarem o solo onde tem seu descarte realizado.

Cerca de 10 confecções (55,56%) destas que tinham conhecimento do que era feito com o resíduo afirmaram disponibilizar estes materiais para serem coletados pela companhia de coleta pública e, assim, os resíduos sólidos destas empresas tinham como destinação o aterro destinado pela prefeitura, cujo qual não sabiam informar a qualidade.

Apenas 3 confecções das que sabiam o que era feito com o material residual (16,67%) reutilizavam esse resíduo para fazer forro de roupa íntima, gerando fonte de renda e, possivelmente, tornando-as mais competitivas.

**Figura 5:** Empresas que sabiam o destino dos resíduos sólidos têxteis.

DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS	
Coleta pública	10
Queima	5
Ressignifica	3
Total	18

Fonte: Próprio autor.

## 5.2 POLÍTICA AMBIENTAL

A percepção de que os recursos naturais disponíveis no meio ambiente possam se esgotar se não forem utilizados de maneira consciente está gerando novas formas de produção e de consumo (LEITE, 2009). A ideia de desenvolvimento sustentável vem sendo bastante legitimado e difundida, a definição mais aceita, de acordo com o World Wide Fund for Nature (WWF BRASIL, 2009), defende que é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.

A geração de resíduos é um fenômeno inevitável que ocorre nas indústrias diariamente em volumes e composições que variam conforme seu segmento de atuação e nível produtivo. Denomina-se resíduo os restos ou as sobras provenientes de um processo produtivo, e que são considerados como inúteis, indesejáveis ou descartáveis. Podem se apresentar sob estado sólido, semissólido ou semilíquido (JARDIM et al., 2000).

Pela NBR10.004/2004 (ABNT, 2009), os resíduos têxteis são classificados como resíduos sólidos, de classe II A – não inertes, que podem apresentar propriedades tais como: combustibilidade, biodegradabilidade ou solubilidade em água. Os resíduos têxteis podem ser reutilizados ou reciclados quase que em sua totalidade, desde que não sofram contaminações durante o processo fabril (Figura 5). Conforme a Resolução CONAMA 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA, 2009), é possível considerar o impacto ambiental como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas.



**Figura 5:** Moldes prontos.

Fonte: Do próprio autor.

Em relação aos aterros sanitários, são espécies de depósitos onde são descartados os resíduos sólidos provenientes de residências, indústrias, hospitais e construções. Grande parte desses resíduos são formados por materiais não recicláveis, porém como coleta seletiva em geral não ocorre plenamente, é comum encontrar resíduos recicláveis e aterro sanitário. Os impactos ambientais ocasionados pela indústria do vestuário, é principalmente a ocupação física dos resíduos em aterros sanitários, que, quando descartados erroneamente podem contaminar o solo e a água, levando anos ou décadas para serem absorvidos pela natureza e colaboram para a escassez dos recursos naturais não renováveis. Este diagnóstico vai ao encontro da literatura, sendo algo característico do segmento em estudo (LIMA, 2004; E-FABRICS, 2009).

Desde 2006 com o intuito de gerar renda e de cumprir um papel social na vida dos catadores, foi criada uma associação de catadores de recicláveis de Santa Cruz do Capibaribe, contando atualmente com aproximadamente 20 famílias, os resíduos recicláveis que chegam no local são vindos do Moda Center Santa Cruz e de empresas da cidade e região, a associação é apoiada pela prefeitura municipal, através das secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Governo e Desenvolvimento Social, que colaboram com ações de acompanhamento técnico e de assistência social e possibilitam parcerias com empresas da iniciativa privada, que direcionam parte de seus resíduos sólidos para o galpão da associação.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica muito nítida a necessidade de incentivo à gestão planejada dos resíduos sólidos, através de políticas públicas destinadas a esta Aglomeração Produtiva. A importância da atuação dos órgãos que podem dar subsídios técnicos e científicos ao cluster, como órgãos empresariais, instituições de pesquisa e universidade, é fundamental. Muitas vezes, como descrevia Marshall, o papel crucial para avançar na área têxtil e manejar dos resíduos sólidos gerados pelas empresas.

É importante e necessário ressaltar a importância de informar aos empresários sobre as possibilidades de gestão dos resíduos e foi através desta forma de organização entre conhecimento e integração do cluster que se constata o crescimento do reaproveitamento em muitas empresas, como na terceira Itália. A vitalidade dos distritos de firmas pequenas e médias na Itália levou a um considerável interesse de assistência técnica e estudos acadêmicos pelos distritos industriais. Esse interesse aparece, particularmente, devido à atenção dada pelos detentores do conhecimento integrados aos produtores e empresários que, eram responsáveis em seu conjunto pela “atmosfera industrial”, na qual haveria uma influência mútua dos sistemas econômico e social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIT. **Perfil do setor**. Disponível em: <https://www.abit.org.br/cont/perfil-do-setor> Acesso em: 10/02/2021.

ABIT. **Relatório de Atividades ABIT 2013**. Disponível em: <http://www.abit.org.br/Publicacao.aspx> Acessado em 08/02/2021 Acesso em: 05/02/2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004: Resíduos sólidos – Classificação**, Rio de Janeiro, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10007: Amostragem de resíduos sólidos – procedimento**, Rio de Janeiro, 2004.

ARAUJO, Jose Rodrigo Julião de. **INFORMALIDADE: quão comprometidos são os produtores do polo de confecção do Agreste de Pernambuco frente à formalização de suas atividades?** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2019.

BASTIAN, E. Y. O. Guia técnico ambiental da indústria têxtil. Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) e Sindicato das Indústrias têxteis do Estado de São Paulo (SINDITÊXTIL). CETESB: São Paulo, 2009.

BECKER, Howard Saul. Métodos de pesquisa em ciências sociais. 2a ed. São Paulo: HUCITEC; 1994. BRAILE, Pedro Marcio. **Manual de tratamento de águas residuárias**. Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB): São Paulo, 1979

BRASIL TÊXTIL, 2010. **Relatório Setorial da Indústria Têxtil Brasileira**. São Paulo: IEMI, 2010. BRASIL. **Estatuto das Cidades, Lei 10.257**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 05/02/2021

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/.../lei/12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/.../lei/12305.htm)> Acesso em: 02/05/2021.

CLANCY, G., Froling, M., Peters, G., 2015. **Ecolabels as drivers of clothing design**. J. Clean. Prod. 99,345e353. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.02.086>.

CNTL – **Centro Nacional de Tecnologias Limpas**. Site institucional. Disponível em: [www.senairs.org.br/cntl](http://www.senairs.org.br/cntl). Acesso em: 12/12/2020

Condições meteorológicas médias de Santa Cruz do Capibaribe. Weatherspark. Brasil. Acesso em: 25/12/2019. Disponível em: <https://pt.weatherspark.com/y/31280/Clima-caracter%C3%ADsticoem-SantaCruz-do-Capibaribe-Brasil-durante-o-ano>.

Confederação Nacional da Indústria. O setor têxtil e de confecção e os desafios da sustentabilidade / Confederação Nacional da Indústria, Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção – Brasília: CNI, 2017.



- DATHEIN, Ricardo. *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- DEMIBARS, A., 2011. **Waste management, waste resource facilities and waste conversion processes. Energy Convers. Manag.** 52, 1280e1287. <https://doi.org/10.1016/j.enconman.2010.09.025>. Estudo de caracterização econômica do polo de confecções do Agreste de Pernambuco. Sebrae. Acesso em: 25/12/2018. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/poloconfec2003.pdf>
- DRUCKER, Peter. *Inovação e Espírito Empreendedor (entrepreneurship): prática e princípios*. São Paulo, ed. Pioneira Thomson, 2002.
- FADE/UFPE. *Estudo de Caracterização Econômica do Polo de Confecções do Agreste Pernambucano*. FADE/UFPE/ SEBRAE: Recife – PE, 2003. Relatório de Pesquisa. Disponível em: . Acesso em: 07 de jan. 2020.
- FALOPPA, Mônica Araújo. **Proposta de procedimento de redução de resíduos têxteis no setor de corte em empresas de venda direta**. Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100133/tde-29112018\\_164854/publico/Original\\_Monica\\_Faloppa.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100133/tde-29112018_164854/publico/Original_Monica_Faloppa.pdf) Acesso em: 05/01/2021.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1988.
- GUARNIERI, Patrícia. *Logística Reversa: em busca do equilíbrio econômico e ambiental*. Recife: Clube de Autores, 2011.
- HAGUENAUER, L.; BAHIA, L.D.; CASTRO, P.F. de; RIBEIRO, M.B. **Evolução das Cadeias Produtivas Brasileiras na Década de 90**. Texto para discussão nº 786, IPEA, abril, 2001. HIRATUKA, Célio, **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO SETORIAL TÊXTIL E CONFECÇÃO**. Vol 1, ABDI e o núcleo de economia industrial e da tecnologia do instituto de economia da Universidade Estadual de Campinas. 2008.
- IBGE. IBGE - cidades @. Disponível em: [ciades.ibge.com.br](http://ciades.ibge.com.br). Acesso em: 10 jan. 2020. IEMI, 2014. **Relatório Setorial da Indústria Têxtil Brasileira (No. 14)**. São Paulo e BR.
- JARDIM, N. S. et al. (coord.). **Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado**. 2. ed. São Paulo: IPT/CEMPRE, 2000.
- JEIHANIPOUR, A.; ASLANZADEH, S.; RAJENDRAN, K.; BALASUBRAMANIAN, G.; TAHERZADEH, M. J. **High-rate biogas production from waste textiles using a two stage process. Renewable Energy**, v. 52, p. 128-135, 2013.
- JUNIOR, Francisco R. L; GALDAMEZ, Edwin V. C.; FRACAROLLI, Rodrigo Lanzoni. **Gestão de Resíduos Têxteis: Um Estudo de Caso Em Um Arranjo Produtivo do Setor do Vestuário**. Conference: XII Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. At: São Paulo. Dezembro de 2010.
- LEITE, P. R. **Logística reversa: meio ambiente e competitividade**. 2. ed. São Paulo: Pearson PrenticeHall, 2009.
- LEMOS, Mauro Borges; DINIZ, Clelio Camponina; GUERRA, Leonardo Pontes; MORO, Sueli. *A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica*. Estudos Econômicos, v. 33, n. 4, 2003.
- LEIAJA, 2018. *Polo de confecções do Agreste, um potencial ainda pouco conhecido*. Acesso em: 24/12/2019. Disponível em: <http://especiais.leiaja.com/descosturandoacrise/materia1.html> MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*. Volume I. Tradução revista de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Victor Civita, 1982.
- MATOS, Fátima Regina Ney; BASTOS, Adriana Teixeira; MACHADO, Diego de Queiroz. *Desenvolvimento local no agreste pernambucano: uma “utopia possível”*. Interações. Campo Grande, v.15, n. 1, p. 147-157, jan-jun. 2014.
- MELO, Mário Lacerda de. *Os agrestes, estudos dos espaços nordestinos do sistema gado-policultura de uso dos*

recursos. Recife: SUDENE, 1980.

MELLO, João Manoel Cardoso de. **Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MILANO, M. S.; NUNES, M. L.; KASTRUP, C.; ALDA, C. L.; MILLET, E.; CARBOGIM, J. B. P.

**Responsabilidade social empresarial: o meio ambiente faz parte do nosso negócio**. Curitiba: FBP, 2002.

MOTTA, Wladimir Henriques. et al. **Logística reversa de resíduos sólidos: uma proposta aplicada a indústria de confecção de vestuário**. in: XXXI ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA E PRODUÇÃO, 2011.

NUNES, Leonel J. R.; et al. **Economic and environmental benefits of using textile waste for production of thermal energy**. in: Journal of cleaner production 171, 2018.

PIMENTA, H. C. D.; MACEDO, S. L.; MARQUES JUNIOR, S. **Gestão de resíduos sólidos industriais: um estudo sobre a caracterização dos resíduos gerados em uma indústria de couros em Natal-RN**. In: Anais do XXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção – ENEGEP. 21 a 24 de outubro de 2003. Ouro Preto, 2003.

OLIVEIRA, J. F. G.; ALVES, S. M. **Adequação ambiental dos processos usinagem utilizando produção mais limpa como estratégia de gestão ambiental**. Revista Produção, v. 17, n.1, p.129-138, 2007.

PINHEIRO, Eliane; et al. **How to identify opportunities for improvement in the use of reverse logistics in clothing industries? A case study in a Brazilian cluster**. in: Journal of cleaner production 210, 2019.

Política Nacional de Resíduos Sólidos. MMA. Acesso em: 25/12/2019. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos.html>

RAJAEIFAR, M.A., Tabatabaei, M., Ghanavati, H., Khoshnevisan, B., Rafiee, S., 2015. **Comparative life cycle assessment of different municipal solid waste management scenarios in Iran**. Renew. Sustain. Energy Rev. 51, 886e898. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.06.037>.

RAUBER, M. E. 2011. **Apontamentos sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal 12.305, de 02/08/2010**. Revista Eletrônica Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental. v.4.n.4, disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/reget/article/view/3893/2266> Acesso: 05/02/2021

RECH, Regina Sandra. **Estrutura da cadeia produtiva de moda**. in: Moda palavra e-periodico, Ano 1, n.1, jan-jul 2008, pp. 7-20.

Resumo do plano intermunicipal de resíduos sólidos. CONIAPE. Acesso em: 23/12/2019. Disponível em: <http://consorcioconiape.pe.gov.br/wp-content/uploads/2016/11/Resumo-Plano-de-Res%C3%ADduos.pdf>

SCHUMPETER, J. A. A teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1982.

SCTDE/SP. **Setores Têxtil e Vestuário**. Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo. Disponível em < [www.spdesign.sp.gov.br/textil](http://www.spdesign.sp.gov.br/textil) >. Acesso em 05/02/2021.

SILVA, Bruno Lopes. **Inovação e tecnologia na indústria de beneficiamento de Denim do Agreste de Pernambuco: reuso de água para vantagem competitiva em lavanderias de jeans** / Bruno Lopes Silva. - 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Bacharelado em Economia Doméstica, Recife, 2020.

SILVA, Bruno Lopes; XAVIER, Maria Gilca Pinto. **Inovação e tecnologia em lavanderias de jeans do polo têxtil do agreste Pernambucano e a implementação das atividades de reuso de água**. Brazilian Journal of Development, v.



6, n. 6, p. 41458- 41476, 2020.

SILVA, Jéssica Maciel. Captação de tendências de moda pelos micros e pequenos empreendedores no Estado de Pernambuco. 2018. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Economia Doméstica) - Departamento de Ciências Domésticas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2018.

TAVES, Addor Elisa. **Indústria têxtil e de confecções brasileiras: competitividade nacional de valor global**. in: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/527/4/EATaves.pdf>, Set, 2018.

TOBLER-ROHR, M.I., 2011. **Handbook of Sustainable Textile Production**. Elsevier. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Convênio SUDENE/ UFPE/ MDU (Coordenação do mestrado de desenvolvimento urbano), Centro de Arte Arquitetura e Urbanismo. Recife, PE. Luís dela Mora (Coord). **Estudos de base econômica e social das cidades incluídas no programa das capitais e cidade de porte médio do Nordeste**. S/D.

VALLE, Rogerio; Souza, Ricardo Gabbay. Logística Reversa: processo a processo. São Paulo: Atlas, 2014. VEIGA, C. H. A.; SCHMITZ, A. L. Reestruturação de layout baseado no mapeamento de fluxo de valor: um estudo em uma indústria de confecções. Revista Gestão Industrial, Ponta Grossa, v. 14, n. 3, p. 88- 110, jul./set. 2018.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro Vidal. **Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão**: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo. 2001. Dissertação (mestrado em administração) apresentada ao núcleo de pós-graduação em administração da universidade federal da Bahia. Mimeo/ UFBA, Salvador.

VG Resíduos. Acesso em 24/12/2019. Disponível em: <https://www.vgresiduos.com.br/>

XAVIER, M. G. P. **A formação profissional da classe operária no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) apresentada ao IFCH (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas) da UNICAMP, Campinas/SP, 1986.

XAVIER, M. G. P. **O processo de produção do espaço urbano em economia retardatária: a aglomeração produtiva de Santa Cruz do Capibaribe (1960-2000)**. Universidade Federal de Pernambuco, 2006. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3096/1/arquivo5383\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3096/1/arquivo5383_1.pdf) Acesso em: 05/12/2020.

WWF BRASIL – **World Wide Fund for Nature. Site institucional**. Disponível em: [www.wwf.org.br](http://www.wwf.org.br). Acessado em: 30/12/2020.

YOGUEL, Gabel e LOPEZ, Mariel. Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad inovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafael. In **Clusters e sistemas locais de inovação**: estudos de casos e avaliação da região de Campinas, Mimeo/ UNICAMP, Campinas.





INTERSETORIALIDADE E SUSTENTABILIDADE NOS  
TERRITÓRIOS: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO  
POPULAR NO PROGRAMA ÁRVORE DA VIDA

*CROSS-SECTOR INTERACTIONS AND  
SUSTAINABILITY IN TERRITORIES: ANALYSIS OF  
PARTICIPATION IN THE TREE OF LIFE PROGRAM*

Martionei Leite Gomes

Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana (CDM) Fundação Dom Cabral  
Núcleo de Pesquisas em Ética e Gestão Social (NUPEGS) Programa de  
Pós-Graduação em Administração (PPGA) Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais (PUC Minas) martionei@cdm.org.br

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Núcleo de Pesquisas em Ética e Gestão Social (NUPEGS) Programa de  
Pós-Graduação em Administração (PPGA) Pontifícia Universidade Católica de  
Minas Gerais (PUC Minas) armindo.teodosio@gmail.com / + 55 31 9 8794 9564



## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a finalidade dos resíduos têxteis gerados pelas empresas e se a gestão deles estava de acordo com as leis vigentes. Santa Cruz do Capibaribe conta com, aproximadamente, 87.582 habitantes, e é a maior produtora de confecções de Pernambuco e segunda do país. Nos períodos de maior movimento, chega a receber mais 150 mil clientes por semana, que em sua grande maioria estão representadas pelas revendedoras chamadas de sacoleiras. Vale dizer que, Santa Cruz do Capibaribe produz mais de 44,4 mil toneladas/ano de artigos têxteis, o que implica em considerável volume de resíduos. Com resultado, foi demonstrado, que no município que faz parte do Aglomerado de Produção, não tem elaborado planos para o destino dos resíduos visando o meio ambiente ou mesmo o retorno econômico destas sobras de forma sistemática e generalizada.

**Palavras-chave:** Resíduos Têxteis. Gestão. Meio Ambiente.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the purpose of textile waste generated by companies and whether their management was in accordance with current laws. Santa Cruz do Capibaribe has approximately 87,582 inhabitants, and is the largest clothing producer in Pernambuco and second in the country. In periods of greater movement, it receives more than 150 thousand customers per week, the vast majority of which are represented by resellers called sacoleiras. It is worth mentioning that Santa Cruz do Capibaribe produces over 44.4 thousand tons / year of textile articles, which implies a considerable volume of waste. As a result, it has been shown that in the municipality that is part of the Production Cluster, it has not drawn up plans for the destination of waste aiming at the environment or even the economic return of these leftovers in a systematic and generalized way.

**Keywords:** Textile waste. Management. Environment.

## 1. INTRODUÇÃO

Santa Cruz do Capibaribe é um município localizado no Agreste Setentrional de Pernambuco, possui uma área de 335,309 km<sup>2</sup>, com 87.582 habitantes e com o salário médio de 1,5 salários-mínimos por pessoa, tendo cerca de 30% de famílias dependentes do bolsa família. (IBGE, 2010).

Trata-se de uma região que desde as primeiras dificuldades para sobreviver da produção agrícola, buscou a atividade de confecção como alternativa, desde a praga do bicudo no algodão na década de 1960 do século passado. (XAVIER,2006). Neste contexto encontrou como maior fonte de renda a confecção de roupas, Santa Cruz do Capibaribe é uma cidade com a maior atividade de confecções do Norte e Nordeste (SEBRAE, 2003). Santa Cruz do Capibaribe faz parte do polo de confecções de Pernambuco, um aglomerado produtivo que foi formado ao longo dos anos, unindo municípios relacionados e integrados ao processo de trabalho de confecção e beneficiamento têxtil, como tingimento, desgaste, destonagem, lavagens, dentre outros. sendo Santa Cruz do Capibaribe, Caruaru e Toritama os municípios principais. Esse polo é responsável na produção de mais de 800 mil peças anualmente, pela manutenção de cerca de 120 mil empregos diretos e 360 mil indiretos, cerca de 60% da produção de vestuário do estado e 16% da produção nacional (SEBRAE, 2019).



A organização territorial da população para a produção urbana em Santa Cruz do Capibaribe foi possível devido à pressão sobre a terra e as migrações internas no Agreste, a partir do século XVII, A falência da indústria do couro e da atividade agropecuária precária levaram a criação da reorganização produtiva e o surgimento de atividades relacionadas à confecção (ANDRADE 1973 e MELO 1980).

O crescimento urbano e econômico foi marcado pelas condições de um capitalismo tardio instalado no Agreste pernambucano (MELLO, 1982), o processo de integração da região Nordeste a economia mercantil teve início através da especificidade da região por ser exportadora de um produto primário.

As condições sociais e econômicas de Santa Cruz do Capibaribe possibilitaram a troca dessa mão de obra para a atividade de confecção. Existia uma experiência passada pela educação do trabalho doméstico da mulher para a confecção de roupas, que ao longo do tempo se tornava a única opção de trabalho. Outras condições deram sustentação para a criação da produção de confecção em Santa Cruz do Capibaribe, como o crescimento da atividade terciária e o aumento do mercado interno da região. Deve ressaltar também o impulso vindo das ações do governo para a implementação da produção leiteira do Agreste de Pernambuco (MELO, 1980), trazendo benefícios para a infraestrutura da região. Apesar das restrições impostas pelo desenvolvimento desigual das regiões, Santa Cruz do Capibaribe conseguiu ao longo dos anos consolidar a atividade de confecção de roupas em grande parte do setor da economia.

A Confecção abriga milhares de pequenas e microempresas, que fabricam e vendem para todo o país. A vida econômica da cidade gira em torno de um comércio muito intenso. As casas, em sua grande maioria, ou em pelo menos 90% do total, são ao mesmo tempo fábricas e moradias, com costureiros e familiares confeccionando conjuntamente suas peças, para venda através de sacoleiros de todos os estados do Nordeste (XAVIER, 2006). Nestas condições, participam de um processo de trabalho muito próximo das condições da primeira revolução industrial, embora a atividade também exija maquinário e desempenho de grande tecnologia e qualificação nas grandes empresas; mas a utilização de grande tecnologia não está disseminada em todo aquele espaço econômico. A atividade está baseada em pouca tecnologia e grande quantidade de mão-de-obra (TAVES, 2018). A produção em massa, de modo geral, realiza-se sem os cuidados por parte dos confeccionistas, com o meio ambiente, como se notou nas entrevistas e observações empíricas naquele espaço.

Dentro destas condições o uso do meio ambiente é irrestrito, a não ser pela repressão de ações governamentais. Quanto a observância de restrições, em 2010 o governo instituiu a política nacional de resíduos sólidos pela lei nº 12.305/10, que contém instrumentos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrente do uso inadequado deles. Essa lei prevê a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentáveis e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização de resíduos sólidos. Além disso, essa lei institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos e cria metas para contribuir para a eliminação dos lixões (BRASIL, 2010).

O presente trabalho tem como objetivo analisar a finalidade dos resíduos têxteis gerados pelas empresas e se a gestão deles estava de acordo com as leis vigentes.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1 GERAL IDENTIFICAR AS FORMAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DE PROTEÇÃO AMBIENTAL;

## RESUMO

O fenômeno da participação tem sido amplamente investigado na realidade brasileira, constituindo um campo de estudos proeminente na Gestão Social. Porém, existem lacunas quando são problematizados e discutidos processos de participação que se originam e desenvolvem em ambientes marcados pela intersectorialidade, ou seja, pela parceria entre atores do Estado, do mercado e da sociedade civil na construção de projetos de sustentabilidade dos territórios. A presente pesquisa se dedica a entender os elementos facilitadores e dificultadores da participação em contextos de intersectorialidade. Para problematizar esse fenômeno, recorre-se como base teórico-compreensiva da pesquisa à abordagem da Nova Sociologia Econômica, à discussão da noção de território a partir dos estudos da Geografia e da sustentabilidade a partir da contribuição de diferentes autores que destacam o caráter endógeno e participativo que os processos de desenvolvimento de territórios em bases sustentáveis precisam engendrar. Trata-se de um estudo de caso do Programa Árvore da Vida, no município de Betim, Minas Gerais, que recorreu a estratégias quantitativas e qualitativas para coleta, tratamento e análise dos dados obtidos junto a fontes secundárias e primárias, com destaque para a aplicação de questionários junto ao público beneficiário do Programa e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores do setor público, de empresas e da sociedade civil. Os resultados apontam avanços e desafios ainda persistentes na ampliação da participação em territórios marcados pela desigualdade e vulnerabilidade, bem como pela articulação conjunta de atores da sociedade civil, mercado e do Estado na construção de programas de sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Intersectorialidade; Sustentabilidade; Participação Popular; Responsabilidade Social Empresarial.

## ABSTRACT

The participation phenomenon has been extensively investigated in the Brazilian reality, constituting a prominent field of studies in Social Management. However, there are gaps when problematic and discussed participation processes that originate and develop in environments marked by cross-sector interactions, that is, by the partnership between actors from the State, the market, and civil society in the construction of sustainability projects in the territories. This research is dedicated to understanding the elements that facilitate and hinder participation in contexts of cross-sector interactions. To problematize this phenomenon, the theoretical-comprehensive basis of the research is used to approach the New Economic Sociology, the discussion of the notion of territory from the studies of Geography and sustainability based on the contribution of different authors who highlight the endogenous and participatory process that the development processes of territories on sustainable bases need to engender. This is a case study of the Tree of Life Program, in the municipality of Betim, Minas Gerais, which used quantitative and qualitative strategies for the collection, treatment, and analysis of data obtained from secondary and primary sources, with emphasis on the application of questionnaires among the beneficiaries of the Program and semi-structured interviews with actors from the public sector, companies, and civil society. The results point to advances and challenges that are still persistent in expanding participation in territories marked by inequality and vulnerability, as well as by the joint articulation of actors from civil society, the market, and the State in the construction of sustainability programs.

**Keywords:** Cross-Sector Interactions; Sustainability; Participation; Corporate Social Responsibility.



# 1. INTRODUÇÃO

Presencia-se no Brasil mudanças significativas na forma de participação política e tal fenômeno pode ser atribuído à presença significativa das organizações da sociedade civil e nas políticas públicas. Isso vem acontecendo após o período de autoritarismo, quando começou a haver maior abertura para reivindicações e incidência da sociedade civil nas políticas públicas, sobretudo nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas (Moura & Kunrat-Silva, 2008). Estas reivindicações têm gerado modelos híbridos de associação com a esfera estatal para a participação da sociedade civil (Avritzer, 2007).

O termo participação abrange uma série contextos e conotações, podendo ser encontrado na literatura associado à ideia de coletividade, cidadania, caráter popular, comunitário ou institucional, democracia representativa, exercício da política e presença em diferentes espaços institucionais como conselhos, fóruns e consórcios, entre outros. (Milani, 2008)

Para Pateman (1992), a popularidade do termo participação traz em si uma oportunidade para discorrer sobre ele, contudo salienta que em tal situação torna-se necessário identificar qual o papel da participação numa teoria da democracia moderna. Das discussões seminais de Pateman (1992) fica evidente que é preciso avançar para além da representação, em direção à processos participativos mais robustos com o objetivo de aprimorar e consolidar a democracia nas sociedades contemporâneas.

Segundo Lüchmann (2011), a participação da sociedade civil através dos conselhos constitui-se como modelo de representação alternativa ao modelo eleitoral, contudo combinações entre participação e representação constituem-se em uma sobrecarga para as organizações da sociedade civil na medida em que acrescentam novas atividades no conjunto das ações desenvolvidas pelas organizações. Pode-se perceber que a participação em determinados canais institucionais acaba por gerar novas demandas de participação entre as organizações da sociedade civil.

De acordo com Brugué (2009), muitos esforços têm sido empreendidos visando a participação cidadã na formulação das políticas sociais, através de instrumentos distintos e também com resultados diversos. O que pode parecer animador nesta tendência ainda encobre campos obscuros, sobretudo no que tange a relevância dos impactos gerados sobre as políticas públicas nas comunidades que são alvo da intervenção pública, assim como os desdobramentos efetivos sobre desenvolvimento de bem-estar local. Argumenta que avançamos muito, porém sem saber para onde ir em relação à gestão pública participativa.

Moura e Kunrat-Silva (2008) salientam que embora os espaços de participação tenham aumentado após a década de 80, diversas reflexões teóricas nas Ciências Sociais surgiram acompanhando este processo, principalmente no que tange o papel da sociedade civil. Destaca que a literatura referente a interação entre as organizações da sociedade civil, seus atores e instituições político administrativas tem se mostrado ainda insuficiente para identificar o processo relacional entre eles, além de apresentar uma visão normativa, estática, substancialista e dicotômica desses fenômenos. Pode-se acrescentar às essas constatações de Moura e Kunrat-Silva (2008), o pequeno número de estudos e publicações problematizando a presença e desdobramentos da ação de atores empresariais, através de seus investimentos sociais e ambientais, sobre os processos participativos e a própria democracia.

As manifestações da participação popular ocorrem no território, conceito que tem papel central na perspectiva do desenvolvimento. Como descrito por Dallabrida et al. (2004), territórios são mais que recortes espacialmente localizáveis, podem se transformar em âmbitos ativos assumindo protagonismo no seu planejamento futuro. É nele que acontecem as transformações a partir do ativo social existente. A definição de território nos remete a uma extensa discussão. Santos (1999) compreende o território como: “o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”.

Ao falar de desenvolvimento de um território por meio da participação há que se tratar de uma outra noção muito presente no debate contemporâneo sobre transformação social, a sustentabilidade. Apesar da polissemia utilizada para significar o termo sustentabilidade, diversas formas na literatura remetem a durabilidade no tempo, capacidade de respostas aos desafios encontrados, assim como descrito em Guivant (2002), ressaltando que na discussão sobre sustentabilidade é importante determinar o que vai ser sustentado, para que benefício e a que custo. Lelé (1991) acrescenta que desse ponto em diante não se trata mais de um modelo a ser replicado, mas de um processo de aprendizagem de diferentes atores de um determinado território, capazes de estabelecer diálogos efetivamente mais horizontais e construir pactos em torno da mudança das relações socioprodutivas em direção à sustentabilidade.

Estudos sobre território no âmbito da administração embora existam, ainda constituem um campo a ser explorado, sobretudo se for considerada a interação entre governo, empresas e sociedade civil. Estudar a dinâmica do desenvolvimento a partir de uma abordagem do território é desafiante, mas ao mesmo tempo necessário. Como destaca Dallabrida et al. (2004), uma sociedade organizada territorialmente e ativa dispõe de condições para dinamizar seu próprio desenvolvimento. Outra lacuna importante está sobre o fato incomum da sustentabilidade ser abordada sob a ótica das empresas no âmbito da responsabilidade social empresarial, que comumente está desfocada dos territórios e de uma interação com a sociedade civil que não seja problematizada a partir de racionalidades empresariais. (Selsky, Parker 2005; Sachs 1996; Milani, 2008; Machado & Saquet, 2010; Teodósio, 2009)

Diante do exposto, o presente artigo tem como objetivo discutir a participação no Programa Árvore da Vida, articulando dimensões teóricas como intersectorialidade, sustentabilidade e territorialidade para a compreensão do engajamento de comunidades em projetos desenvolvidos a partir de parcerias entre organizações da sociedade civil e corporações no contexto brasileiro.

## MARCO TEÓRICO

A partir dos anos 1990, a participação tem adquirido status de princípio organizativo central, tema este citado e debatido em diversos foros regionais e internacionais, transformado em modelo de gestão o estímulo à participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na formulação de políticas públicas. A participação de cidadãos e da sociedade de forma abrangente para criar uma articulação que informe, planeje, execute e avalie decisões políticas, tornou-se um desafio para muitos projetos de desenvolvimento local. (Milani, 2008).

Novos padrões de interação social exigem, pautados por um maior grau de participação e envolvimento na gestão dos territórios, por sua vez, exigem abordagens capazes de lidar com fenômenos relacionados ao desenvolvimento local que não se restrinjam às relações de mercado fundadas no autointeresse dos atores nas trocas que estabelecem na dinâmica econômica. Neste contexto propõe-se neste projeto de pesquisa a abordagem da Nova Sociologia Econômica onde se objetiva dar conta da economia como totalidade social, o que por sua vez tem como perspectiva o desenvolvimento sustentável. Esta abordagem se contrapõe à visão mecânica e utilitarista relativas aos atores de mercado, presente também na administração ao tratar de temas relativos a RSE. (Abramovay, 2004; Levèsque, 2007).



# SOCIEDADE, SUSTENTABILIDADE E TERRITÓRIOS

Apesar das diversas correntes de pensamento na sociologia econômica, é possível observar que entre elas existe a convergência de uma crítica aos fundamentos da economia neoclássica e a tentativa de conceber os fenômenos econômicos como uma construção social. Se esforçam ainda em dar significado a fenômenos econômicos através de elementos sociológicos. (Fligstein, 1996; Swedberg, 2004).

O projeto analítico da Nova Sociologia Econômica (NSE) é resgatar a ideia de que a economia e os mercados estão imersos na realidade social. Nas últimas décadas, uma noção que se difundiu entre diferentes atores da sociedade era a de que a economia se regulava de forma independente dos aspectos sociais. Porém, mesmo no cotidiano da sociabilidade contemporânea, diante das crises que têm se manifestado (econômica, de organização social, ambiental, etc.), vários grupos sociais se voltam à compreensão de que os mercados estão ligados aos aspectos sociais, sobretudo nos impactos negativos que podem trazer a própria sociedade.

A utilização da abordagem NSE permite uma análise mais aprofundada de causas e efeitos, possibilidades e riscos da busca da sustentabilidade dos territórios. Reconhece o valor dos atores sociais, para além daqueles do mercado, através de articulações que resultem nos processos de sustentabilidade dos territórios. (Levèsque, 2007).

Para entender os fenômenos de sustentabilidade do território recorre-se aos campos de conhecimento da Geografia e das Ciências Sociais, elementos e conceitos que possam explicá-los. Andrade (2006; 1987) comenta que a Geografia é a ciência que estuda a organização social do espaço como processualidade interdisciplinar ou, mais precisamente, as intervenções que a sociedade executa na natureza. É uma ciência em construção e na sua evolução passou de uma descrição das paisagens para uma análise histórica, política e econômica.

Os conceitos de território, espaço e paisagem vêm sendo ao longo do tempo abordados de forma segmentada nas ciências humanas e a integração destes temas tem se mostrado um desafio necessário de ser enfrentado nos estudos contemporâneos. Santos (1988) afirma que o espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável do qual participam objetos naturais e sociais, que nele se manifestam, desta forma, uma sociedade em movimento.

Segundo Saquet (2010), das regiões naturais passa-se à consideração das regiões econômicas e/ou administrativas. Ganha força, cada vez mais na Geografia, a discussão da organização e a diferenciação do espaço geográfico como compartilhamento a ser descrito e explicado. O conceito de região também é central, juntamente com o de espaço geográfico, resultado de componentes naturais e sociais. A organização do espaço se daria através de setores em torno de centros com características econômicas, políticas e culturais, gerando as regiões em torno dos centros.

Em Diamini (1999), o uso do espaço pelo homem remete às profundas marcas que imprime à natureza, remetendo, portanto, à produção da natureza humana. Através do espaço, a relação entre a sociedade e a natureza, como resultante da produção do homem, evidencia-se como processualidade. Complementando esta ideia, Santos (2002) ressalta que - as ações resultam de necessidades naturais ou criadas, materiais ou imateriais, econômicas, sociais, culturais, morais e afetivas. A ação do homem individualmente ou agindo coletivamente na natureza gera a paisagem. Esta relação é progressiva e dinâmica e cada sociedade carrega em si os determinantes das características do seu território.

Para Saquet (2003), o homem vivendo em sociedade apropria-se do espaço gerando o território e a paisagem, sendo esta última uma manifestação da processualidade histórica da formação de cada território. Conforme defende Machado (2010), a compreensão do conceito de paisagem é fundamental para a o entendimento da interação

natureza-sociedade. A paisagem revela mudanças e permanências estabelecidas em certo território com o passar do tempo. Bruneau (1973) acrescenta que uma paisagem se trata tanto do que se vê, como do que é sentido diferentemente pelos homens, desta forma para ser analisada é preciso partir das relações existentes entre os elementos que a compõem, bem como de fatos e dados concretos.

Na busca por uma síntese dos principais elementos que se conectam e interagem na paisagem, Zonneveld (1986) argumenta que existem componentes naturais e sociais, sendo que os quais os naturais seriam a base para as atividades humanas. Sem esta base não seriam possíveis as ações humanas, sendo que a paisagem não existiria sem estes dois elementos. Nesta perspectiva o autor trabalha a paisagem como um sistema.

Para Gatti (1994), podem ser enumerados cinco processos que transformam qualquer espaço em um território: 1) denominação: o primeiro ato para a criação de um território seria dar-lhe um nome, implicando em sua singularidade; 2) delimitação: ocorre quando traça-se os limites e identifica-se os confrontantes, ou seja, estabelece-se uma posição geográfica determinada; 3) transformação material: processo de mudanças no espaço e na paisagem; 4) comunicação: expansão dos limites da natureza através de formas de comunicação, criando redes, malhas e nós que influenciam sobre as ações locais, visto que cada ator cria relações de poder com outros atores, cria redes que podem ser concretas, simbólicas ou imateriais; 5) estruturação: atores sociais tendem a combinar fatores precedentes em estruturas dotadas de senso e orientadas a um objetivo compartilhado. Desta forma, compreender o território significa conhecê-lo e analisá-lo a partir dos seus processos de criação.

Ao se associar território e desenvolvimento, projeta-se uma nova perspectiva, uma vez que o desenvolvimento deixa de ser um processo sem relação com o lugar onde acontece. E o território passa a ser concebido como espaço físico no qual os projetos de desenvolvimento têm referência e finalidade, assim como um produto socioespacial (Santos, 2006).

Franco (2008) afirma que o termo sustentabilidade conta com uma polissemia, sendo muito utilizado como sinônimo de durabilidade, o que dificulta ainda mais a compreensão do termo. Para o autor, a noção de sustentabilidade implica em um produto sistêmico a partir das relações sociais, relacionado à adaptação dos seres na busca por permanecer vivos.

Jacobi (2005) afirma que a noção de sustentabilidade implica uma necessária inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com capacidade de suporte. A preocupação com o tema da sustentabilidade permitiria produzir mudanças sociopolíticas que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais nos quais se sustentam as comunidades. Tal necessidade se torna mais evidente nos espaços urbanos, visualmente afetados por riscos e agravos socioambientais.

Conforme destaca Baroni (1992), é considerável a quantidade de esforços para definição do termo sustentabilidade por parte de autores e organismos internacionais. No entanto, as diferentes noções de sustentabilidade vêm apresentando ambiguidades, inconsistências e contradições. Acrescenta que qualquer discussão acerca do termo deveria responder a três perguntas chave: o que deve ser sustentado?; para quem?; e por quanto tempo?

Para Sachs (1998), a promoção do ecodesenvolvimento não implica na paralização das atividades econômicas, mas sim no engendramento de atividades mercantis capazes de utilizar o patrimônio natural sem degradá-lo, respeitando sua capacidade de reposição. Além disso, trata-se de um processo endógeno aos diferentes territórios, na medida em que se manifesta a partir da auto-organização e participação de diferentes atores de uma determinada realidade cultural, sendo capazes de discutir e delimitar a partir de seus modos de vida o que desejam e esperam como projeto de viver com qualidade de vida no interior dos territórios.

Segundo Lelé (1991), há três conotações de sustentabilidade: uma primeira com enfoque em sustentar alguma coisa; uma segunda, relacionada ao meio ambiente propício para a vida humana; e uma terceira referente à manutenção da sociedade. Explica que o conceito de sustentabilidade tem origem no contexto de recursos renováveis, como florestas entre outros, e ao longo do tempo foi sendo utilizado como um slogan do movimento ambiental. Para o autor, defensores do termo, entretanto, tendem a significá-lo como “a existência de condições ecológicas neces-



sárias para apoiar a vida humana um nível específico de bem-estar através das futuras gerações”, o que ele denomina como sustentabilidade ecológica. Defende ainda que para além das questões ecológicas existem as questões sociais, que influenciam diretamente os processos de construção da sustentabilidade nos territórios, gerando uma constante e insustentável relação homem versus natureza.

Desta forma, sustentabilidade neste estudo é problematizada a partir da discussão de uma comunidade em fazer frente a seus desafios de forma coletiva, ou seja, quanto a participação está incidindo no desenvolvimento e na sustentabilidade do território.

No período do pós-guerra, o desenvolvimento era entendido com uma vertente mais voltada ao aspecto econômico. Com o passar do tempo, sofreu transformações, passando a ser considerado como uma relação entre economia, cultura e desenvolvimento. Grosso modo, segundo Dallabrida (2011), pode-se afirmar que as abordagens teóricas que relacionam os fatores espaciais ao crescimento econômico, ou desenvolvimento, indiretamente relacionam economia cultura e desenvolvimento. São considerados válidos os pressupostos centrais dos modelos de crescimento endógeno, pois reforçam o papel do capital humano, do conhecimento e da mudança tecnológica. Desta forma, o desenvolvimento poderia também surgir dos atores presentes no território (lideranças, representantes, organizações, governantes, empresários, etc.), a partir de suas capacidades individuais e coletivas. Assim, são reforçadas as possibilidades dos territórios de assimilarem políticas para promoção do desenvolvimento com base em suas potencialidades sociais, econômicas e culturais.

## INTERSETORIALIDADE, PARCERIAS E COPRODUÇÃO

A noção de intersectorialidade pode significar também a atuação articulada de diferentes áreas dos órgãos governamentais na provisão de políticas públicas. Ações articuladas e realizadas a partir de uma multiplicidade de órgãos e setores da máquina do Estado desde a escala federal até a de municípios, constituem também a intersectorialidade.

Contudo, a intersectorialidade tratada neste projeto de pesquisa se refere àquela na qual há a articulação entre os três setores: Estado, mercado e sociedade civil. Problemas sociais tem raízes históricas e estruturais e suas respectivas soluções remontam a esforços de diferentes setores. Neste sentido, a convergência de iniciativas que envolvam o governo, empresas e sociedade civil pode denominar-se intersectorialidade.

Entende-se também por intersectorialidade, o diálogo, aproximações, atividades conjuntas e intercâmbios estabelecidos entre dois ou mais agentes dos três setores sociais, para solução e enfrentamento de problemas complexos. (Fischer et al., 2003; Teodósio, 2009). As parcerias, portanto, seriam relações decorrentes dos processos de intersectorialidade. As parcerias são caracterizadas pela interação e cooperação entre as partes para alcançar objetivos convergentes. De acordo com a estruturação da parceria, cada parceiro terá papéis formais e informais assim como funções. (Knopp & Alcoforado, 2010).

Apesar das oportunidades geradas pela intersectorialidade, há que se pensar em suas limitações, visto que a -confrontação e cooptação podem se manifestar nas dinâmicas de interação entre os atores do Estado, sociedade civil e mercado (Teodósio, 2009, 15 p. 12), em função de interesses próprios e/ou motivações políticas, econômicas e sociais, mesmo quando se estabelece um discurso de promoção de bem-estar social em defesa do interesse público (Vernis et al., 2007).

A RSE implica em uma série de atitudes e posturas éticas da empresa diante da sociedade e seus *stakeholders*. Isso envolve desde a conduta ética, passando por ações comunitárias, relações com os trabalhadores, consumidores, governos e empresas de sua cadeia de fornecimento e distribuição, bem como concorrentes. Passa por um

comprometimento contínuo com a ética e uma reflexão sistemática sobre sua contribuição para o desenvolvimento não só econômico, mas social dos territórios nos quais atua, refletindo em melhorias na qualidade de vida de seus trabalhadores e consumidores, assim como da sociedade em geral (Melo Neto e Fróes, 2001; Almeida, 1999). A noção de RSE envolve uma relação ética e transparente com clientes, fornecedores, público interno, governo e sociedade em geral, bem como com outros do contexto empresarial (Fischer, 2005).

Dessa forma, o envolvimento das empresas com problemas sociais tem deixado de ser uma opção reativa e de promoção da caridade desinteressada, para fazer parte do rol de estratégias empresariais de responsabilidade social. A partir desta participação mais ativa das empresas com a busca por soluções de problemas sociais, antes mormente atribuídos ao Estado e OSCs, é inevitável que aquelas tratem suas doações com semelhante rigor que seus negócios e estratégias (Fischer, 1999).

As interações empresas *versus* Estado *versus* OSCs podem gerar ganhos importantes para ambas as partes, não beneficiando apenas comunidades. As OSCs por exemplo, à medida que desenvolvem ações sociais com o suporte privado podem avançar na sua capacidade de atingir públicos mais amplos no seio da sociedade. As ações de RSE buscam substituir antigas práticas de paternalismo e assistencialismo, abrindo espaço para uma construção conjunta de alternativas para o desenvolvimento com a aplicação de parcerias, envolvimento dos *stakeholders* e co-responsabilização. Desta forma como consequência, projetos passariam a ser elaborados e desenvolvidos de forma conjunta com as comunidades a que se destinam buscando compartilhar ações, custos e soluções. (Fischer, 2005).

Contudo, há muitos pontos obscuros a respeito dos efeitos gerados pela RSE nas OSCs e comunidades. Como demonstra Teodósio (2008), um deles é a assimilação de saberes sem a contrapartida esperada pelas comunidades, outro é a dependência de um único financiador, sendo que é esperada a autossustentação em médio e longo prazo. No que tange o avanço da cidadania e participação das comunidades, há que se pensar o quanto estas se tornam mais autônomas ou dependentes das empresas dentro dos processos de RSE, mesmo quando buscam se estabelecer em bases não assistencialistas e paternalistas.

## PARTICIPAÇÃO

Nas últimas décadas foram amplamente difundidas iniciativas de participação, com instrumentos e resultados diferentes. Destacam as ações em nível local, que tentaram envolver os cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas. De forma geral, com metodologias de uso limitado ou seguindo um modismo participativo, contudo geralmente com uma intuição, mais ou menos consciente da necessidade de olhar para os assuntos públicos a partir de um espectro mais abrangente da realidade. O esforço é consideravelmente importante, ainda que seus resultados possam ser questionáveis, principalmente no que tange ao impacto sobre as políticas públicas e o avanço nas condições de bem-estar das comunidades onde se intervém (Brugué, 2009).

Como recorda Avritzer (2007), a participação no Brasil tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil na elaboração e execução das políticas públicas e o crescimento das instituições participativas. No que tange a sociedade civil, após o período ditatorial vários atores sociais reivindicaram maior presença nas instâncias de deliberação de políticas públicas, sobretudo na assistência social, saúde e questões urbanas, o que tem gerado modelos híbridos com a participação de atores estatais e da sociedade nestas áreas. Acrescenta o autor que os últimos governos institucionalizaram a participação das OSCs e que este processo foi avaliado como aumento da participação.

Brugué (2009) reforça que a participação das OSCs se configura como um passo importante para a cidadania, contudo é necessário, para se tornar eficaz na ampliação da democratização, uma profunda transformação dentro da administração pública, sendo necessário conectar os aspectos de participação e gestão.



Como recorda Frey (2007), a partir do reconhecimento das potencialidades da agregação dos atores sociais na gestão pública, o tema da governança vem ganhando destaque na literatura, sobretudo com a necessidade de mobilizar conhecimentos disponíveis para melhoria na eficiência administrativa e da democratização dos processos decisórios locais.

Para Brugué (2009), a abertura do Estado à participação pode ser traduzida em um “ato de coragem” do gestor público na medida em que reconhece suas fragilidades e incapacidade de fazer frente a complexidade de problemas da sociedade. Acrescenta ainda que, olhando por este prisma, a administração pode ser conduzida por um olhar externo da administração favorecendo a adequação de políticas para que possam realmente surtir efeitos positivos à complexa gama de demandas da sociedade. Como exemplo do que foi relatado pode-se citar os processos ligados ao legislativo que até pouco tempo estava restrito a um conjunto de especialistas. Alguns ligados ao âmbito da regulamentação e outros poucos especialistas em elaboração legislativa eram suficientes para elaborar leis para todos. Tal cenário nos dias atuais é insuficiente uma vez que a legislação cada vez mais apresenta arestas e desta forma precisam ser abordadas de diferentes pontos de vista. As decisões que nos regem requerem cumplicidade, diálogos e acordos.

Pateman (1992), chama a atenção para o fato de que para a grande maioria a participação pode estar restrita a escolha daqueles que vão tomar as decisões. Classifica este tipo de participação como simples proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias e proteção de interesses privados. Complementa ainda que o sistema democrático desta forma tende a uma estabilidade, que estaria ameaçada caso a população participasse efetivamente dos espaços de controle social. Ao citar Rosseau, Pateman (1992) esclarece dois pontos sobre o sistema participativo: a participação acontece na tomada de decisões e constitui um modo de proteger interesses privados, assegurando um bom governo. A autora ainda destaca o papel dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil como

No histórico da participação do Brasil, observa-se dois momentos distintivos: antes e depois da década de 1970. Anteriormente, percebia-se o predomínio de uma concepção estadista, reservando ao governo a condução da dinâmica sociopolítica e de modernização da sociedade e aos atores não-estatais uma posição de coadjuvantes, principalmente aqueles oprimidos e excluídos da sociedade. Já nos anos finais da década de 1970, esta cena dá lugar a uma posição diferenciada da sociedade civil em relação ao Estado, com diferentes atores sociais se tornando protagonistas da mudança de um país marcado por severas desigualdades e centralização de poder. (Moura e Kunrat, 2008).

O conceito de capital social ganhou novo vigor nas Ciências Sociais e da Ciências Políticas na década de 80, a partir de estudos sobre a experiência italiana de gestão do processo de desenvolvimento local e regional. A relação de confiança entre as pessoas se constitui como componente básico do capital social, segundo Putnam (2000). O nível de confiança seria diretamente proporcional a cooperação gerada. As abordagens de capital social explicam as diferentes dinâmicas de desenvolvimento local, regional e territorial, em função do capital social presente, o que implica em maior ou menor dinamismo socioeconômico-cultural (Millani, 2002).

A presente investigação apoia as análises do fenômeno em tela, ou seja, a participação em processos de sustentabilidade dos territórios a partir da perspectiva de Putnam (2000). Para os objetivos desenhados nesta investigação, a discussão sobre a organização comunitária, os laços de confiança estabelecidos entre atores da sociedade civil e deles com representantes do governo e das empresas se mostra como um elemento analítico essencial para se compreender os avanços e os desafios que se apresentam para a ampliação da participação nos processos de sustentabilidade dos territórios. Estudos como estes são importantes porque podem contribuir para novas experiências enquanto abordagem e conteúdo de como empresas podem ser impulsionadoras de processos desenvolvimentistas de territórios se devidamente associados com governos e sociedade civil.

Trata-se de uma quebra de paradigma no que tange a forma de governo existente. Nos processos participativos, há uma maior complexidade do sistema de decisão sobre o fazer política, visto que a decisão passa a ser compartilhada. Evidentemente, o governo é central mas tem uma proporção diferente no sistema de governança, na medida em que a participação é tomada como um valor e um meio central para a gestão pública. (Milani, 2008).

# ABORDAGEM TEÓRICO-COMPREENSIVA DA PESQUISA

Ao longo do marco teórico desta dissertação, foram discutidos temas como a noção de território, as concepções sobre sustentabilidade, a relevância da intersectorialidade como forma de interação entre governo, sociedade civil e empresas e a trajetória, características, perspectivas e desafios dos processos participativos. A tabela 3, a seguir, faz uma síntese dos principais constructos teóricos desenvolvidos nessa discussão, as abordagens adotadas e as principais obras e autores que dão sustentação à análise desenvolvida sobre os fatores impulsionadores e limitadores da participação em processos de sustentabilidade dos territórios.

SEGMENTO	TOTAL	PERCENTUAL
Território	Homem x Espaço Relações Sociais e Identidade	Santos (1988; 1999; 2002)
		Saquet (2003; 2010;2012)
		Gatti (1994)
Sustentabilidade	Participação nos Projetos de Desenvolvimento	Sachs (1996; 2010)
		Lelé (1991)
		Dallabrida (2011)
Intersectorialidade	Parcerias	Selsck & Parcker (2005)
		Teodosio (2009)
	Responsabilidade Social Empresarial	Fischer (2005)



SEGMENTO	TOTAL	PERCENTUAL
Participação	Participação	Bordenave, (1994)
		Brugué (2009)
		Pateman (1992)
	Formas de participação	Avritzer, (2007)
		Lüchmann (2011)
	Representação	Millani (2008)
		Lüchmann (2011)
		Lavalle (2008)
	Canais de participação	Gohn (1997)
		Moura e Kunrat (2008)
	Capital Social	Milani (2008)
		Putnam (2000)
	Ameaças, problemas e armadilhas	Brugué (2009)
<b>Problema de pesquisa:</b> Quais são os elementos que favorecem e dificultam a participação em projetos e programas que visam a sustentabilidade dos territórios?		

Fonte: Elaborado pelos autores

Todos essas abordagens, obras e autores mobilizados na discussão teórica só fazem sentido quando entendidos como suporte essencial para uma melhor compreensão do problema de pesquisa da dissertação. Além disso, ganham maior concretude na medida em que se materializam em estratégias, abordagens e procedimentos adotados no desenho metodológico e implementação da pesquisa a partir de dados secundários e primários, conforme será visto a seguir.

## PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa é classificada como método de estudo de caso, resultando em uma pesquisa participante, visto que um investigador também está envolvido no desenvolvimento do programa que se constitui em unidade de análise do caso em questão.

Na composição dos dados secundários, foram utilizadas informações quantitativas, contando com uma linha de base realizada no início do Programa (2004) e três pesquisas de impacto (2008, 2011 e 2013), remontando dez anos de intervenção na comunidade alvo.

No que se refere aos dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas de acordo com os grupos de interesse. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com seis pessoas, envolvendo lideranças da comunidade, governo municipal, representante da corporação e gestores do Programa, com intuito de identificar no seu ponto

de vista, a importância da participação da comunidade na formulação de propostas, acompanhamento, execução e avaliação de programas e projetos, e de que forma se manifesta a participação. Os respondentes foram escolhidos de forma intencional de acordo com a proximidade das ações do Programa, para evitar respostas genéricas ou até mesmo descontextualizadas. Estas entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra, para posterior análise e triangulação das informações.

Transcritas as entrevistas, buscou-se identificar nas falas os elementos que nortearam esta pesquisa quais sejam: canais de participação; representação, elementos facilitadores e dificultadores da participação, formas de participação, ameaças da participação, participação antes e depois do programa, acesso a espaços de controle social e capital social.

No tocante aos questionários, foram aplicados em 77 participantes do Programa, entre lideranças, participantes de um curso voltado ao “fortalecimento de comunidade” e jovens frequentadoras da formação socioeducativa e para a qualificação profissional. O instrumento de coleta de dados fechado contou com 54 afirmativas e respostas numa escala diferencial semântica para identificar a percepção de participação, mobilização, noção de representação assim como a incidência na gestão territorial. Na sua composição foram ainda elaboradas nove questões demográficas. Estes respondentes correspondiam a todos os participantes do Programa naquele momento.

## ANÁLISE DOS DADOS

A história do Programa Árvore da Vida começa em 2003, com a realização de estudos e diagnósticos para o levantamento de demandas e recursos existentes no território. Estes estudos levaram em consideração o patrimônio social existente e o capital social da comunidade. Essas pesquisas apontaram para a desarticulação de instituições e lideranças que atuavam no território, atraso e abandono escolar, baixo índice de qualificação profissional dos moradores, alto índice de desemprego, grande incidência de trabalho e empreendimentos informais e alto índice de criminalidade. Outra fragilidade identificada à época estava relacionada ao trânsito dos moradores entre as vilas, dificultado pelas dinâmicas locais associadas ao tráfico de drogas. (Pesquisa AVSI/CDM, 2003)

Segundo diagnóstico de implantação do programa, a percepção na comunidade era de baixo o potencial organizativo à época. Quando perguntados sobre a existência de trabalhos coletivos, 73% deles afirmaram que as pessoas da comunidade não costumavam trabalhar juntas em busca de interesses comunitários. Contudo, ressaltaram que haviam lideranças e instituições que realizavam ações a partir de seus núcleos de relacionamentos.

Quando observadas as OSCs que também se dedicavam à prestação de serviços sociais, verificou-se um grupo menor e em condições técnicas e físicas menos favoráveis à prestação de serviços, que se sustentavam basicamente do voluntarismo de seus membros. Estas somavam 10 e atuavam majoritariamente no campo da assistência social, desenvolvendo principalmente ações de apoio às famílias. Destacavam-se ainda as instituições que atuavam em apoio aos segmentos da criança e adolescência.

Percebeu-se ainda a desarticulação destes serviços e instituições, o que dificultava a comunicação e a possibilidade de atuação conjunta para a resolução de problemas complexos.

O Programa Árvore da Vida adquire neste sentido o papel de articulador de recursos e oportunidades (financeiros, humanos, serviços, bens e materiais), ou seja, busca através de relacionamentos e parcerias recursos para a comu-



nidade, assim como de acelerador do desenvolvimento local, uma vez que concentra de forma coordenada recursos na comunidade.

Na medida em que as ações surtem efeitos na comunidade, outras demandas surgem e novos parceiros e recursos são necessários, assim como a adaptabilidade do Programa, buscando formar um sistema dinâmico e adaptativo à realidade local, visando desenvolvimento social do Jardim Terezópolis.

Ao se analisar os documentos do programa e seus arquivos com registros de relatos dos envolvidos, no que tange as parcerias realizadas, é possível identificar três pontos relevantes: a) conciliar modalidades de trabalho e lógicas gerenciais, através da combinação da intervenção social com a lógica econômica (ganhos recíprocos); harmonizar conhecimentos, capacidades e competências dos diferentes parceiros, evitando sobreposições, b) estabelecer relações de confiança e transparência entre parceiros com diferentes origens e culturas, através da identificação de atores com distintas competências e boa reputação, de forma a prevenir e gerir eventuais riscos na atuação de cada parceiro, c) monitorar e avaliar os diversos impactos gerados, através de objetivos compartilhados de natureza social e econômica; criar indicadores (quali- quantitativos) que respondam as diferentes exigências; e manter um constante e transparente relacionamento com a comunidade.

Três foram as premissas que nortearam a realização do Programa: fortalecer o cidadão e potencializar seu relacionamento consigo, família, escola e comunidade; desenvolver um programa de formação e articulação social, que buscasse sua sustentação ao longo dos anos; e atuação intersetorial, de tal forma que ao ser implantado tivesse uma perspectiva da sustentabilidade ao longo do tempo.

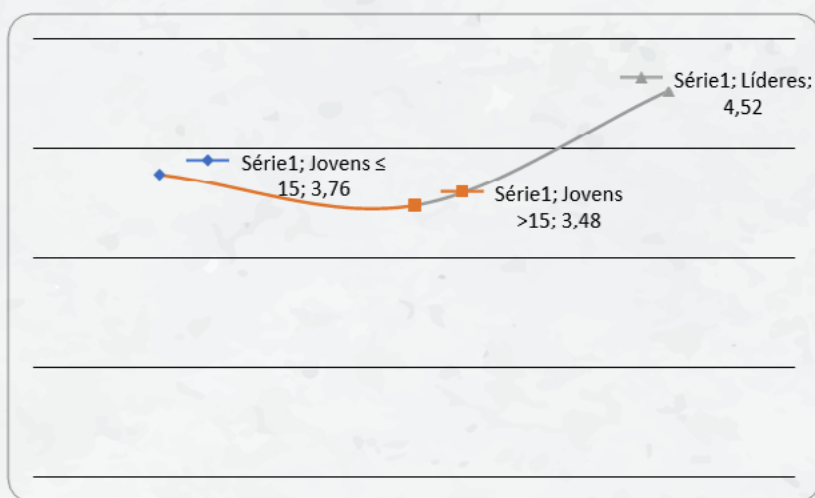
## O FATOR PARTICIPAÇÃO

O teste de Kolmogorov-Smirnov apresentou que o fator participação possui distribuição normal ( $p$ -valor = 0,51). Para a primeira variável (categoria: jovens e líderes), o teste de Levene constatou que as variâncias são diferentes ( $p=0,03$ ). O teste  $t$  para amostras independentes apresentou que os dois grupos (jovens e líderes) possuem diferença significativa ( $p=0,00$ ), isto é, os líderes apresentam uma média dos resultados das questões que compõem o fator participação igual a 4,52 (Desvio padrão = 0,40) e os jovens uma média igual a 3,69 (DP = 0,75), indicando como o esperado que os líderes são mais participativos.

A segunda variável (quantitativa contínua) é caracterizada pela idade dos entrevistados (em anos). A média das idades foi aproximadamente 19 anos (DP = 10,8). O teste da correlação apresentou que a idade é uma variável que possui uma relação linear positiva com o fator participação, isto é, quanto maior a idade, maior é a participação no Programa.

A terceira variável foi estratificada em 3 grupos: jovens com idade até 15 anos, jovens com idade acima de 15 anos e líderes. Foi constatado que esses grupos não são iguais. O teste de Tukey mostrou que o grupo de jovens são semelhantes (independentemente das idades) quanto a participação (são menos participativos) e se diferem com os líderes (mais participativos), conforme foi constatado anteriormente. Cabe salientar que embora os jovens com idade inferior ou igual a 15 anos e os com idade acima de 15 anos foram considerados iguais estatisticamente. A figura 10, a seguir, informa que os jovens com idade até 15 anos possuem uma média maior de participação que os jovens com idade maior que 15 anos. Uma explicação para tal resultado pode estar relacionada ao conteúdo formativo que estes jovens recebem, conforme já foi explicitado anteriormente.

**Figura 1** - Fator participação *versus* variável categoria e idade

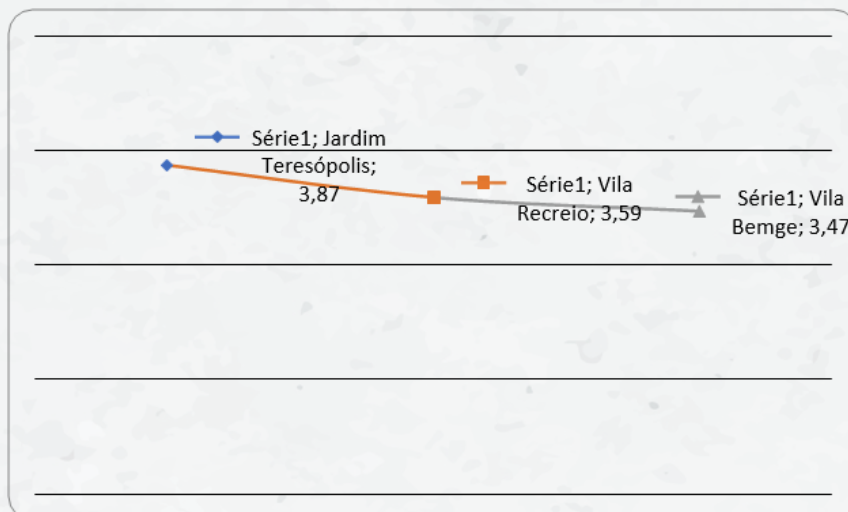


Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

A variável sexo indicou que, embora os homens tenham apresentado uma média para o fator participação um pouco maior que as mulheres, os grupos são semelhantes estatisticamente ( $p=0,743$ ).

Embora as pessoas do Jardim Terezópolis tenham apresentado uma média um pouco superior para o fator participação (vide a figura 11), as comunidades (Jardim Terezópolis, Vila Recreio e Vila Bemge) não apresentaram diferença significativa entre elas ( $p=0,38$ ).

**Figura 2** - Fator participação *versus* comunidade

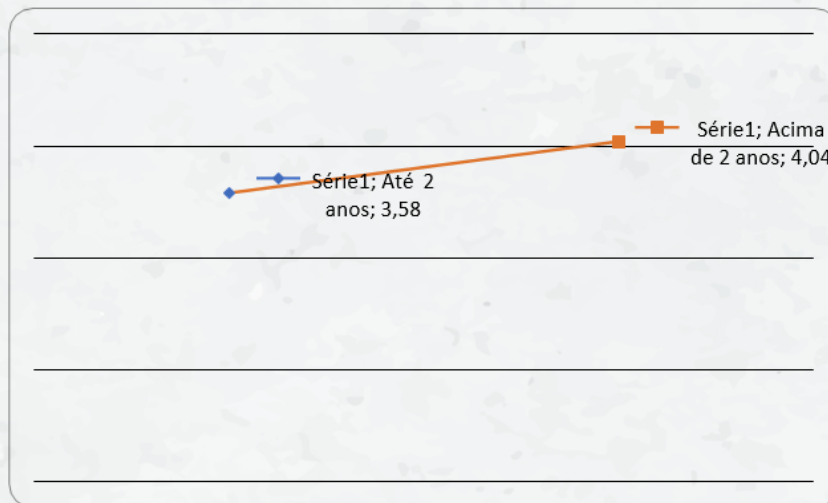


Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

A quinta variável (quantitativa contínua) é caracterizada pelo tempo de participação no *Árvore da Vida* (em anos). A média foi de aproximadamente 3 anos ( $DP= 2,31$ ). O teste da correlação apresentou que o tempo é uma variável que possui uma relação linear positiva com o fator participação, isto é, quanto maior o tempo que está no Programa, maior é a participação e atenção a temas relacionados a participação e dinâmicas locais (vide figura 12).



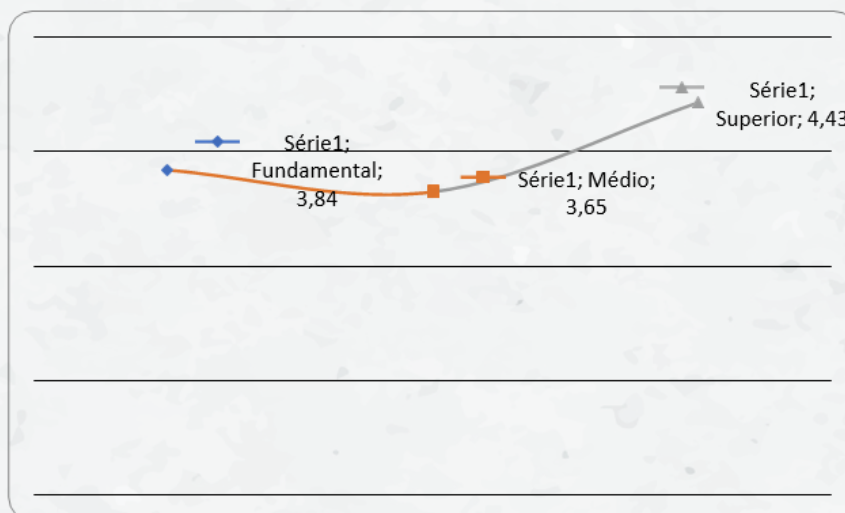
**Figura 3 - Fator participação versus tempo de participação no Programa**



Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

A escolaridade apresentou diferença significativa entre as pessoas do ensino médio com o superior. Aparentemente a participação demonstra concentrar em pessoas com ensino fundamental ou superior. Esta falsa impressão se dá pelos dois grupos dominantes jovens e lideranças, uma vez que os jovens se concentram no ensino fundamental e as lideranças no ensino superior.

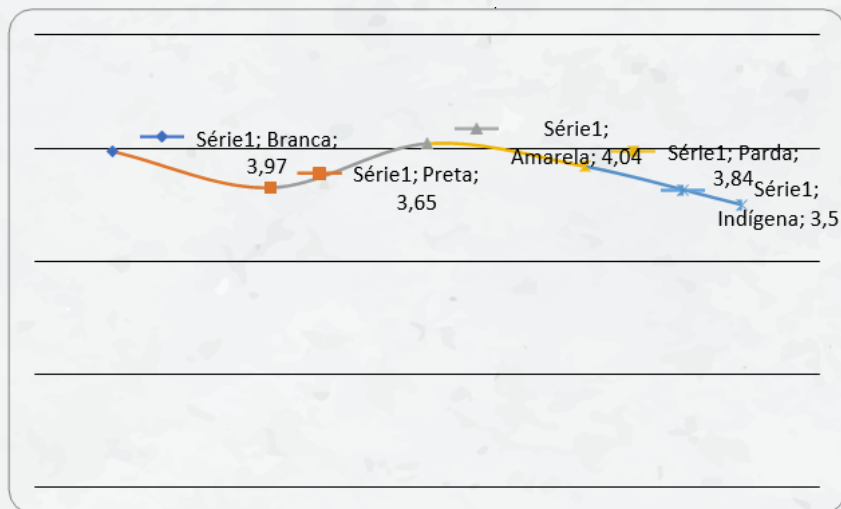
**Figura 4 - Fator participação versus escolaridade**



Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

Embora haja uma sensível diferença nas médias quanto a raça dos entrevistados comparado ao fator de participação, estatisticamente não é significativa.

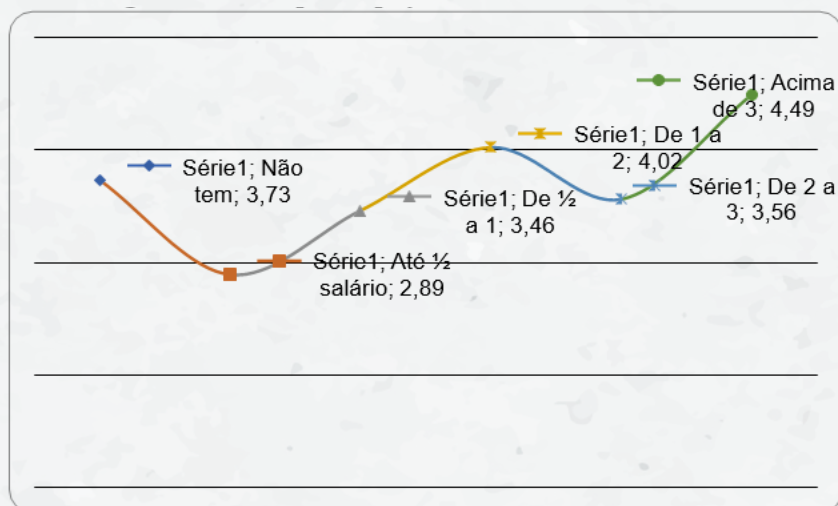
**Figura 5 - Fator participação versus raça**



Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

A renda mensal dos entrevistados não configura basicamente um fator de explicação uma vez que os jovens até 15 anos grande parte deles ainda não estão inseridos no mercado de trabalho, a exceção dos que fazem aprendizagem industrial e recebem de  $\frac{1}{2}$  a 1 salário mínimo mensal.

**Figura 6 - Fator participação versus renda mensal**



Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

Observa-se na tabela 13, a seguir, uma sensível diferença entre os jovens com idade acima de 15 anos com média inferiores no fator participação. Conforme mencionado anteriormente acredita-se que tal diferença está no conteúdo programático e no tempo disponível para a participação. Já as lideranças têm como esperado uma melhor pontuação no fator participação.



Tabela 1 - Fator participação segundo as variáveis demográficas

VARIÁVEL	Itens	N	Média	Desvio Padrão	P-valor para o teste das variâncias	P-valor para o teste das médias	Correlação	P-valor para o teste da correlação
Categoria	Jovens	66	3,69	0,75	0,03	0		
	Líderes	11	4,51	0,4				
Idade	em anos	77	18,99	10,79			0,29	0,01
	Jovens ≤ 15	51	3,76	0,77	0,096	0,001		
	Jovens >15	15	3,48	0,66				
Sexo	Líderes	11	4,52	0,4				
	Masculino	40	3,84	0,79	0,57	0,743		
Comunidade	Feminino	37	3,78	0,76				
	J.Teresóp.	63	3,87	0,73	0,17	0,38		
	Vila Recreio	10	3,59	0,98				
Tempo que participa no Árvore	Vila Bemge	4	3,47	0,82				
	em anos	77	2,83	2,31			0,23	0,04
Tempo	≤ 2 anos	38	3,58	0,8	0,11	0,01		
	> 2 anos	39	4,04	0,66				
Escolaridade	Fundamental	37	3,84	0,86	0,122	0,045		
	Médio	33	3,65	0,64				
	Superior	7	4,43	0,57				
Religião	Católica	21	3,7	0,81	0,519	0,303		
	Evangélica	41	3,86	0,74				
	Espírita	1	4,56					
	Outra	4	4,36	0,51				
	Sem religião	10	3,53	0,81				
Raça	Branca	11	3,97	0,89	0,274	0,761		
	Preta	18	3,65	0,81				
	Amarela	3	4,04	0,28				

VARIÁVEL	Itens	N	Média	Desvio Padrão	P-valor para o teste das variâncias	P-valor para o teste das médias	Correlação	P-valor para o teste da correlação
	Parda	43	3,84	0,74				
	Indígena	2	3,5	1,18				
Renda Mensal	Não tem	35	3,73	0,8	0,322	0,024		
	Até ½ salário	2	2,89	0,63				
	De ½ a 1	7	3,46	0,54				
	De 1 a 2	19	4,02	0,71				
	De 2 a 3	7	3,56	0,79				
	Acima de 3	7	4,49	0,35				

Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

Na tabela 1, anterior, mais uma vez evidencia-se os três grupos estudados, os jovens até 15 anos são aqueles que não tem renda, assim como aquele que tem renda até ½ salário mínimo são os jovens acima de 15 anos, uma vez que participam do Programa de Aprendizagem no SENAI, e os demais na sua maioria são lideranças. A variável renda mensal não apresentou significância para o fator participação.

A análise quantitativa da participação indicou pontos importantes para o estudo, visto que a incidência da participação pode estar ligada ao tipo de formação que as pessoas recebem e ao tempo de participação no Programa, está relacionado a diferenças significativas no comportamento.

A análise quantitativa da participação indicou pontos importantes para o estudo, visto que a incidência da participação pode estar ligada ao tipo de formação que as pessoas recebem e ao tempo de participação no Programa, está relacionado a diferenças significativas no comportamento.

## Quadro 2 - Principais Resultados Encontrados

PRINCIPAIS TÓPICOS	RESULTADOS
Fator participação	A participação no Árvore da Vida pode estar ligada ao tipo de formação que recebem e ao tempo de participação dos beneficiários no Programa.
Noção de participação e o envolvimento da comunidade em projetos sociais	Percebe-se que não há uma unanimidade para a definição do termo, contudo percebe-se a partir do estudo uma ideia de envolvimento e construção coletiva
Senso de participação na Comunidade antes do Programa Arvore da Vida	Ainda que participativa. a comunidade não apresentava um consenso e coesão em suas lutas, respondia às demandas originadas a partir do contato que cada grupo tinha.



PRINCIPAIS TÓPICOS	RESULTADOS
Características locais que facilitaram a participação e entraves para a implantação do programa	O histórico de lutas e conquistas. O método de trabalho empregado pelo programa na comunidade de um aglutinador e facilitador para ações coletivas. A credibilidade gerada pela presença da Fiat. Quanto aos entraves destaca-se o histórico de promessas não cumpridas na comunidade e a implantação em um ano eleitoral
O papel da participação da comunidade no Árvore da Vida	Ainda que houvesse um desenho próprio para realização de suas ações, o Programa trouxe consigo uma diretriz clara de participação e sustentabilidade, onde a comunidade é chamada no médio prazo a assumir os rumos do seu desenvolvimento.
Avanços em termos de participação decorrentes do Programa Árvore da Vida	A conscientização da importância de uma abordagem coletiva dos problemas e recursos do território; o envolvimento das instituições e lideranças numa perspectiva de corresponsabilidade; a "tangibilização" das ações através de estudos que demonstram a evolução dos resultados; instrumentos e espaços de participação
Influência de Instituições e lideranças locais na participação	As lideranças influenciam positivamente em maior grau sobre os temas pertinentes às suas causas e a própria pessoa de cada um tem papel fundamental neste processo.
Desafios da participação	A incidência positiva na formulação das políticas públicas, planejamento coletivo local para busca de melhorias e enfrentamento de demandas. Tempo e pessoal capacitado e disponível para participar. A chegada de novas lideranças e autuação da juventude. Alteração do contexto de violência. A manutenção, animação e preservação da Rede, assim como a conscientização para a participação nos espaços de controle social. A continuidade do investimento social privado.
Perspectivas	Soma-se aos desafios a continuidade e amadurecimento dos atores locais para fazer da comunidade um local mais democrático e participativo.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise dos dados secundários e primários, tanto quantitativos quanto qualitativos coletados na presente investigação permitiu alcançar uma compreensão dos elementos dinamizadores e dos desafios ainda presentes para o avanço da participação nos processos de sustentabilidade do Jardim Terezópolis. Destaca-se nessa análise a relevância de compreender como é processada a intersectorialidade nos territórios enquanto elemento teórico-compreensivo para entender em que medida os atores locais avançam para conquistar novos espaços participativos, deparando com novas complexidades e desafios quanto à participação ou enfrentam retrocessos e se deparam com obstáculos de maior monta.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se considerar que a participação embora seja um tema que remonta a décadas de estudos na realidade brasileira ainda se configura como uma agenda de pesquisa que merece a devida atenção. Novas formas de sociabilidade, eventos na reconstrução cotidiana da cultura política e a centralidade de novos atores antes considerados secundários nos processos de análise participativa nos territórios. Notadamente as empresas através de suas

políticas, estratégias e ações de responsabilidade social empresarial, aparecem como elementos que trazem ainda maior relevância para os estudos contemporâneos sobre os processos participativos, sobretudo no campo de conhecimento da Administração.

O caso em análise nessa dissertação remete a uma realidade social que é, infelizmente, muito comum a diferentes territórios no contexto brasileiro: desigualdade, precária infraestrutura de equipamentos e serviços públicos, ostracismo em relação aos mandatários do poder público local e grande vulnerabilidade social e ambiental. Essa é a realidade do Jardim Terezópolis.

Porém, a partir da conjugação de esforços, de uma parceria entre uma indústria montadora de automóveis e organizações da sociedade civil com expertise em desenvolvimento local, foi desenvolvido um programa que tem como um de seus pilares o avanço dos processos participativos protagonizados pelos atores locais, pelas lideranças e organizações da sociedade civil localizadas no Jardim Terezópolis. Diante desse contexto, a pergunta de pesquisa que guiou a investigação se destaca: **Quais os elementos facilitadores e dificultadores para a participação no Programa Árvore da Vida?**

Para dar conta dessa pergunta de partida, foram mobilizados diferentes abordagens, constructos teóricos, obras e autores, capazes de lançar olhares críticos sobre os processos de intersectorialidade, sobretudo das parcerias entre atores da sociedade civil, do Estado e do mercado; a sustentabilidade dos territórios, com destaque para a dimensão de participação dos atores locais que essa mudança socioproductiva e cultural das sociedades exige e na qual implica; a compreensão do território e as relações sociais que nela se materializam; e, por fim, do fenômeno da participação desde a sua compreensão conceitual mais ampla, até as formas de representação, legitimidade, institucionalização e reprodução do capital social que estão implicadas nos processos participativos.

Este estudo teve como primeiro objetivo específico: Identificar os atores locais envolvidos no Programa Árvore da Vida e sua forma de participação. Foram identificadas 30 instituições conforme tabela 5, destas 20 públicas e 11 da sociedade civil. Dentre as instituições, cinco de assistência, uma associação comercial, uma biblioteca, duas de defesa de direitos, sete de educação infantil, seis de educação formal, duas de esporte, lazer e cultura, duas de prevenção a criminalidade, uma do poder público municipal e uma de segurança pública. A participação destas organizações na RDSJT se dá através dos fóruns mensais, formulação da agenda anual de atividades, planejamento e realização de ações coletivas. Ao contrário das instituições da sociedade civil, que representam 1/3 do total da RDSJT, a rotatividade de pessoas nas instituições públicas incide negativamente para o fortalecimento dos vínculos e criação de sinergias. Como segundo objetivo específico estabeleceu-se a análise da capacidade de representação das organizações da sociedade civil. Observou-se que as organizações da sociedade civil têm ampla respeitabilidade entre si e uma consciência da importância da construção de uma agenda comum para o desenvolvimento local, contudo não é possível afirmar que estas partem de um consenso amplo da comunidade.

No terceiro objetivo específico, buscou-se analisar a participação das organizações da sociedade civil nas instâncias de gestão do território. Acredita-se que a RDSJT se configurou como um primeiro grande passo para a consolidação de uma agenda e, por conseguinte um consenso a respeito dos objetivos da comunidade. A partir dos estudos foi possível perceber que embora haja algumas iniciativas, esta participação se configura num dos principais desafios da comunidade em termos de participação.

Como quarto e último objetivo específico procurou-se caracterizar o capital social do Jardim Terezópolis antes e depois da realização do Programa. Identificou-se que a comunidade dispõe de um importante conjunto de organizações da sociedade civil locais e lideranças mesmo antes do Programa Árvore da Vida, característica esta que favoreceu a instalação do programa na comunidade e o desenrolar de suas ações. Contudo, atualmente novos desafios se colocam aos processos participativos no Jardim Terezópolis, exigindo que os atores locais avancem para além de um conhecimento e atuação setorial, alcançando uma abordagem territorial mais articulada.



Ao analisar os elementos facilitadores e dificultadores para a participação no Programa Árvore da Vida, objetivo geral desta pesquisa, pode-se dizer que a partir dos dados coletados e análises realizadas, dentre os elementos facilitadores estão: o histórico de lutas e conquistas da comunidade; o método escolhido para construção do Programa, que levou em consideração uma construção coletiva e as respostas projetuais alinhadas com demandas da comunidade, dentre outros fatores. Percebe-se que se trata de um território marcado por uma comunidade que estava sedenta por algo novo que pudesse fazê-la acelerar o movimento participativo já existente, mas que o fizesse a partir da valorização do capital social e dos avanços em termos de mobilização e engajamento cívico já existentes. Dos pontos dificultadores, verificou-se que o passado político e experiências pregressas geraram momentos de desconfiança no momento de implantação do Programa. O descompasso do tempo e de movimento entre a comunidade, a FIAT e as organizações da sociedade civil gestoras do Programa, Fundação AVSI e CDM, também criaram no início uma dificuldade de adaptação. Diferentemente de uma linha de produção, uma comunidade tem tempos e capacidades próprias, das quais é necessário um amadurecimento para dar passos sucessivos em direção a mais e melhores processos participativos.

No decorrer do Programa, outros elementos dificultadores foram aparecendo, estando relacionados ao tempo que gestores e lideranças locais tem à disposição para participar dos espaços gerados pelo Programa e também de outras instâncias participativas como conselhos, conferências e audiências. Somado a isso, ainda aparece de forma negativa a rotatividade de pessoas nas instituições públicas e nas organizações da sociedade civil.

A partir do estudo realizado recomenda-se novos estudos para o aprofundamento das questões levantadas. Pode-se realizar nova pesquisa daqui alguns anos, discutindo as transformações nessa comunidade e a forma como continuará a se relacionar com a FIAT. Também novas pesquisas sobre as instâncias participativas criadas no território, como a RDSJT e sua relação com as organizações da sociedade civil locais se mostram muito frutíferas.

Além dessa agenda de pesquisas no território do Jardim Terezópolis, novas investigações capazes de comparar realidades territoriais diferentes, igualmente impactados por investimento social privado, se destacam como uma agenda de pesquisa muito relevante para o campo da Administração, em especial para a Gestão Social. Por fim, novas variáveis podem ser melhor problematizadas para se compreender com mais propriedade os vínculos entre faixa etária, gênero e nível de renda e a predisposição para a participação em territórios marcados pela vulnerabilidade social e ambiental.

Espera-se que esta pesquisa possa assim levar ao conhecimento de muitos as experiências realizadas neste território em busca da utopia de se viver em uma sociedade mais participativa e corresponsável pela superação dos problemas que afligem as comunidades na contemporaneidade, bem como inspirar outros estudos e iniciativas de promoção do desenvolvimento humano e social.

## REFERÊNCIAS

- Abramovay, R. (2004) Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social. Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo*. 16(2), pp. 1-19.
- Almeida, F. (1999) *Empresa e responsabilidade social*. Gazeta Mercantil, 15 de jun. Andrade, M. C. (1971) *Geografia, região e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense.
- Andrade, M. C. (2006) *Geografia: ciência da sociedade*. Recife: Ed. Universitária da UFPE.
- Avritzer, L. (2007) Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, pp. 443 a 464.

Barbosa, S. C. T.; Medeiros, J. J. (2005) Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos. *Revista Gestão e Planejamento*. Salvador, ano6, n. 11, jan/jun.

Baroni, M. (1992) Ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 32(2): 14-24, abr/jun.

Barquero, A. V. (2001) Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. PortoAlegre: FEE.

Bier, C. A.; Feuerschütte, S. G.; Schmitz, L. C.; Bousfield, R.; Simm, T. A.; Pena, F. T.

G. (2010) Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. *Cadernos EBAPE*, 8(4), 580-599.

Bordenave, J. E. D. (1994) *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In: *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport : Greenwood Press.

Brugué, J. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa. Participación ciudadana... para una administración deliberativa. Dirección General de Participación Ciudadana, Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón, Zaragoza, p. 55-71.

Bruneau, M. (1973) Dynamique des paysages et organization de l'espace dans l'aplaine de Sukhotai (Tailândia). *L'Espace Geographique*, Paris, n 3.

Claro, P. B. O. *et al.* (2005) Entendemos sustentabilidade em sua plenitude. Análise de fatores que influenciam a interpretação do conceito. *XXIX Encontro Anpad*. Brasília: ANPAD.

Dagnino, E. (2002) Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301.

Dallabrida, V. R. (2007) A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2.

Dallabrida, V. R. (2011). Economia, Cultura e Desenvolvimento: uma primeira aproximação sobre as origens teóricas da abordagem do tema. *Gestão & Desenvolvimento Regional*, 7 (2), mai/ago, 282-299. Taubaté, SP, Brasil.

Dallabrida, V. R.; Siedenberg, D. R.; Fernández, V. R. (2004) Desenvolvimento Territorial: uma revisão teórica na perspectiva da territorialização do desenvolvimento. Wittmann, M.; Ramos, M. P. (orgs.). *Desenvolvimento Regional – Capital Social*, Redese Planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 101-133.

Damiani, A. L. (1999) *O Espaço no fim de Século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto.

Dowbor, L. (2002) *Parcerias e alianças: o bom senso na gestão social: uma abordagem conceitual*. São Paulo: PUC São Paulo, documento para discussão.

Drucker, P. F. (1981) *Fator Humano e desempenho: o melhor de Peter F. Drucker sobre administração*. São Paulo: Pioneira.



- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study research. *Academy Of Management Review*, Standford, 14(4). pp. 532-550.
- Fischer, R. M. (1999) Cidadania Organizacional: um caminho de desenvolvimento In: Universidades Corporativas: Educação para as empresas do século XXI. São Paulo: Shumukler Editores Ltda.
- Fischer, R. M. (2005) Estado, Mercado e Terceiro Setor: uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 5-18, jan./fev./mar.
- Fischer, R. M. *et al.* (2005) Sustentabilidade sócio-ambiental através de alianças estratégicas intersetoriais. In: Conferencia Latinoamericana Y Del Caribe, 5., 2005, Lima: ISTR, Universidad Ricardo Palma, p. 1-16.
- Fischer, R. M.; Mendonça, L. R.; Bose, M. (2003) Desafios da Atuação Social através de Alianças Intersetoriais. *Seminários em Administração*. São Paulo: FEA-USP.
- Fischer, T. (1996) Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: Fischer, T. (Org.) *Gestão estratégica: cidades estratégicas e organizações local*. Rio de Janeiro: FGV.
- Fligstein, N. (1996). Market as politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, 61, pp. 656-673.
- Franco, A. (2008) *Escola de redes: tudo que é sustentável tem o padrão de rede: sustentabilidade empresarial e responsabilidade corporativa no século 21*. Curitiba: Arca — Sociedade do Conhecimento.
- Frey, K. (2007) Governança urbana e participação pública. RAC-eletrônica: Revista de Administração Pública, v. 1, n. 1, p. 136-150.
- Gatti, F. (1994) Território e sviluppo del locale il microsistema territoriale. Magnaghi, A. (org). *Il Territorio dell' Abitare: lo sviluppo locale come alternativa strategica*. Franco Angeli: Milão.
- Gohn, M. G. (1997) *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira*. São Paulo: Cortez.
- Grau, N. C. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília, DF; ENAP, dezembro.
- Guivant, J. S. (2002) Sustentabilidade e métodos participativos: os riscos dos pressupostos realistas. *Anais do Congresso Mundial da International Sociological Association*. Brisbane, Austrália: jul.
- Jacobi, P. (2005) Educar para a Sustentabilidade: complexidade, reflexividade, desafios. *Revista Educação e Pesquisa*, vol. 31/2- maio-agosto.
- Knopp, G.; Alcoforado, F. (2010) Governança Social, Intersectorialidade e Territorialidade Em Políticas Públicas: O Caso da Oscip Centro Mineiros de Alianças Intersectoriais (CEMAIS). *Anais do III Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: CONSAD.
- Lavalle, A.; Castelo, G. (2008) Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, p. 67-86.
- Layrargues, P. P. (1998). *A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica*.

ca. São Paulo: Annablume.

Lelé, S. (1991) Sustainable Development: a critical review. *World Development*, v. 19, no. 6, pp. 607-621.

Levésque, B. (2007) Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, vol. 47, no. 2, abr/jun, pp. 49-60.

Lüchmann, L. H. H. (2007) A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 70, pp. 139-170.

Lüchmann, L. H. H. (2011) Associações, participação e representação: combinações etensões. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 141-174

Machado, G.; Saquet, M. A. (2010) Espaço, território, paisagem: em busca de uma ligação conceitual. *Revista Varia Scientia*, v.10, n17.

Marconi, M. A.; Lakatos, E. M. (2011) *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.

Melo Neto, F. P.; Froes, C. (2001) *Gestão da Responsabilidade Social e Corporativa: Ocaso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora.

Milani, C. (2008) O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun.

Moura, Joana Tereza Vaz de; Kunrat-Silva, Marcelo. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, supl. Aug. 2008 .

Pateman, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Putnam, R. D. (2000) *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

Rocha, A. C.; Spaniol, E. L.; Schommer, P. C.; Sousa, A. D. (2012) Coprodução do controle como bem público essencial à *accountability*. Rio de Janeiro Anais do XXXVI Encontro da ANPAD, 36.

Sachs, I. (1988). *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice.

Sachs, I. (1996) *Desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ibama, 1996. (Serie Meioambiente em debate, 7).

Sachs, I.; Lopes, C.; Dowbor, L (2010) *Crises e oportunidades em tempos de mudança*, 15 p. ([www.dowbor.org](http://www.dowbor.org)).

Santos, M. (1988) *Pensando o Espaço do Homem*. São Paulo: Hucitec.

Santos, M. (1999). O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, 8(2), pp.15-26.

Santos, M. (2002) *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 7ª edição, São Paulo Hucitec.

Saquet, M. (2012). O Território no ensino-aprendizagem de Geografia. *Geo UERJ*, 2(23), 699-716



Saquet, M. A. (2003) Os Tempos e os territórios da Colonização Italiana. Porto Alegre:EST Edições.

Saquet, M. A. (2010) Contribuições para o entendimento da obra de Manuel Correia de Andrade: Geografia, região, espaço e território. GEO UERJ Ano12 N°21.

Selsky, John. W.; Parker, Barbara. Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues:Challenges to Theory and Practice. Journal of Management. 2005.

Swedberg, R. (2004). Sociologia Econômica: hoje e amanhã. Tempo social, 16 (2), pp.7-34.

Teodósio, A. S. S. (2008). Parcerias Tri-Setoriais Na Esfera Pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Teodósio, A. S. S. (2009) Parcerias Tri-Setoriais: em busca de seus desdobramentos sobre a cidadania na América Latina. In IX Congresso Anual de Investigación sobre El Tercer Sector em México. VII Conferencia Regional Istr América Latina Y El Caribe.

Vasconcelos, Isabella Francisca Freitas Gouveia de, Alves, Mario Aquino, & Pesqueux, Yvon. (2012). Responsabilidade social corporativa e desenvolvimento sustentável: Olhares Habermasianos. Revista de Administração de Empresas, 52(2), 148-152.

Vasconcelos, Isabella Francisca Freitas Gouveia de, Alves, Mario Aquino, & Pesqueux, Yvon. (2012). Responsabilidade social corporativa e desenvolvimento sustentável: Olhares Habermasianos. Revista de Administração de Empresas, 52(2), 148-152.





O AVANÇO DO ESTADO NEOLIBERAL EM TERRAS  
INDÍGENAS NO MATOPIBA E OS OBSTÁCULOS À  
SEGURANÇA ALIMENTAR

*THE ADVANCEMENT OF THE NEOLIBERAL STATE IN  
INDIGENOUS TERRITORIES IN THE MATOPIBA AND  
THE OBSTACLES TO FOOD SECURITY*



## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a finalidade dos resíduos têxteis gerados pelas empresas e se a gestão deles estava de acordo com as leis vigentes. Santa Cruz do Capibaribe conta com, aproximadamente, 87.582 habitantes, e é a maior produtora de confecções de Pernambuco e segunda do país. Nos períodos de maior movimento, chega a receber mais 150 mil clientes por semana, que em sua grande maioria estão representadas pelas revendedoras chamadas de sacoleiras. Vale dizer que, Santa Cruz do Capibaribe produz mais de 44,4 mil toneladas/ano de artigos têxteis, o que implica em considerável volume de resíduos. Com resultado, foi demonstrado, que no município que faz parte do Aglomerado de Produção, não tem elaborado planos para o destino dos resíduos visando o meio ambiente ou mesmo o retorno econômico destas sobras de forma sistemática e generalizada.

**Palavras-chave:** Resíduos Têxteis. Gestão. Meio Ambiente.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the purpose of textile waste generated by companies and whether their management was in accordance with current laws. Santa Cruz do Capibaribe has approximately 87,582 inhabitants, and is the largest clothing producer in Pernambuco and second in the country. In periods of greater movement, it receives more than 150 thousand customers per week, the vast majority of which are represented by resellers called sacoleiras. It is worth mentioning that Santa Cruz do Capibaribe produces over 44.4 thousand tons / year of textile articles, which implies a considerable volume of waste. As a result, it has been shown that in the municipality that is part of the Production Cluster, it has not drawn up plans for the destination of waste aiming at the environment or even the economic return of these leftovers in a systematic and generalized way.

**Keywords:** Textile waste. Management. Environment.

## 1. INTRODUÇÃO

Santa Cruz do Capibaribe é um município localizado no Agreste Setentrional de Pernambuco, possui uma área de 335,309 km<sup>2</sup>, com 87.582 habitantes e com o salário médio de 1,5 salários-mínimos por pessoa, tendo cerca de 30% de famílias dependentes do bolsa família. (IBGE, 2010).

Trata-se de uma região que desde as primeiras dificuldades para sobreviver da produção agrícola, buscou a atividade de confecção como alternativa, desde a praga do bicudo no algodão na década de 1960 do século passado. (XAVIER,2006). Neste contexto encontrou como maior fonte de renda a confecção de roupas, Santa Cruz do Capibaribe é uma cidade com a maior atividade de confecções do Norte e Nordeste (SEBRAE, 2003). Santa Cruz do Capibaribe faz parte do polo de confecções de Pernambuco, um aglomerado produtivo que foi formado ao longo dos anos, unindo municípios relacionados e integrados ao processo de trabalho de confecção e beneficiamento têxtil, como tingimento, desgaste, destonagem, lavagens, dentre outros. sendo Santa Cruz do Capibaribe, Caruaru e Toritama os municípios principais. Esse polo é responsável na produção de mais de 800 mil peças anualmente, pela manutenção de cerca de 120 mil empregos diretos e 360 mil indiretos, cerca de 60% da produção de vestuário do estado e 16% da produção nacional (SEBRAE, 2019).



A organização territorial da população para a produção urbana em Santa Cruz do Capibaribe foi possível devido à pressão sobre a terra e as migrações internas no Agreste, a partir do século XVII, A falência da indústria do couro e da atividade agropecuária precária levaram a criação da reorganização produtiva e o surgimento de atividades relacionadas à confecção (ANDRADE 1973 e MELO 1980).

O crescimento urbano e econômico foi marcado pelas condições de um capitalismo tardio instalado no Agreste pernambucano (MELLO, 1982), o processo de integração da região Nordeste a economia mercantil teve início através da especificidade da região por ser exportadora de um produto primário.

As condições sociais e econômicas de Santa Cruz do Capibaribe possibilitaram a troca dessa mão de obra para a atividade de confecção. Existia uma experiência passada pela educação do trabalho doméstico da mulher para a confecção de roupas, que ao longo do tempo se tornava a única opção de trabalho. Outras condições deram sustentação para a criação da produção de confecção em Santa Cruz do Capibaribe, como o crescimento da atividade terciária e o aumento do mercado interno da região. Deve ressaltar também o impulso vindo das ações do governo para a implementação da produção leiteira do Agreste de Pernambuco (MELO, 1980), trazendo benefícios para a infraestrutura da região. Apesar das restrições impostas pelo desenvolvimento desigual das regiões, Santa Cruz do Capibaribe conseguiu ao longo dos anos consolidar a atividade de confecção de roupas em grande parte do setor da economia.

A Confecção abriga milhares de pequenas e microempresas, que fabricam e vendem para todo o país. A vida econômica da cidade gira em torno de um comércio muito intenso. As casas, em sua grande maioria, ou em pelo menos 90% do total, são ao mesmo tempo fábricas e moradias, com costureiros e familiares confeccionando conjuntamente suas peças, para venda através de sacoleiros de todos os estados do Nordeste (XAVIER,2006). Nestas condições, participam de um processo de trabalho muito próximo das condições da primeira revolução industrial, embora a atividade também exija maquinário e desempenho de grande tecnologia e qualificação nas grandes empresas; mas a utilização de grande tecnologia não está disseminada em todo aquele espaço econômico. A atividade está baseada em pouca tecnologia e grande quantidade de mão-de-obra (TAVES, 2018). A produção em massa, de modo geral, realiza-se sem os cuidados por parte dos confeccionistas, com o meio ambiente, como se notou nas entrevistas e observações empíricas naquele espaço.

Dentro destas condições o uso do meio ambiente é irrestrito, a não ser pela repressão de ações governamentais. Quanto a observância de restrições, em 2010 o governo instituiu a política nacional de resíduos sólidos pela lei nº 12.305/10, que contém instrumentos importantes para o enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrente do uso inadequado deles. Essa lei prevê a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentáveis e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização de resíduos sólidos. Além disso, essa lei institui a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos e cria metas para contribuir para a eliminação dos lixões (BRASIL, 2010).

O presente trabalho tem como objetivo analisar a finalidade dos resíduos têxteis gerados pelas empresas e se a gestão deles estava de acordo com as leis vigentes.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1 GERAL IDENTIFICAR AS FORMAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DE PROTEÇÃO AMBIENTAL;

## RESUMO

Dentro da lógica neoliberal do Estado brasileiro, o fenômeno global da corrida por terras ganha cada vez mais forças, trazendo consigo inúmeros conflitos ecológicos e distributivos ao visualizar a terra apenas em termos mercantis. Aqui analisa-se esse fenômeno na região do Matopiba, especialmente em territórios indígenas, que acaba ocasionando custos sociais e naturais elevados, particularmente no que confere à segurança alimentar. As relações de causa-efeito partem do debate paradigmático que é colocado diante da questão agrária versus capitalismo agrário. É assistida a transformação do alimento, do sagrado ao profano.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo, Terras Indígenas, Matopiba, Segurança Alimentar.

## ABSTRACT

Within the neoliberal logic of the Brazilian state, the global phenomenon of the land rush gains more and more strength, bringing with it numerous ecological and distributive conflicts when viewing the land only in commercial terms. This phenomenon is analyzed here in the Matopiba region, especially in indigenous territories, which ends up causing high social and natural costs, particularly in terms of food security. The cause-and-effect relations start from the paradigmatic debate that is posed in the face of the agrarian issue versus agrarian capitalism. The transformation of food is assisted, from sacred to profane.

**Keywords:** Neoliberalism; Indigenous Territories; Matopiba; Food Security.

## INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, tida como a 'Constituição Cidadã', assegura em suas pertinências uma série de obrigações para com as comunidades ditas 'indígenas'; corroborando inclusive com outros marcos adotados, como o Estatuto do Índio de 1973, a Convenção Nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais e o decreto 6.040/2007. Tais legalidades sustentam que o acesso à terra por essas sociedades é um direito inalienável, assim, argumenta-se satisfatoriamente pelos formuladores de políticas públicas que há uma necessidade de re-ligamento entre o Estado brasileiro e essas comunidades, já que entre as responsabilidades da máquina estatal se insere o estabelecimento e a execução de deveres para com os seus concidadãos. Portanto, aqui depreende-se que há uma problemática em torno desse re-ligamento já que o padrão de comportamento do Estado brasileiro é uma subserviência ao capital internacional, sobretudo, no plano agrário.

Sendo assim, o objetivo deste texto é buscar compreender a necessidade de mecanismos de regulação e responsabilização por parte do Estado brasileiro, tendo por foco a remoção de entraves à garantia dos direitos de alimentação adequada por esses povos na região do Matopiba. O fato de ser escolhida tal porção geográfica deve-se à ferocidade com a qual o agronegócio avança nessa região nos últimos anos. Procura-se ainda discorrer brevemente sobre a fatalidade de manter esse Estado de caráter neoliberal, nessas situações, sob a perspectiva do debate paradigmático que contempla a questão agrária (PQA) *versus* capitalismo agrário (PCA).

O presente trabalho foi fundamentado em pesquisa e revisão bibliográfica em artigos científicos e livros sobre a temática, bem como o estudo documental a partir de documentos oficiais como leis e decretos, relatórios de organizações governamentais e não governamentais. Além disso, tratando-se de assuntos recentes, recorreu-se a notícias e informações veiculadas pela grande mídia.



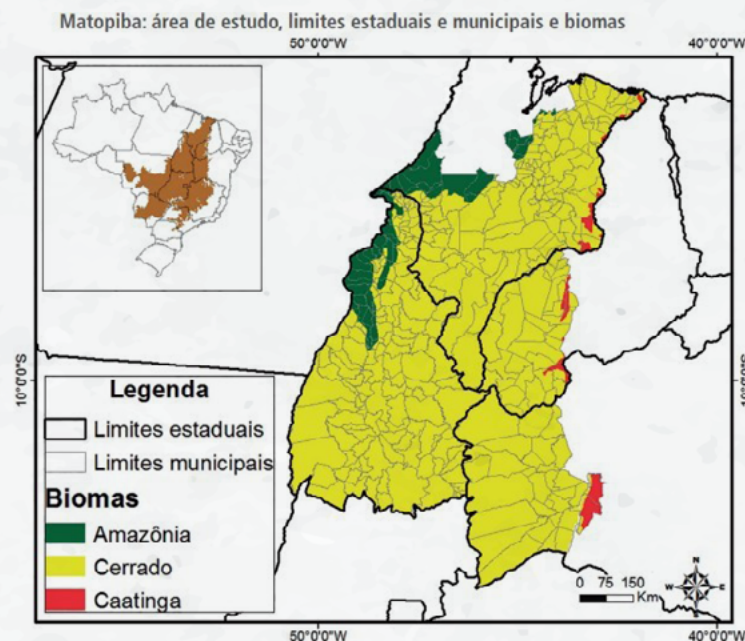
# A FEBRE NEOLIBERAL POR TERRAS NO MATOPIBA

Nas últimas décadas, o Brasil presenciou a compra de terras por agentes financeiros num crescimento exponencial jamais antes visto, sobretudo na região do Matopiba. Significativamente a partir dos anos 1990, tendo como marco o Consenso de Washington que acarretou grande abertura e liberalização comercial por parte dos países latinos e, sobretudo nos anos 2000 marcado pelo *boom* de commodities no sistema financeiro internacional. Cabe destaque ainda que mesmo com a tripla crise de 2008 (financeira, energética e alimentar), o preço de terras não entrou em declínio e a corrida global se acelerou, motivada pela segurança e estabilidade desse ‘bem’<sup>11</sup>. Consta o fato de que nos anos iniciais do presente século, o Brasil deu a famosa ‘guinada para a esquerda’, porém com um governo que não abriu mão de fazer concessões e ampliações aos interesses do capital internacional, motivado pela dificuldade de manutenção de um plano estritamente nacional de desenvolvimento econômico; ainda que tenha fortemente levantado a bandeira contra a fome e pela extinção da miséria. Do mesmo modo, com a mudança para governos mais conservadores desde a ascensão de Michel Temer à presidência em 2016 e a recente eleição de Jair Bolsonaro, a oportunização do Estado brasileiro imerso num debate paradigmático entre a questão agrária *versus* capitalismo agrário que está cada vez mais inflamado. Essas informações corroboram para o que define-se como a vivência da segunda fase de expansão do neoliberalismo na América Latina; além de tais governos juridicamente se apoiarem em retrocessos aos direitos de povos e comunidades tradicionais, posteriormente mencionados.

O Matopiba, como demonstrado na figura 1, é uma delimitação territorial que foi criada legalmente por meio de um acordo de cooperação técnica entre diferentes instâncias federais para potencializar uma área de investimentos agrícolas, tendo como marco legal o decreto de número 8.477/2015, compreendendo o sudeste do *Maranhão*, o leste do *Tocantins*, o sudoeste do *Piauí* e o oeste da *Bahia*.

**Figura 1:** Porção territorial que corresponde à região do Matopiba e respectivos biomas.

Fonte: IPEA, 2017.



<sup>1</sup> FIAN, 2018.

Segundo dados do IBGE, essa porção abrange mais de 90% de um dos maiores biomas nacionais: o cerrado, concentrando 73.173.485 ha, 24% do território brasileiro, e cerca de 1/3 das mais importantes regiões hidrográficas do Brasil. Com relação à espacialidade, se distribui em 337 municípios e aproximadamente 6 milhões de pessoas; cabendo destacar que 33% do Matopiba faz parte do Maranhão, enquanto um percentual de 38% ocupa o Estado do Tocantins. A partir desses poucos dados é perceptível a riqueza que essa região abriga, tanto em diversidade ambiental, quanto em recursos humanos. Trata-se de uma área que cada vez mais está cercada por um misto de arranjos entre o agronegócio e outras operações financeiras, constituídos como mecanismos extremamente rentáveis e que cumprem primorosamente os pressupostos neoliberais: a diminuição dos riscos nos investimentos e a garantia de lucros excepcionais, sustentando a lógica da ‘posse’ da terra enquanto mercadoria.

Além disso, essa ‘fronteira agrícola’ é responsável por abrigar os mais diversos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) em Territórios Tradicionais. Juridicamente reconhecidos, por meio do Decreto N° 6.040/2007, como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuindo formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por geração (BRASIL, 2007).

Bem como a definição de territórios tradicionais, assegurados enquanto:

Os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (BRASIL, 2007).

## OS ENTRAVES À SEGURANÇA ALIMENTAR PELAS COMUNIDADES ORIGINÁRIAS

Na região do Matopiba tais grupos são particularmente representados pelos ‘povos indígenas’, que contam com cerca de 80 grupos, como os Karajás, Xavantes, Tapuias, etc. A partir de dados da Embrapa constata-se que estão espalhados em 35 terras legalmente indígenas, num território de 4.157.189 ha, presentes em estimados 39% do Matopiba<sup>2</sup>. Aliás, como a própria definição já considera: são nações que vivem e fazem uso da terra em equilíbrio com o meio ambiente, uma noção de territorialidade que extrapola a questão da sobrevivência e aprecia o sagrado, em organicidade e sustentabilidade com a questão agrária.

Paralelamente, o avanço do regime neoliberal na década de 90 contemplou a expansão de subsídios estatais, principalmente na forma de créditos subsidiados e subsídios para seguro de colheitas, ocasionando a expansão de diversas monoculturas, a exemplo da soja, *commodity* que encontrou solos férteis no cerrado brasileiro significativamente a partir da virada do século, abrindo margem também para a especulação financeira. Relatórios da FIAN, estimam que no período compreendido entre 2000 e 2014 as áreas de cultivos de soja cresceram cerca de 253%, enquanto as de cana-de-açúcar alcançaram níveis próximos a 379%, com a área destinada ao cultivo de soja passando de 1 milhão para 3,4 milhões de hectares<sup>3</sup>.

Para além do agronegócio, o outro problema reside no fato do domínio da região por empresas imobiliárias, princi-

<sup>2</sup> Embrapa, 2015.

<sup>3</sup> FIAN, 2018.



palmente estrangeiras, que se concentram em processos de aquisição: venda, arrendamento ou concessão; destacando fortemente a presença de fundos de pensão. Fenômenos que carregam consigo custos humanos e naturais irreparáveis na medida em que espoliam a característica 'tradicional' dessa região, num diálogo cada vez mais forte em prol do capitalismo agrário e pelo avanço da 'modernização'. Cabe compreender que há dissensos na literatura acerca da nomenclatura adequada para tais aquisições, sobretudo por reconhecer a participação dos mais diversos agentes econômicos. Aqui optou-se pela adoção do singular conceito de *acaparamiento de tierras*, designado por:

Varios conflictos ecológicos distributivos: la desigual distribución de tierras; el desplazamiento (muchas veces, forzoso y violento) de comunidades campesinas y pueblos originarios hacia tierras cada vez más marginales; la degradación del suelo producida por los monocultivos de exportación; la contaminación por el uso de fertilizantes y pesticidas; etc. (COSTANTINO,2013).

Uma expansão voraz e sem precedentes que não para de avançar pelos territórios indígenas, violando os mais diversos direitos humanos dessas sociedades, deixando prejuízos incontáveis e o pior disso é o fato desses processos estarem amparados na legalidade do Estado brasileiro, que se corrompe e vai em contraposição aos direitos que supostamente o mesmo deveria garantir a tais populações, ao invés de optar por ir de encontro aos determinantes neoliberais. Aqui molda-se o debate paradigmático sob a lógica conceitual do *acaparamiento de tierras*, por contemplar a questão agrária, perante vias de sustentabilidade e resistência desses povos tradicionais, bem como tratar a questão do capitalismo agrário como o causador primário de conflitos ecológicos distributivos; um debate que busca compreender fielmente o avanço do neoliberalismo na agricultura em solos brasileiros.

Como supracitado, os recentes governos do Brasil dialogam fortemente com o paradigma do capitalismo agrário em sua forma mais exacerbada: o agronegócio. Desde o golpe de 2016, referenciado como *agrogolpe*, políticas de retrocesso não param de ganhar força como a questão da privatização por meio da titulação de terras, por meio da Medida Provisória 759 bem como a questão dos agrotóxicos que ganhou maior gravidade no atual governo de Jair Bolsonaro que em apenas um ano de mandato liberou um total de 467 agrotóxicos<sup>4</sup>; menciona-se também a tentativa de rever as atuais terras indígenas legalizadas bem como o desejo em transferir a demarcação de terras indígenas da FUNAI para o Ministério da Agricultura, ação que foi vetada pelo Ministério Público. O presidente garantiu ainda que durante sua gestão não haverá demarcação para tais povos, pois está sob sua responsabilidade um projeto de lei que possibilitará uma maior exploração da pecuária e mineração nessas terras. E como era de se esperar, a bancada conservadora do atual governo está buscando forças para desarquivar o Projeto de Lei de Nº 2289/2007 que flexibiliza as regras para compra e venda de terras por estrangeiros, atualmente limitada pelo INCRA em "condições máximas de cinquenta módulos fiscais ou até 25% da superfície do município onde a propriedade se encontra" segundo parecer Nº 01/2008 da AGU<sup>5</sup>. Declarações polêmicas e alarmantes que implicam necessariamente violações graves e irremediáveis ao direito humano à alimentação desses povos originários.

Temos então um problema alarmante, o que antes tratava-se de conflitos altamente fundiários e de disputa com posseiros e grileiros tornou-se uma disputa contra o capital financeiro, que se apropria desses territórios sob o falso pretexto de ocupação da terra ao dar-lhe uma função mercantilizada. Enquanto isso, o Estado se nega a seguir os trâmites administrativos do processo de demarcação de terras indígenas, viola os direitos dessas populações e constantemente gera concessões aos mais variados agentes econômicos financeiros. Entretanto, salienta-se que apenas a demarcação de terras indígenas em si não é necessária, sendo alarmante a obrigação do Estado em prover mecanismos de assecuramento e manutenção dos direitos desses habitantes, bem como instrumentos eficazes e resistentes de culpabilização e responsabilização de entes, caso tais direitos sejam violados na região do Matopiba.

4 SUDRÉ, 2019.

5 Senado, 2019.

Para além de questões puramente econômicas, essa definição dá uma crucial atenção para as problemáticas ecológicas, já que o princípio básico de garantia dos direitos das populações indígenas está amparado em razões de manutenção dos recursos naturais. Atualmente, cerca de 46% da área original total do cerrado está desmatada, apontando-se como razões primárias a questão da expansão dos pastos e de monoculturas como a soja nesse bioma. Seguindo-se a isso uma série de consequências como a diminuição da fauna e flora locais, prejuízos ao funcionamento dos sistemas hídricos, bem como a redução da biomassa prejudicando sem precedentes a fertilidade do solo; questões que afetam duramente a saúde alimentar dessas etnias, violando o direito humano à alimentação adequada (DHAA) já que assim como a terra, o alimento também é considerado sagrado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indispensabilidade de luta e resistência desse direito é essencial onde num mundo globalizado e crescentemente liberalizado, segundo dados da FAO (2020), que conta com aproximadamente 690 milhões de pessoas em regime de fome, sem mencionar a questão da insegurança alimentar e subalimentação. As comunidades indígenas são particularmente afetadas a partir do momento em que a economia financeirizada se apossa desses territórios, privando as populações do acesso à tais recursos florestais, prejudicando-os diretamente pelos problemas de produção de seus alimentos e estilos de vida em detrimento das monoculturas, alterando a organicidade dessas etnias, contaminando essas terras com agrotóxicos, exterminando líderes e resistências indígenas que se opõem a aceitar tais violações.

Esses problemas alimentares encontram gênese em questões como “a contaminação por agrotóxicos, a falta de informação, a falta de meios para produzir ou comprar alimentos, a dificuldade de acesso a sementes, a perda de biodiversidade, a perda de cultura alimentar, entre outros<sup>6</sup>”; problemas que amplamente estão condicionados à expansão desenfreada do capitalismo agrário nos territórios indígenas, situações de insegurança alimentar. A constatação dessas afirmações se dá ao conferir que essas terras ancestrais estão cercadas por grandes monoculturas, implicando direta e indiretamente as consequências dessas cadeias de produção, sobretudo quando dentro dessa área total do Matopiba, para uma totalidade de 35 terras desses povos, há uma soma de aproximadamente 324 mil estabelecimentos agrícolas<sup>7</sup>.

A questão agrária *versus* capitalismo agrário está cada vez mais ardente e viva, sobretudo sob regulação/controle de um Estado que prefere atender aos pressupostos de agentes neoliberais em detrimento dos seus povos originários, que a cada dia que passa perdem autonomia e plenitude em suas formas de organização cultural e social, violados e sem garantias plenas com a certeza de que a única garantia, pelo menos até agora, é a de reprodução sem precedentes do capital.

## REFERÊNCIAS

FIAN Brasil. **O Direito Humano à Alimentação Adequada do Povo Guarani e Kaiowá**. Resumo Executivo. Brasília: 2016. 87 p.

\_. **Os Custos Ambientais e Humanos do Negócio de Terras: O Caso do Matopiba, Brasil**. Brasília: 2018. 95 p.

6 Valente, 2015.

7 Embrapa, 2015.



IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dossiê: O Brasil Indígena**. Disponível em: <[https://indigenas.ibge.gov.br/images/pdf/indigenas/folder\\_indigenas\\_web.pdf](https://indigenas.ibge.gov.br/images/pdf/indigenas/folder_indigenas_web.pdf)> Acesso em 15 de jan. de 2021.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dinâmica da Economia e da Agropecuária no Matopiba**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

EMBRAPA. **Caracterização Territorial do Matopiba**. Embrapa: São Paulo, 2015. Disponível em <[https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150211\\_MATOPIBA\\_v3.0\\_website.pdf](https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/150211_MATOPIBA_v3.0_website.pdf)> Acesso em 20 de jan de 2021.

COSTANTINO, Agustina. **Apuntes para una Ecología Política de la Dependencia. El caso del acaparamiento de tierras**. Soc. Econ., Cali , n. 25, p. 39-53, Dez.2013 . Disponível em <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-63572013000200003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572013000200003)>. acesso em 20 Jan. 2021 às 20:13.

BRASIL. **Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007**. Política de Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)> Acesso em 17 de janeiro de 2021 às 08:52.

SUDRÉ, Lu. Liberação de agrotóxicos no governo Bolsonaro é a maior dos últimos **14 anos**. Brasil de Fato: São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/11/27/liberacao-de-agrotoxicos-no-governo-bolsonaro-e-a-maior-dos-ultimos-14-anos/>> Acesso em 20 de jan. de 2021 às 19:24.

SENADO NOTÍCIAS. **MP volta a transferir demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura**. Agência Senado: 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/19/mp-volta-a-transferir-demarcacao-de-terras-indigenas-para-o-ministerio-da-agricultura>> Acesso em 21 de jan. de 2020 às 19:30.

VALENTE, F; FRANCO, A.M; CORDOVA, D. **Closing protections gaps through a more comprehensive conceptual framework for the human right to adequate food and nutrition**. FIAN, 2015.





# O COMPORTAMENTO DO PAULISTANO SOBRE HÁBITOS SUSTENTÁVEIS NO AMBIENTE DOMÉSTICO

## *PAULISTANO'S BEHAVIOR OF SUSTAINABLE HABITS IN THE DOMESTIC ENVIRONMENT*

Sandra Maria da Silva

Mestranda em Administração (PUC SP), Brasil.

Professora no Programa de MBA em Marketing na Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) e Universidade Anhembi Morumbi.

E-mail: sansilva2003@hotmail.com

Sandra Joyce Silva de Souza

Mestranda em Administração (PUC SP), Brasil.

E-mail: sandrajocesouza@gmail.com

Luciano Antonio Prates Junqueira.

Professor Doutor, titular do Programa de Estudos Pós-Graduandos em Administração da PUC- SP. E-mail: junq@pucsp.br



## RESUMO

A atual crise ambiental trouxe uma reflexão para um nível micro onde se questionou se o cidadão tem consciência de tratar o seu lixo doméstico de forma sustentável. Pretende-se analisar o conhecimento sobre os conceitos de reciclagem e sustentabilidade dos paulistanos, e verificar seus hábitos de tratamento ao seu resíduo doméstico e possíveis motivações às práticas sustentáveis. O artigo questiona as hipóteses se falta ao cidadão uma noção de interdependência com o meio ambiente no qual se insere (h1), se falta acesso para informações e educação sobre sustentabilidade (h2) e por fim, se inexistente o desenvolvimento de uma cultura sustentável em seu entorno (h3). Para levar a efeito a medida, realizou-se pesquisa descritiva de natureza quali-quantitativa, mediante um questionário enviado pela internet com 97 respondentes na cidade de São Paulo. A análise das respostas demonstrou que paulistanos estão conscientes da necessidade de ter ações mais sustentáveis, contudo, concluiu-se que é fundamental disponibilizar informações e incentivo à geração de conhecimentos úteis para a vida prática do cidadão no intuito de conscientizar a população sobre a necessidade de preservar a natureza, esclarecer conceitualmente termos associados à sustentabilidade e educar o reconhecimento de valores ambientais para adotarem práticas mais sustentáveis.

**Palavras-Chave:** Sustentabilidade. Hábitos sustentáveis. Descarte Consciente. Resíduo Doméstico. Teoria do Comportamento Planejado.

## ABSTRACT

The actual environmental crisis brought a reflection to a micro level where it was questioned whether the citizen is aware of treating his household waste in a sustainable way. It is intended to analyze the knowledge about the recycling and sustainability concepts of paulistanos, and verify their treatment habits to their domestic waste and possible motivations for sustainable practices. The article questions the hypotheses if the citizen lacks a sense of interdependence with the environment in which he is inserted (h1), if access to information and education on sustainability is lacking (h2) and finally, if there is no development of a sustainable culture in his surroundings (h3). To do this, a qualitative quantitative descriptive research was conducted, sending by internet a questionnaire with 97 respondents in the city of São Paulo. The analysis showed that paulistanos are aware of the need to have more sustainable actions, however, it is concluded that it is essential to provide information and encourage generate useful knowledge for the citizen practical life in order to make the population aware of the need to preserve nature, conceptually clarify terms associated with sustainability and educate about the recognition of environmental values to adopt more sustainable practices.

**Key-words:** Sustainability. Sustainable habits. Conscious Discard. Domestic waste. Theory of Planned Behaviour.



# 1. INTRODUÇÃO

O uso indiscriminado, sem controle e sem pensamento futuro levou o planeta Terra a um patamar tão absurdamente assustador que não garante a existência plena do ser humano nos próximos séculos (IDEC *et al.*, 2005 ; BRASIL, 2008).

O consumo tornou-se um desafio ambiental. O aumento exponencial do consumo de energia, água, combustíveis etc., gerados pelo crescimento da economia social e dos meios de produção, trouxeram sérios problemas ambientais, como a poluição da água e do ar, a contaminação e o desgaste do solo, o desaparecimento de espécies animais e vegetais e as mudanças climáticas (CARTA DA TERRA, 1992 ; IDEC *et al.*, 2005 ; AGENDA 21, 2012).

Para Lipovetsky (2007), o termo sociedade de consumo é uma tentativa de compreensão das mudanças que vêm ocorrendo nas sociedades contemporâneas. A Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente Brasileiro (2012) alerta que o consumo excessivo, perdulário e descontrolado é ambientalmente insustentável.

Conforme Valle (1995) diante da impossibilidade de deter o progresso nos resta apenas domá-lo, controlá-lo e adequá-lo para o bem estar do ser humano. Enquanto para Jansson *et al.* (2010), consumir de maneira sustentável significa consumir melhor e menos, levando em consideração os impactos ambientais, sociais e econômicos das empresas e dos seus produtos em toda cadeia produtiva: desde a compra de produtos ecologicamente produzidos, seu uso consciente finalizando com o descarte consciente.

Os hábitos consumistas, o desperdício de comida, o mal uso da água e a produção excessiva de resíduos sem descartes adequados foram evidenciados no século XXI, ocasionando graves problemas ambientais (BRASIL, 2008). É dever do poder público se comprometer com a construção de uma sociedade mais ética e sustentável, desenvolvendo políticas ambientais que incentivem as ações públicas e privadas sustentáveis (SANTOS, 2015). Contudo é essencial que a sociedade entenda a importância de suas ações individuais e colabore nesse processo.

De acordo com dados da FAO Brasil – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 28% dos alimentos produzidos no mundo se perdem no processo de produção agrícola e mais 28% são jogados no lixo após chegarem às casas dos consumidores, enquanto cerca de 800 milhões de pessoas passam fome (FAO, 2017). A quantidade desperdiçada seria suficiente para alimentar o dobro de pessoas que passam fome diariamente.

O Brasil tem o desafio de produzir mais, com menos recursos e de forma mais sustentável, pois está entre as 10 maiores nações que desperdiçam alimentos, conforme declara a FAO Brasil (2017), são 41 mil toneladas por ano, o suficiente para alimentar 25 milhões de pessoas. A população mundial em 2024 será superior a 8 bilhões de pessoas e, em 2050, superior a 9,5 bilhões. Tais números representam crescimento de 13,16% de 2012 a 2024 e de 34,90% entre 2012 e 2050 (FAO Brasil, 2017). Nessa realidade a escassez de alimentos e produção é uma consequência inquestionável.

A WWF-Brasil (2019), revela que a sociedade produz anualmente, cerca de 240 milhões de toneladas de plástico no mundo. Um milhão de garrafas de plástico são compradas em todo o mundo a cada minuto. Estima-se que temos 10 milhões de toneladas de plástico jogados nos oceanos e em 2030 serão 26 mil garrafas plásticas por km<sup>2</sup>. O plástico demora 450 anos para se decompor na natureza e é altamente reciclável, contudo apenas 9% do total produzido é reciclado. Um absoluto desastre ambiental.

Quando se analisa o quesito água, o planeta Terra tem 1,4 milhões de Km<sup>3</sup> de água. Parece muito, mas somente 3% desse total é de água doce, sendo que aproveita-se apenas 0,26% desse total para consumo. Dos 170 milhões de água disponíveis para consumo, cerca de 24% desse total são utilizados na agricultura. O desperdício mundial

é tamanho, que em 2025 estima-se que 1,8 bilhão de pessoas (cerca de ¼ das 8,2 bilhões previstas) viverão sob escassez completa de água (TRATA BRASIL, 2021).

Por todos os pontos de alerta citados acima, a preocupação com a sustentabilidade está cada dia mais em evidência uma vez que os números demonstram que o mundo está à beira de um colapso e precisa-se de novas alternativas e ações que diminuam drasticamente o uso irracional dos nossos recursos naturais (FEDERAL, 2017). Nesse contexto, destaca-se a importância a ser dada para uma correta destinação dos resíduos domésticos pelas unidades familiares, bem como repensar de hábitos pela sociedade (BRASIL, 2008).

A sensibilização dos seres humanos é importante para que adquiram consciência de que seria o adotar uma atitude responsável, mantendo o ambiente saudável no presente e para o futuro, para que saibam exigir e respeitar os direitos próprios e os de toda a comunidade tanto local como internacional (MOTA *et al.*, 2009). Entretanto, antes que ocorra a sensibilização, é necessário sondar o conhecimento do cidadão frente ao assunto. Frente a atual situação partiu-se para a reflexão para um nível micro, e vem o questionamento se o cidadão tem consciência se ele trata o seu lixo doméstico de forma sustentável. Esta pesquisa assim, pretende focar na primeira etapa de levantamento de dados primários, em que se pretende demonstrar o real conhecimento dos cidadãos sobre como e quanto a sustentabilidade participa do seu cotidiano, assim como, seu entendimento sobre reciclagem, consumo consciente e descarte correto de seu lixo. As hipóteses que surgiram de tais perguntas foram as de que, mesmo em tempos atuais, falta ao cidadão uma noção de interdependência com o meio ambiente no qual se insere (h1), falta acesso para informações e educação sobre sustentabilidade (h2) e falta o desenvolvimento de uma cultura sustentável em seu entorno (h3).

O presente artigo está organizado da seguinte forma: esta introdução delimitou o problema, as hipóteses e os objetivos da pesquisa; a segunda parte discute as teorias de base para realização da pesquisa, nas quais se apresentam em quatro seções: conceito de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, Consumo Sustentável ou Consumo Consciente, Consumidor verde, Consumo Ético ou Responsável e Descarte Consciente de Resíduos Domésticos (Reciclagem e Descarte); a terceira apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa empírica realizada; a quarta discute os resultados da pesquisa; e a quinta apresenta as conclusões e implicações teóricas e práticas dos resultados obtidos. Ao final consta-se o apêndice com o questionário aplicado.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE

O conceito de sustentabilidade teve origem na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (UNCHE) que aconteceu em junho de 1972, sendo a primeira conferência sobre meio ambiente realizada pela ONU. Essa iniciativa chamou atenção a questões relacionadas à poluição e degradação ambiental (FEDERAL, 2017).

Sustentabilidade deriva do latim *sustentare* e vem do termo “sustentável”, que significa sustentar, defender, favorecer, apoiar, conservar e/ou cuidar. Quando se busca no dicionário, o termo sustentabilidade é descrito como conceito que, relacionando aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, busca suprir as necessidades do presente sem afetar as gerações futuras. Ou ainda a qualidade ou propriedade do que é sustentável, do que é necessário à conservação da vida (NEVES e RIBEIRO, 2021).



Em 1987 Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento desenvolveu o Relatório Brundtland, documento intitulado *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)* onde o desenvolvimento sustentável foi concebido como: “O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p.10 ; IMPERATIVES, 1987, p.16). O termo pretende atender a um conjunto de variáveis interdependentes e abrange, não somente a questão do desenvolvimento econômico, como preocupa-se com as perspectivas ambientais, energéticas e sociais, buscando a igualdade social e uma sustentabilidade no longo prazo com investimentos em práticas ambientais e sociais (CLARO e CLARO, 2014).

A conferência Rio-92, ou Eco-92 ou ainda, Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, discutiu fortemente sobre sustentabilidade e deu origem à Agenda 21, um documento que estabeleceu a importância do comprometimento de todos os países com as soluções dos problemas socioambientais (AGENDA 21, 2012). O documento pretendia estimular a criação de uma nova organização econômica e civilizatória em nível global, nacional e local.

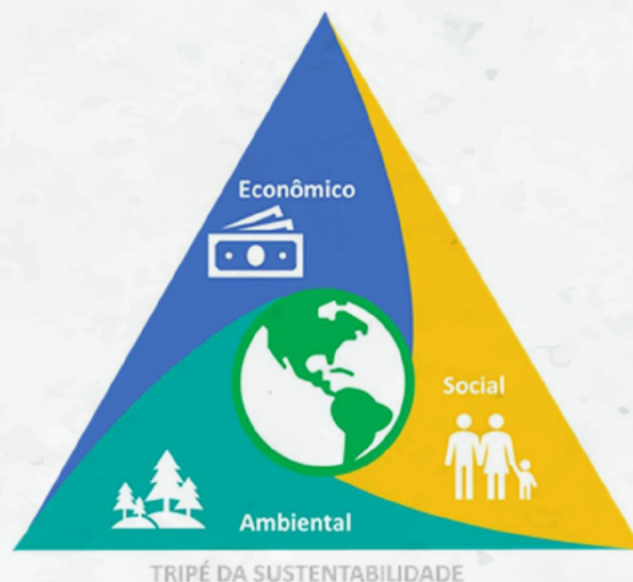
Em 2002, a Cúpula da Terra sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo sugeriu maior integração entre as dimensões econômica, social e ambiental por meio de programas e políticas centradas nas questões sociais e, em especial, nos sistemas de proteção social (SUSTENTÁVEL, 2002).

A Constituição Brasileira prevê em seu texto:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (SENADO FEDERAL, 2019, p.1).

Hoje a sustentabilidade é traduzida pela visão de três dimensões, chamado Tripé da Sustentabilidade, também chamado *Triple Bottom Line*, ou ainda, Social, Ambiental, Financeiro (Figura 1).

**Figura 1:** O Tripé da Sustentabilidade



Fonte: Elaborado pelas autoras baseado em Elkington (1997)

O conceito foi criado nos anos 1990 por John Elkington, cofundador da organização não governamental internacional SustainAbility, e é um “[...] termo criado, que representa a expansão do modelo de negócios tradicional [...] para um novo modelo que passa a considerar a performance ambiental e social da companhia, além da financeira” (ELKINGTON, 1997, p.2).

As principais características de cada dimensão de sustentabilidade, segundo Elkington (1997) são:

- Ambiental: refere-se à preservação do meio ambiente de modo que a sociedade busque o equilíbrio entre suprir suas necessidades e usar racionalmente os recursos naturais, sempre com objetivo de não prejudicar a natureza.
- Social: Motiva a participação ativa da população no quesito de desenvolvimento social por geração de propostas que visem o bem-estar com igualdade de todos, sempre preservando o meio ambiente
- Econômica: Trata-se de um modelo de desenvolvimento econômico que visa a exploração de recursos naturais de maneira sustentável e visando o suprimento das necessidades de gerações futuras.

Para que um projeto seja considerado sustentável ele “precisa ser ambientalmente correto, socialmente justo, economicamente viável e culturalmente respeitoso das diferenças” (GADOTTI, 2012, p.57).

Ainda hoje sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são tratados como sinônimos, contudo o termo sustentabilidade surgiu de discussões acerca do desenvolvimento sustentável, tema que será tratado a seguir.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi usado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland, documento intitulado *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)* elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983 pela Assembleia das Nações Unidas (CMMAD, 1991, p.10 ; MANZINI, 2005). O Relatório Brundtland entende como definição :

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (CMMAD, 1991, p.10; IMPERATIVES, 1987, p.16 ).

A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92 ou Rio-92) trouxe a definição de desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que satisfazas necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de supri suas próprias necessidades Agenda 21 (2012).

De acordo com o relatório Brundtland, é prioritário atender as necessidades básicas da sociedade em saúde, educação, alimentação e moradia para alcançar o desenvolvimento sustentável (CMMAD, 1991). Nesse sentido foram definidos objetivos a serem alcançados na busca de um desenvolvimento atrelado à sustentabilidade.

As ações prioritárias definidas no Relatório Brundtland e na Rio-92 foram reforçadas em 2002, na Cúpula da Terra sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, que sugeriu a maior integração entre as dimensões econômica, social e ambiental por meio de programas e políticas centrados nas questões sociais e, em especial, nos sistemas de proteção social (SUSTENTÁVEL, 2002), conforme figura 2.



**Figura 2:** Três componentes do desenvolvimento sustentável

Fonte: Elaborado pelas autoras baseado na Declaração de Joanesburgo

Em 2015, a ONU divulgou uma agenda em que constam dezessete objetivos a serem adotados pelos países até 2030 para que o desenvolvimento sustentável seja atingido (AGENDA 21, 2012). Em onze dos dezessete objetivos propostos a sustentabilidade é mencionada. São alguns dos objetivos propostos por essa agenda:

- Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
- Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
- Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
- Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
- Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
- Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
- Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
- Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
- Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Vale reforçar que, mesmo os que não foram aqui mencionados, têm profundo vínculo com a sustentabilidade, uma vez que um mundo mais sustentável e desenvolvido trará maior igualdade e justiça para todos.

Desenvolvimento sustentável refere-se ao desenvolvimento socioeconômico, político e cultural vinculado à preservação do meio ambiente (IMPERATIVES, 1987). Para Dowbor (2009), quaisquer práticas capitalistas devem estar em equilíbrio com a sustentabilidade, garantindo avanços importantes nos campos social e econômico, sempre em respeito à natureza, assegurando a conservação de recursos naturais para as gerações futuras.

Contudo, é válido ressaltar que o conceito de desenvolvimento sustentável é bastante criticado. Muitos acreditam que não há como desenvolver a economia sem haver prejuízos ao meio ambiente, ou seja, desenvolvimento socioeconômico depende da exploração progressiva dos recursos naturais conforme haja aumento da população e do consumo (SANTOS, 2015). Porém o objetivo deve ser garantir o suprimento das gerações futuras em que a sustentabilidade seja a meta e o desenvolvimento sustentável o meio para que os propósitos sejam alcançados (SUSTENTÁVEL, 2002).

## 2.3 CONSUMO SUSTENTÁVEL OU CONSUMO CONSCIENTE

Como afirmam Kotler e Keller (2006), é preciso monitorar permanentemente o comportamento do consumidor. Segundo eles, uma vez que o propósito do marketing se centra em atender e satisfazer às necessidades e aos desejos dos consumidores, torna-se fundamental conhecer o seu comportamento.

Com a crescente preocupação com o meio ambiente e ações para diminuir desigualdades, melhorar a eficiência das produções e melhorar a qualidade de vida mundial, novas formas de comportamentos e consumo são necessárias.

A literatura usa diversos termos para definir o consumo com responsabilidade ambiental. Pode-se chamar de consumo ecologicamente consciente (ESSOUSSI e LINTON, 2010), consumo ambientalmente responsável (PINTO *et al.*, 2011), consumo verde (JANSSON *et al.*, 2010) e consumo sustentável (BLACK e CHERRIER, 2010).

O artigo irá usar o termo consumo sustentável que se baseia na ideia de que o planeta não pode suportar mais milênios de extração, produção e descarte indiscriminado de bens. Significa adquirir produtos eticamente corretos, ou seja, cuja elaboração não envolva exploração de humanos ou animais e não provoque danos ao meio ambiente.

Um consumidor sustentável busca no seu dia-a-dia adotar hábitos de consumo mais responsáveis, seja reduzindo, reutilizando ou rejeitando produtos ou materiais que, de alguma forma, venham a prejudicar o meio ambiente e as pessoas – anticonsumo –, pois tem a consciência das consequências que suas práticas de consumo geram para os seus pares e a natureza (BLACK e CHERRIER, 2010), entendendo dessa forma garantir a satisfação de necessidades das futuras gerações e pode ser feito das seguintes formas, segundo o Manual de Educação de Consumo Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Educação e Cultura e Instituto de Defesa do Consumidor: realizando compras corretas, favorecendo produtos sustentáveis e eticamente corretos; fazendo boicotes morais em compras e negociações conscientes e mantendo um consumo sustentável buscando produtos recicláveis, reutilizáveis e orgânicos (IDEC, 2005).

O IDEC (2005, p.18) ainda detecta e sugere 6 características essenciais que devem fazer parte de qualquer estratégia de consumo sustentável:

- deve ser parte de um estilo de vida sustentável em uma sociedade sustentável;
- deve contribuir para nossa capacidade de aprimoramento, enquanto indivíduo e sociedade;
- requer justiça no acesso ao capital natural, econômico e social para as presentes e futuras gerações;



- o consumo material deve se tornar cada vez menos importante em relação a outros componentes da felicidade e da qualidade de vida;
- deve ser consistente com a conservação e melhoria do ambiente natural;
- deve acarretar um processo de aprendizagem, criatividade e adaptação.

Algumas expressões surgiram para determinar o consumidor com o determinante da preocupação ambiental, segundo Fontenelle (2006):

- Consumidor verde: Onde o consumidor, além de buscar qualidade e preço, inclui seu poder de escolha na variável ambiental, preferindo produtos e serviços sustentáveis que não agridam o meio ambiente em todos os momentos, desde a produção, consumo até o descarte final. É uma forma do consumidor mostrar sua preocupação ambiental através de suas escolhas.
- Consumo Ético ou Responsável: Quando o consumidor faz suas escolhas de compra através de um compromisso ético ou consciente dos impactos sociais e ambientais que suas escolhas e comportamentos causam ao meio ambiente.

É dever do consumidor cobrar uma postura ética e responsável de empresas e governos, mas também deve se informar para tentar modificar seus hábitos de consumo e assumir a responsabilidade de impactar o menos possível nosso planeta (MOTA *et al.*, 2009).

## 2.4 RESÍDUO DOMÉSTICO ( RECICLAGEM E DESCARTE )

O consumo é uma parte da dinâmica da vida moderna, onde todos os cidadãos inseridos no modelo de capitalismo, sem exceção, são consumidores e geradores de lixo ao longo de sua atividade cotidiana. Na medida que a sociedade busca uma melhor qualidade de vida, aumenta seu consumo, a dinâmica de suas atividades e o lixo gerado (PEREIRA e MELO, 2008).

O século XXI evidencia uma grave crise socioambiental, em que hábitos consumistas tomam grandes proporções em nível mundial e tornam-se arraigadas no comportamento e na cultura da população, ocasionando problemas ambientais, como a produção excessiva de resíduos (BRASIL, 2008).

Na visão de Mota *et al.* (2009), o modo de vida moderno fez surgir diversas atividades (como as domésticas, comercial, hospitalar, construção, demolição entre outras), que produzem resíduos sólidos urbanos, que de alguma forma precisam ser dispostos em áreas diferenciadas conforme classificação quanto ao risco ao meio ambiente e a saúde pública.

Os resíduos sólidos são os restos oriundos das atividades humanas, podem se originar dos processos cotidianos domésticos ou como substratos dos meios de fabricação. Os resíduos provenientes das atividades do homem em sociedade podem ser: sobras de alimentos, embalagens, papéis, plásticos e outros (MOTA *et al.*, 2009).

Existem diversas formas de se classificar os resíduos sólidos, sendo os principais: relacionados aos potenciais de contaminação do meio ambiente ou à origem. Quanto aos primeiros, sua classificação se dá em: classe I ou perigosos (inflamáveis, corrosivos, reativos, tóxicos, etc.); classe II ou não-inertes (apresentam combustibilidade, biodegradabilidade ou solubilidade); e classe III ou inertes (não apresentam riscos à saúde e ao meio ambiente). Quanto à natureza os resíduos podem ser originados através das seguintes fontes: lixo doméstico ou residencial; lixo comercial; lixo público; lixo domiciliar especial; lixo de fontes especiais; lixo agrícola; e resíduos de serviços de saúde (ARGÜELLO, 1997).

Devido ao foco desta pesquisa estar sob o âmbito do cotidiano caseiro, focou-se na definição de lixo doméstico. Segundo Argüello (1997), lixo doméstico ou residencial seriam os resíduos gerados em casas, apartamentos, condomínios e demais edificações residenciais, os quais, de acordo com Brasil Camargo (2005), pode conter inúmeros

produtos tóxicos, prejudiciais à saúde do ser humano, de animais domésticos e selvagens; além de que substâncias derivadas da sua decomposição podem infectar o solo, atingindo mananciais de água, contaminando outras regiões ou partes de um terreno.

A saúde pública também é posta em risco devido ao mal acondicionamento do lixo, pois, além do mau cheiro, oferece alimentação e ambiente propício para propagação de insetos e animais e, por consequência, inúmeras doenças. Nesse contexto, destaca-se a importância de ser dada para uma correta destinação dos resíduos domésticos pelas unidades familiares, assim como o repensar de hábitos pela sociedade (BRASIL, 2008).

A sensibilização dos seres humanos, de acordo com Mota *et al.* (2009), é importante para que adquiram consciência do que seria o adotar uma atitude responsável, mantendo o ambiente saudável no presente e para o futuro, para que saibam exigir e respeitar os direitos próprios e os de toda a comunidade tanto local como internacional. Entretanto, antes que ocorra a sensibilização, é necessário sondar o conhecimento do cidadão frente ao assunto. Esta pesquisa assim, pretende focar nesta primeira etapa de levantamento de dados primários, com a intenção de que seja útil para futuras pesquisas e ações de sensibilização.

A disposição final dos resíduos é uma preocupação que deve acompanhar as discussões sobre consumo e geração de lixo, já que, atualmente, esta é a etapa que culmina o final da cadeia produtiva. E no que diz respeito a esta disposição final dos resíduos sólidos, o Lixão representa a disposição final mais primitiva existente, no qual todo o lixo coletado é transportado para o solo sem tratamento algum (MOTA *et al.*, 2009). Já os aterros sanitários, dependem de critérios para serem construídos, por exemplo, não podem estar próximos de lençóis freáticos e deve-se obedecer a regras de proteção ambiental.

Dados divulgados pelo IBGE em 2002, mostravam uma estimativa de cerca de 157 mil toneladas de lixo por dia no Brasil provenientes dos domicílios e da atividade comercial (PNSB, 2017). Deve-se levar em conta que somente 1 em cada 5 municípios brasileiros contam com coleta seletiva (SENADO, 2020).

O relatório de 2010 do IBGE apontou que os lixões corresponderam à destinação final de 17,6% dos resíduos coletados pelos municípios brasileiros, enquanto o aterro controlado correspondeu a 15,7%, o aterro sanitário a 64,6%, totalizando 97,9% restando 2,1% para outras destinações, tendo, portanto, o aterro sanitário alcançado a liderança das modalidades (PNSB, 2017). A Lei 2.305/2010 tinha como principal meta acabar com lixões até o ano de 2014, infelizmente esse objetivo não foi atendido e o país ainda está longe desse resultado (BRASIL, 2010).

Este cenário se deve, provavelmente, ao fato de municípios com grandes portes populacionais possuírem capacidades técnica e financeira de manter e operar unidades de disposição final ambientalmente adequadas, daí as grandes massas encaminhadas para aterros sanitários diretamente proporcionais às grandes populações de centros urbanos.

Dentre os debates em torno da problemática do lixo está a coleta seletiva de resíduos. O fundamento central é a separação dos materiais recicláveis pela população permitindo a redução da quantidade de lixo que se destinará para aterros sanitários impactando o campo ambiental, como também nos campos social e econômico (MOTA *et al.*, 2009).

Em relação ao meio ambiente, a reciclagem possibilita redução da acumulação progressiva de lixo, evitando, por exemplo, o corte de árvores em favor do papel reciclado, bem como fatores indiretos como as emissões de gás carbônico, metano, entre outros envolvidos em processos de fabricação. Se por um lado, a reciclagem permite o reaproveitamento e economia de materiais proporcionando ganhos econômicos, por outro, proporciona forma de renda alternativa para as camadas sociais mais humildes (LAYRARGUES, 2011). Vale ressaltar que neste aspecto deve-se tomar os devidos cuidados para evitar que o lixo cause danos à saúde desses trabalhadores.

O objetivo deste trabalho é entender os conhecimentos e motivações na adoção de um comportamento sustentável, por parte do cidadão paulistano, quanto ao seu lixo doméstico, e para isso optou-se pela Teoria do Comportamento Planejado de Ajzen (1991).



## 2.5 TEORIA DO COMPORTAMENTO PLANEJADO

A Teoria do Comportamento Planejado (TCP) é uma derivação da Teoria da Ação Racional (TAR) que sugere que os humanos são seres racionais que usam as informações que estão disponíveis, avaliando todas as implicações que seus comportamentos podem ocasionar, para tomar suas decisões (AJZEN, 1991). Segundo os autores Fishbein e Ajzen (1975) a TAR busca entender e tentar prever o comportamento decisório analisando as decisões conscientes do indivíduo.

Para a TAR, o indivíduo se comporta conforme sua intenção, exceto sob interferência de fatores situacionais externos. Sua atitude depende das crenças do indivíduo sobre as possíveis consequências de suas escolhas e comportamentos, as chamadas crenças comportamentais. Já as crenças subjetivas se referem à percepção que o indivíduo tem sobre a opinião dos outros sobre seu comportamento. Ou seja, a TAR entende que a intenção de realizar um comportamento resulta da avaliação pessoal das informações disponíveis e da percepção de como e se ela será aprovada pela sociedade (FISHBEIN e AJZEN, 1975).

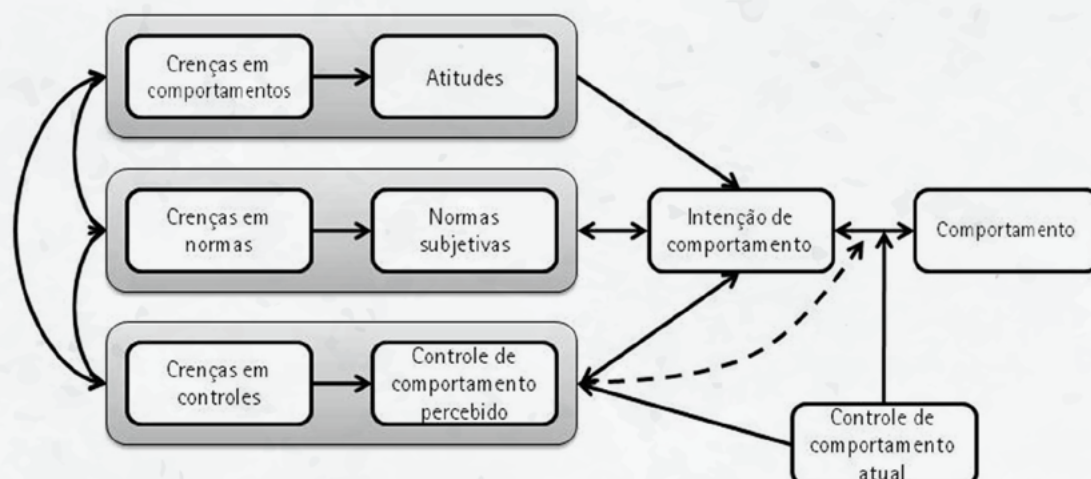
Para Ajzen e Fishbein (1980) o comportamento planejado é centrado na intenção que aquele indivíduo tem para realizar um determinado comportamento e incluem o comportamento percebido. A TCP, então, inclui a motivação pessoal e acredita que toda ação humana é guiada por três determinantes (AJZEN, 1991 ; AJZEN e FISHBEIN, 2000):

- I. crenças comportamentais (atitude) - que tratam das possíveis consequências das escolhas e comportamentos, analisando fatores internos e interferências externas;
- II. crenças normativas (subjetivas) - referentes a pressão social, ou seja, aprovação ou desaprovação sobre um determinado comportamento pela sociedade a que pertence; e
- III. crenças sob controle percebido (motivação pessoal) - a facilidade ou dificuldade percebida em realizar seu comportamento planejado, ou seja, podem favorecer ou prejudicar o desempenho do comportamento.

A combinação dos três pontos leva à informação da intenção do comportamento, ou seja, “quanto mais favorável a atitude e norma subjetiva, e quanto maior for o controle percebido, mais forte deve ser a intenção da pessoa para realizar o comportamento em questão” (AJZEN e FISHBEIN, 2000, p.14).

Conforme demonstra a figura 3, as crenças comportamentais antecedem as atitudes de comportamento favorável ou desfavorável, enquanto que as crenças normativas resultam na percepção das possíveis pressões sociais e, as crenças sob controle, levam a intenção do comportamento percebido. Em resumo, quanto maior a percepção de controle e quanto mais positivas forem as atitudes e normas, maior a possibilidade de se efetivar o comportamento.

**Figura 3** - Teoria do Comportamento Planejado



Fonte: HOPPE *et al.* (2012, p.179)

Adotou-se o alinhamento da Teoria do Comportamento Planejado (TCP) ou *Theory of Planned Behaviour (TPB)* como base para o desenvolvimento teórico do questionário. O motivo da escolha está na literatura que demonstra que essa teoria tem sido usada com sucesso para prever e explicar o comportamento de diversas atividades como comportamento frente à tecnologia, adoção de proteção à privacidade, atividades físicas, alimentação e reciclagem, objeto desse estudo (AJZEN, 2020 ; HOPPE *et al.*, 2012).

### 3. MÉTODO

Este trabalho pretende apresentar os resultados de uma pesquisa descritiva de natureza quali-quantitativa, sobre os conhecimentos e motivações na adoção de um comportamento sustentável, por parte do cidadão paulistano, quanto ao seu lixo doméstico.

Foi realizada uma pesquisa transversal, ou seja, pesquisa realizada num recorte de período de tempo entre Novembro de 2019 a Março de 2020 (CRESWELL, 2010 ; MALHOTRA, 2011 ), por meio de questionário eletrônico via Google Forms e disponibilizado por meios eletrônicos (WhatsApp, e-mail, mídias sociais), prevendo um preenchimento sem necessidade de presença de entrevistador (GIL, 2008 ), somente paramoradores da cidade de São Paulo, Estado de São Paulo.

A escolha dos sujeitos se baseou na estratégia denominada bola de neve, também chamada de amostragem por cadeias de referência, onde parte-se da rede de relacionamento dos pesquisadores, como amigos e conhecidos, e deles procura-se indicações de outras pessoas para participarem da pesquisa a fim de obter uma amostra mais ampla ( MALHOTRA, 2011 ; PEIXOTO e PEREIRA, 2013). Essa estratégia foi definida pelo tempo e recursos escassos, sem determinar um perfil específico desejado dos sujeitos respondentes da pesquisa, contudo, esperou-se obter pluralidade em grau de escolaridade, classe econômica e região.

Para a elaboração do questionário foi utilizada a Teoria do Comportamento Planejado (TCP) de Ajzen (1991), na busca por entender o conhecimento sobre sustentabilidade, hábitos domésticos quanto à destinação de seus resíduos, motivações e o comportamento ambientalmente responsável dos respondentes.

Os resultados foram analisados em 97 respostas finais válidas, uma vez que 5 respostas, dos 102 respondentes totais, foram excluídas após validação de dados ou por estarem fora da área geográfica prevista para esse estudo.

As dimensões foram divididas sob seis grandes questões, na qual procurou-se relacionar os objetivos dos conteúdos da pesquisa com as dimensões de comportamento de Ajzen (2011). O quadro abaixo esquematiza estes cruzamentos:

TEMÁTICA DA QUESTÃO	DIMENSÕES
1. Conhecimento do conceito pelo entrevistado / discurso	Controle Comportamental
2. Atitudes sustentáveis adotadas (discurso X ação)	Controle Comportamental
3. Atendimento pela coleta seletiva	Norma Subjetiva
4. Motivação para NÃO adotar práticas sustentáveis quanto ao lixo doméstico	Controle Comportamental e Norma Subjetiva
5. Motivação para separar o lixo reciclável	Atitude



TEMÁTICA DA QUESTÃO	DIMENSÕES
6. Identificar possíveis fatores motivacionais para a adoção de práticas sustentáveis	Norma Subjetiva

As questões buscam captar a percepção dos participantes, por meio da escala Likert de 5 pontos, o grau de concordância, frequência e importância em relação aos diversos itens listados para cada questão. A tabela abaixo relaciona cada questão ao respectivo tipo de grau de medição da escala Likert:

TEMÁTICA DA QUESTÃO	DIMENSÕES
1. Conhecimento do conceito pelo entrevistado / discurso	Concordância
2. Atitudes sustentáveis adotadas (discurso X ação)	Frequência
3. Atendimento pela coleta seletiva	(n/a)
4. Motivação para NÃO adotar práticas sustentáveis quanto ao lixo doméstico	Concordância
5. Motivação para separar o lixo reciclável	Importância
6. Identificar possíveis fatores motivacionais para a adoção de práticas sustentáveis	Concordância

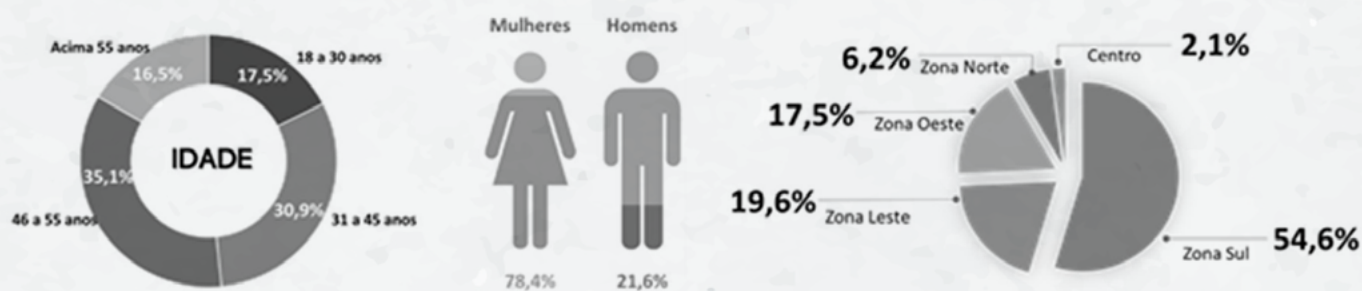
A avaliação dos resultados será feita através de análise qualitativa de conteúdo de acordo com as categorias temáticas de cada questão e quantitativa quanto à frequência nas respostas.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados foram analisados com 97 respostas válidas de moradores da cidade de São Paulo, Estado de São Paulo. Em função disso, o estudo realizado permite considerar os resultados apenas para a população em questão em função de limitações do tamanho da amostra. A ausência de aleatoriedade na definição da amostra, em função do método de coleta, é outro fator limitante que deve ser considerado.

O perfil dos respondentes foi primordialmente do sexo feminino representando 78,4% dos entrevistados, assim como a maior concentração de nível de escolaridade ficou em Superior completo, com 80,4% dos respondentes. Os perfis predominantes foram de faixas etárias entre 31 a 45 anos e 46 a 55 anos, com 66% dos respondentes válidos, que residem na Zona Sul de São Paulo (54,6%) do público estudado. O esquema gráfico abaixo mostra os principais resultados demográficos (Figura 4) :

**Figura 4:** Dados Demográficos dos Respondentes



Fonte: Elaborado pelos autores

Mesmo que o nível de concordância tenha sido alto com referência aos conceitos mais explícitos quanto ao termo sustentabilidade, como vincular a Sustentabilidade à destinação de remédios e lixos eletrônicos para os respectivos pontos de coleta (89,7 % de concordância), ou se pesquisam se a procedência dos materiais e produtos têm sua origem em uma cadeia produtiva regular e sustentável (86,6% de concordância); as respostas não associam congruentemente a definições relacionadas como a alta concordância de que sustentabilidade é preservar as florestas com a consequência de atraso econômico (51,5% de concordância). Este entrelaçar suscita uma ponderação sobre a base de entendimento conceitual referente à ausência da capacidade de visualizar a respectiva implicação na dinâmica econômica e social da realidade.

De acordo com as respostas obtidas na questão 5, pode-se identificar que apenas 46,4% dos respondentes estão de acordo que, para acontecer uma mudança em direção às práticas sustentáveis, se faz necessário uma mudança de atitude própria. De modo que tal porcentagem pode indicar que existem outros fatores que impedem uma tomada de atitude por uma maior parcela dos entrevistados, assim como indicar uma falta de percepção do restante das pessoas do seu impacto no meio ambiente.

Tal comprovação está em concordância com os outros itens da pergunta, como o item 5.2 que revela que 52,6% dos respondentes concordam que têm necessidade de mudar o comportamento da família, sendo esta uma premissa para que a própria pessoa absorva novos hábitos. Em outras palavras, o meio social interfere de sobremaneira tanto na percepção quanto na tomada de ação do indivíduo, nota-se, neste caso, que não se trata de carência de acesso à informação, já que o item 5.6 demonstra que 51,5% acreditam que possuem acesso à informação (em oposição à 37,1% dos respondentes que acreditam precisar de mais informação). Os outros itens da questão 5 abordam aspectos estruturais que revelam como empecilhos na adoção de práticas sustentáveis: a falta de coleta seletiva na região (38,1%) e a falta de espaço na residência (43,3,1%). Em contrapartida, o custo dos produtos não se mostrou um problema, uma vez que somente 23,7% dos respondentes concordaram com a afirmativa.

A dimensão de comportamento de norma subjetiva engloba infraestrutura relacionada principalmente a políticas públicas, porém reflete-se também nas condições materiais dos indivíduos. Das respostas obtidas percebe-se que 10,3% dos entrevistados informaram que não são atendidos por nenhuma modalidade de coleta seletiva, o que pode significar um fator que impossibilita ou desestimula a adoção de práticas sustentáveis. Adiciona-se ao fato de que 5,2% não sabe se a casa é atendida por algum tipo de coleta de recicláveis, que pode representar uma alienação ou apatia quanto ao tema e que apenas 12,4% dos respondentes têm acesso fácil a uma Cooperativa ou Ecoponto

Apesar de ser maioria, o número de respondentes que são atendidos pela coleta seletiva da prefeitura (62,9%), percebe-se a necessidade de ampliar a cobertura. Outro dado de destaque é a presença de catadores informais de materiais recicláveis (13,4%) que reflete, talvez, a diferença benéfica que a presença destes profissionais informais



faz na comunidade em que atuam, reforça-se, assim, a discussão já existente da necessidade de melhoria nas suas condições de vida e de recebimento de maior atenção pelo poder público. O Estado tem o papel de agente provedor de condições necessárias para assegurar que o meio ambiente seja preservado, e é por meio de políticas públicas que ele irá interagir com a população para possibilitar que isso ocorra.

A dimensão do controle comportamental (item 6) trouxe a análise, no nível do discurso, de práticas de consumo consideradas como comportamentos ambientalmente responsáveis, sendo eles, o consumo consciente, a separação de lixo e a economia de água e luz.

Observa-se que a grande maioria (83,5%) separam o lixo sempre ou frequentemente e a falta de acesso a pontos de coleta ou outros meios para descarte de medicamentos e lixo eletrônicos representam uma das dificuldades enfrentadas, já que a porcentagem para este caso cai para 64,9%. Esta pergunta conversa com a dimensão de comportamento de norma subjetiva da questão anterior, uma vez que a dificuldade para descarte de lixos específicos, tal como medicamentos, é um possível reflexo da falta de iniciativa pública para tal. A afirmativa anterior, de inexistência de iniciativa pública, é evidenciada com 99% dos respondentes apresentando preocupação em contribuir em não acumular detritos em lixões, de modo a não poluir o meio ambiente. A alta porcentagem para os que economizam gás, luz e água (89,7%) frequentemente pode ser um reflexo de uma dimensão de norma subjetiva econômica.

A questão final (item 7) encerra com a análise de quais fatores de normas subjetivas apresentariam a possibilidade de auxiliar na adoção de práticas sustentáveis. Apenas 28,9% dos entrevistados acreditam que a vantagem financeira poderia ser um motivador para a reciclagem, o que demonstra que existe um comprometimento ambiental relevante para os respondentes. Os itens que se destacam foram os lugares

acessíveis para descarte (90,7%), no qual pode-se encaixar a atuação do estado com políticas públicas de incentivo (91,8%). O acesso à informação mostra-se um fator importante de incentivo para a prática, já que 83,5% querem saber a destinação do lixo, assim como 87,6% querem mais informações sobre reciclagem.

## 5. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar aspectos quanto ao conhecimento sobre os conceitos de reciclagem e sustentabilidade dos paulistanos, e a verificação de hábitos de tratamento ao seu resíduo doméstico e possíveis motivações às práticas sustentáveis.

Constatou-se uma dependência de fatores externos para que indivíduos passem a adotar atitudes sustentáveis, cujas suposições percorrem os itens abordados como mudança de atitude do meio social em que convivem, acesso a locais de destinação de recicláveis e coleta seletiva de materiais. Ainda que a maioria dos respondentes residem na zona sul de São Paulo, o que não fornece uma representatividade da amostra, maiores investimentos públicos no trato com materiais descartados são necessários com investimento em infraestrutura e campanhas de conscientização, para que as pessoas fiquem mais vigilantes ao próprio impacto e aos comportamentos em prol das estruturas a serem construídas.

Mais da metade dos entrevistados, entretanto, afirmaram que têm acesso à informação, o que, portanto, não valida a hipótese (h2): falta acesso para informações e educação sobre sustentabilidade, contudo levanta reflexões quanto ao impacto real desse esclarecimento nas ações dos respondentes.

Sobre a hipótese (h1): falta ao cidadão uma noção de interdependência com o meio ambiente no qual se insere, ficou claro a necessidade de se trabalhar na conscientização da população quanto ao significado do termo sustentável, já que entendimentos equivocados como este podem suceder em avaliações errôneas como meio ambiente versus economia. Quase 85,6% dos entrevistados afirmarem que compreendem o termo sustentabilidade, contudo 51,5% acreditam que preservar as florestas têm como consequência o atraso econômico, ou seja, há um conflito nesta constatação tendo em vista que o conceito de sustentabilidade, remete à lógica de Desenvolvimento econômico, ecológicos e sociais, assim como busca da igualdade social, validando a H1.

A construção de uma cultura local sustentável mostra-se potencialmente influenciadora da adoção de hábitos sustentáveis por um indivíduo. Na hipótese (h3): falta o desenvolvimento de uma cultura sustentável em seu entorno, de modo geral, destacou-se a importância dada aos valores altruístas, ou seja, o desejo de reconhecimento pelos seus pares e percebeu-se um grau de importância dado a valores pessoais biosféricos. E valores egoístas refletem o atual modo econômico vivenciado onde o valor dado à economia de custos acaba se sobrepondo ao valor dado pela economia de recursos naturais.

O entendimento das convergências e divergências do entendimento que as pessoas têm do conceito de sustentabilidade e respectivos valores e comportamentos práticos foram analisados na pesquisa.

Se por um lado houve o reconhecimento que se sabe o que é certo fazer, por exemplo, separar o lixo reciclável e a importância de adotar hábitos de consumo mais sustentáveis, condição financeira, aspectos como falta de informação, acesso à estrutura, desenvolvimento econômico e falta de incentivo do governo despontaram como os principais limitadores da efetivação do comportamento ambientalmente responsável, juntamente com a questão cultural, como a dificuldade de mudar hábitos em si e em sua família.

Mostrou-se de fundamental importância conscientizar a população em geral sobre a necessidade de preservar a natureza, não apenas para esclarecer conceitualmente termos associados à sustentabilidade, mas também para educar o reconhecimento de valores ambientais nos aspectos cotidianos, além de acesso prático a informações sobre o como adotar práticas mais sustentáveis. A disponibilização de informações e incentivo à geração de conhecimentos úteis para a vida prática, são ações essenciais para que não fiquem restritos ao meio acadêmico e atinjam um caráter mais extensionista.

Como proposta de futuras pesquisas, para avançar o conhecimento, sugere-se replicar este estudo a indivíduos de outras localidades, tanto dentro do Estado de São Paulo quanto em outras regiões do Brasil.

## REFERÊNCIAS

AJZEN, I. The theory of planned behavior: Frequently asked questions. *Human Behavior and Emerging Technologies*, v. 2, n. 4, p. 314-324, 2020. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/hbe2.195>. Acesso em: 12 fev .2021.

AJZEN, I. The theory of planned behavior. **Organizational behavior and human decision processes**, v. 50, n. 2, p. 179-211, 1991.

AJZEN, I. The theory of planned behavior: Reactions and reflections, **Psychology & Health**, 26: 9, 1113-1127, 2011. DOI: [10.1080 / 08870446.2011.613995](https://doi.org/10.1080/08870446.2011.613995).

AJZEN, I.; FISHBEIN, M. Attitudes and the attitude-behavior relation: Reasoned and automatic processes. **Europe-**



an review of social psychology, v. 11, n. 1, p. 1-33, 2000.

ARGÜELLO, C.C. **Centro Pan-Americano de Engenharia Sanitária e Ciências do Ambiente**. Guia para o manejo interno de resíduos sólidos em estabelecimentos de saúde – Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 1997.

BLACK, I. R.; CHERRIER, H. Anti-Consumption as Part of Living a Sustainable Lifestyle: Daily Practices, Contextual Motivations and Subjective Values. **Journal of Consumer Behaviour**, v. 9, p. 437-453, 2010. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/jhome/110483937>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 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, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21: Caderno de Debates e Sustentabilidade - Ética E Sustentabilidade**. v. 2, 2012. Disponível em: <https://mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/CadernodeDebates10.pdf>. Acesso em 16 Set.2020.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Declaração do rio sobre meio ambiente – **Carta da Terra**. v. 2, 2012. Disponível em: [https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/carta\\_terra.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/carta_terra.pdf). Acesso em 18/11/2019.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Os diferentes matizes da Educação Ambiental no Brasil 1997 – 2007**. Brasília: MMA, 2008.

BRASIL CAMARGO, A. L. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. Papirus, 2005.

CLARO, P. B.O.; CLARO, D. P. Sustentabilidade estratégica: existe retorno no longo prazo? **Revista de Administração**, v. 49, n. 2, p. 291-306, 2014.

CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. In: Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2010. 3ª Edição.

DOWBOR, L. Inovação social e sustentabilidade. **Economia Global e Gestão**, v. 12, n.2, p. 9-33, 2007.

ELKINGTON, J. **Cannibals with forks: the triple bottom line of twenty-first century business**. Capstone. 1997.

ESSOUSSI, L.; LINTON, J. New or recycled products: how much are consumers willing to pay? **Journal of Consumer Marketing**, 27(5), 458-468. 2010.

FAO ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. A fome volta a crescer no mundo, afirma novo relatório da ONU. 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1037611/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

FEDERAL, Senado. *Da conferência das Nações Unidas para o meio ambiente humano*. Estocolmo, à Rio, v. 92, 2017. Disponível em <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-docu>

mentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e- desenvolvimento.aspx. Acesso em: 14 set. 2020.

FISHBEIN, M.; AJZEN, I. **Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.

FONTENELLE, I. A. **A Produção do Discurso do Consumidor Responsável na Mídia de Negócios: Crítica e Assimilação da Crítica no Movimento Anti-Marcas**. Anais... do XXX ENANPAD, Salvador, 2006.

GADOTTI, M. **Educar para a sustentabilidade**. São Paulo. Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008. 6ª ed.

HOPPE, A. *et al.* Comportamento do consumidor de produtos orgânicos: uma aplicação da teoria do comportamento planejado. **Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS**, v. 9, n. 2, p. 174-188, 2012. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/3372/337228650006.pdf>. Acesso em 16.fev.2021.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB**. 2017. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2332>. Acesso em 15.fev.2021.

IDEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Mentira Verde: A prática de greenwashing nos produtos de higiene, limpeza e utilidades domésticas no mercado brasileiro e suas relações com os consumidores**, 2019. Disponível em: [https://idec.org.br/sites/default/files/relatorio\\_greenwashing\\_2019.pdf](https://idec.org.br/sites/default/files/relatorio_greenwashing_2019.pdf). Acesso em: 17 mai. 2020.

IDEC/ MMA/ MEC. **Consumo sustentável: Manual de educação**. Brasília: Consumers International. 2005. 160 p.

IMPERATIVES, Strategic. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future**. v. 10, 1987. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

JANSSON, J.; MARELL, A.; NORDLUND, A. Green consumer behavior: determinants of curtailment and eco-innovation adoption. **Journal of Consumer Marketing**, 27(4), 358-370, 2010.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Administração de marketing**. 12º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

LAYRARGUES, P. P. **O cinismo da reciclagem**. Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania, v. 2, p. 200-217, 2011.

LIPOVETSKY, G. **A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MALHOTRA, N.K. **Pesquisa de marketing: foco na decisão**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

MANZINI, E. **O Desenvolvimento de Produtos Sustentáveis: os requisitos ambientais dos produtos industriais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

MOTA *et al.* **Características e impactos ambientais causados pelos resíduos sólidos: uma visão conceitual**. I Congresso Internacional de Meio Ambiente Subterrâneo. 2009. Disponível em: <https://aguassubterraneas.abas.org/>



asubterraneas/article/viewFile/21942/14313. Acesso em 23 nov. 2019

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: 06 fev. 2021.

NEVES, F. ; RIBEIRO, D. **DICIO: Dicionário Online de Português**. 2021. Disponível em <https://www.dicio.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em 08.fev.2021.

**ONU** - Nações Unidas Brasil. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2021. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 06 fev. 2021

PEIXOTO, A. F.; PEREIRA, R. C. F. Discurso Versus Ação no comportamento ambientalmente responsável. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade -GeAS**, São Paulo, v. 2, nº 2, p. 71-103, Jul/Dez. 2013.

PEREIRA, S. S.; MELO, J. A. B. Gestão dos resíduos sólidos urbanos em Campina Grande/PB e seus reflexos socioeconômicos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 2008

PINTO, D. C., NIQUE, W. M., AÑAÑA, E. S., & HERTER, M. M. . Green consumer values: how do personal values influence environmentally responsible water consumption? **International Journal of Consumer Studies**, 35, 122-131. 2011.

SANTOS, F. A. **Ética Empresarial: Política de Responsabilidade Social em 5 Dimensões**: Sustentabilidade, Respeito À Multicultura, Aprendizado Contínuo, Inovação, Governança Corporativa. São Paulo: Editora Atlas, 2015. 9788522494576. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522494576/>. Acesso em: 02 Set 2020.

SENADO Federal. **Resíduos Sólidos: apenas 1 em cada 5 municípios têm coleta seletiva**. 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2020/09/residuos-solidos-apenas-1-em-cada-5-municipios-tem-coleta-seletiva>. Acesso em 16.fev.2021.

SENADO FEDERAL. **Constituição Federal Art. 225** (Texto compilado até a Emenda Constitucional nº 100 de 26/06/2019). 2019. Disponível em [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_26.06.2019/art\\_225\\_.asp#:~:text=225..as%20presentes%20e%20futuras%20gera%C3%A7%C3%B5es](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_225_.asp#:~:text=225..as%20presentes%20e%20futuras%20gera%C3%A7%C3%B5es).

SUSTENTÁVEL, CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Ministério do Meio Ambiente. 2002. Disponível em [https://www.mma.gov.br/estruturas/ai/\\_arquivos/decpol.doc](https://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc). Acesso em 21 set/2020.

TRATA BRASIL. Principais estatísticas. 2021. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>. Acesso em 04 fev. 2021.

VALLE, C. E. **Qualidade Ambiental**: como ser competitivo protegendo o meio ambiente. São Paulo: Pioneira, 1995.

WWF.ORG.BR. **Brasil é o 4º país do mundo que mais gera lixo plástico**. 2019. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?70222/Brasil-e-o-4-pais-do-mundo-que-mais-gera-lixo-plastico>. Acesso em: 6 fev. 2021.

# APÊNDICE – QUESTIONÁRIO

## 1. VOCÊ ENTENDE SUSTENTABILIDADE COMO:

Usamos a Escala Likert sendo (1) Discordo totalmente, (2) Discordo parcialmente, (3) Indiferente, (4) Concordo parcialmente e (5) Concordo totalmente

Preservar as florestas, com a consequência de atraso econômico.
Economia de dinheiro
Desenvolvimento econômico, ecológicos e social, assim como busca da igualdade social.
Não compreendo o que significa o termo
Destinação de lixos eletrônicos e medicinais para os respectivos pontos de coleta
Dá preferências a produtos feitos de material reciclado
Pesquisar se a procedência dos materiais e produtos provém de uma cadeia produtiva regular e sustentável.

## 2. QUAL A PALAVRA QUE LHE VEM À MENTE QUANDO FALAMOS EM RECICLAGEM? PODENDO ESCOLHER MAIS DE UMA OPÇÃO. A QUESTÃO UTILIZA A TÉCNICA RANDÔMICA DE APRESENTAÇÃO DAS PALAVRAS.

- Alumínio
- Sustentabilidade
- Economia
- Reaproveitamento
- Renovável
- Reutilização
- Recursos Naturais
- Coleta Seletiva
- Ecoponto



### 3. QUANTO À COLETA DE SELETIVA, MINHA CASA É ATENDIDA: SUA CASA É ATENDIDA: SELECIONE UMA OU MAIS OPÇÕES

É atendida pelo caminhão de coleta seletiva da prefeitura
É atendida por catadores informais de materiais recicláveis.
Minha casa não é atendida por coleta seletiva nem por catadores
Perto da minha casa tem um Eco ponto ou Cooperativa onde deixo meus resíduos recicláveis
Não sei se a minha casa é atendida por algum tipo de coleta de recicláveis

### 4. COM QUAL FREQUÊNCIA COSTUMA REALIZAR AS AÇÕES ABAIXO: ATRIBUA UMA NOTA DE ACORDO COM AS RESPECTIVAS TABELAS:

Usamos a Escala Likert sendo: (1) Nunca, (2) Raramente, (3) Ocasionalmente, (4) Frequentemente e (5) Sempre

Separação de lixo (orgânicos, recicláveis, eletrônicos e medicinais)
Destinação de lixos eletrônicos e medicinais para os respectivos pontos de coleta
Economia de água, luz e gás
Minimizar o uso de produtos descartáveis
Dá preferências a produtos feitos de material reciclado
Pesquisa se a procedência dos materiais e produtos provém de uma cadeia produtiva regular e sustentável.

## 5. O QUE FAZ VOCÊ NÃO ADOPTAR PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS QUANTO AO SEU LIXO DOMÉSTICO? ATRIBUA UMA NOTA DE ACORDO COM AS RESPECTIVAS TABELAS:

Usamos a Escala Likert sendo (1) Discordo totalmente, (2) Discordo parcialmente, (3) Indiferente, (4) Concordo parcialmente e (5) Concordo totalmente

Exige uma mudança de comportamento da minha parte
Exige uma mudança de comportamento da minha família
Custam caro
Requer espaço para guardar
Minha região não tem coleta seletiva
Preciso de mais informações práticas de como tratar o meu lixo

## 6. QUAL SERIA SUA MAIOR MOTIVAÇÃO PARA DECIDIR SEPARAR O LIXO RECICLÁVEL? ATRIBUA UMA NOTA DE ACORDO COM AS RESPECTIVAS TABELAS: SELECIONE UMA OU MAIS OPÇÕES

Usamos a Escala Likert sendo (1) Sem importância, (2) Pouco importante, (3) Razoavelmente importante, (4) Importante e (5) Muito importante

Ajudar a não acumular em lixões e assim não poluir o meio ambiente
Trazer alguma vantagem econômica para o meu cotidiano
Ser um ato reconhecidamente de valor pela sociedade
Saber a destinação do meu lixo reciclável e as ações realizadas pelo Poder Público



## 7. O QUE INCENTIVARIA VOCÊ A ADOPTAR/INCREMENTAR AS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS NO DIA A DIA?

Usamos a Escala Likert sendo (1) Discordo totalmente, (2) Discordo parcialmente, (3) Indiferente, (4) Concordo parcialmente e (5) Concordo totalmente

Algum incentivo financeiro
Ter coleta seletiva na minha região
Ter locais mais próximos e acessíveis para descartar
Receber mais informações sobre como adotar práticas sustentáveis
<i>Ter ações do Estado para incentivar tais práticas</i>
<i>Saber a destinação do meu lixo reciclável</i>

## 8. IDADE: ( CLASSIFICAÇÃO POR RANGE )

- De 18 a 30 anos
- De 31 a 45 anos
- De 46 a 55 anos
- Acima de 55 anos

## 9. REGIÃO DE DOMICÍLIO:

- Zona Sul
- Zona Oeste
- Zona Leste
- Zona Norte
- Zona Central
- Outro





# PLANEJAMENTO METROPOLITANO E RECURSOS HÍDRICOS: UMA ANÁLISE NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

Maykon Oliveira Monte, Universidade Federal do Ceará.

Maria Mirelly da Costa Silva, Universidade Federal do Cariri.

Francisco Raniere Moreira da Silva, Universidade Federal do Cariri.



## RESUMO

A atual crise ambiental trouxe uma reflexão para um nível micro onde se questionou se o cidadão tem consciência de tratar o seu lixo doméstico de forma sustentável. Pretende-se analisar o conhecimento sobre os conceitos de reciclagem e sustentabilidade dos paulistanos, e verificar seus hábitos de tratamento ao seu resíduo doméstico e possíveis motivações às práticas sustentáveis. O artigo questiona as hipóteses se falta ao cidadão uma noção de interdependência com o meio ambiente no qual se insere (h1), se falta acesso para informações e educação sobre sustentabilidade (h2) e por fim, se inexistente o desenvolvimento de uma cultura sustentável em seu entorno (h3). Para levar a efeito a medida, realizou-se pesquisa descritiva de natureza quali-quantitativa, mediante um questionário enviado pela internet com 97 respondentes na cidade de São Paulo. A análise das respostas demonstrou que paulistanos estão conscientes da necessidade de ter ações mais sustentáveis, contudo, concluiu-se que é fundamental disponibilizar informações e incentivo à geração de conhecimentos úteis para a vida prática do cidadão no intuito de conscientizar a população sobre a necessidade de preservar a natureza, esclarecer conceitualmente termos associados à sustentabilidade e educar o reconhecimento de valores ambientais para adotarem práticas mais sustentáveis.

**Palavras-Chave:** Sustentabilidade. Hábitos sustentáveis. Descarte Consciente. Resíduo Doméstico. Teoria do Comportamento Planejado.

## ABSTRACT

The actual environmental crisis brought a reflection to a micro level where it was questioned whether the citizen is aware of treating his household waste in a sustainable way. It is intended to analyze the knowledge about the recycling and sustainability concepts of paulistanos, and verify their treatment habits to their domestic waste and possible motivations for sustainable practices. The article questions the hypotheses if the citizen lacks a sense of interdependence with the environment in which he is inserted (h1), if access to information and education on sustainability is lacking (h2) and finally, if there is no development of a sustainable culture in his surroundings (h3). To do this, a qualitative quantitative descriptive research was conducted, sending by internet a questionnaire with 97 respondents in the city of São Paulo. The analysis showed that paulistanos are aware of the need to have more sustainable actions, however, it is concluded that it is essential to provide information and encourage generate useful knowledge for the citizen practical life in order to make the population aware of the need to preserve nature, conceptually clarify terms associated with sustainability and educate about the recognition of environmental values to adopt more sustainable practices.

**Key-words:** Sustainability. Sustainable habits. Conscious Discard. Domestic waste. Theory of Planned Behaviour.



# 1. INTRODUÇÃO

O uso indiscriminado, sem controle e sem pensamento futuro levou o planeta Terra a um patamar tão absurdamente assustador que não garante a existência plena do ser humano nos próximos séculos (IDEC *et al.*, 2005 ; BRASIL, 2008).

O consumo tornou-se um desafio ambiental. O aumento exponencial do consumo de energia, água, combustíveis etc., gerados pelo crescimento da economia social e dos meios de produção, trouxeram sérios problemas ambientais, como a poluição da água e do ar, a contaminação e o desgaste do solo, o desaparecimento de espécies animais e vegetais e as mudanças climáticas (CARTA DA TERRA, 1992 ; IDEC *et al.*, 2005 ; AGENDA 21, 2012).

Para Lipovetsky (2007), o termo sociedade de consumo é uma tentativa de compreensão das mudanças que vêm ocorrendo nas sociedades contemporâneas. A Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente Brasileiro (2012) alerta que o consumo excessivo, perdulário e descontrolado é ambientalmente insustentável.

Conforme Valle (1995) diante da impossibilidade de deter o progresso nos resta apenas domá-lo, controlá-lo e adequá-lo para o bem estar do ser humano. Enquanto para Jansson *et al.* (2010), consumir de maneira sustentável significa consumir melhor e menos, levando em consideração os impactos ambientais, sociais e econômicos das empresas e dos seus produtos em toda cadeia produtiva: desde a compra de produtos ecologicamente produzidos, seu uso consciente finalizando com o descarte consciente.

Os hábitos consumistas, o desperdício de comida, o mal uso da água e a produção excessiva de resíduos sem descartes adequados foram evidenciados no século XXI, ocasionando graves problemas ambientais (BRASIL, 2008). É dever do poder público se comprometer com a construção de uma sociedade mais ética e sustentável, desenvolvendo políticas ambientais que incentivem as ações públicas e privadas sustentáveis (SANTOS, 2015). Contudo é essencial que a sociedade entenda a importância de suas ações individuais e colabore nesse processo.

De acordo com dados da FAO Brasil – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 28% dos alimentos produzidos no mundo se perdem no processo de produção agrícola e mais 28% são jogados no lixo após chegarem às casas dos consumidores, enquanto cerca de 800 milhões de pessoas passam fome (FAO, 2017). A quantidade desperdiçada seria suficiente para alimentar o dobro de pessoas que passam fome diariamente.

O Brasil tem o desafio de produzir mais, com menos recursos e de forma mais sustentável, pois está entre as 10 maiores nações que desperdiçam alimentos, conforme declara a FAO Brasil (2017), são 41 mil toneladas por ano, o suficiente para alimentar 25 milhões de pessoas. A população mundial em 2024 será superior a 8 bilhões de pessoas e, em 2050, superior a 9,5 bilhões. Tais números representam crescimento de 13,16% de 2012 a 2024 e de 34,90% entre 2012 e 2050 (FAO Brasil, 2017). Nessa realidade a escassez de alimentos e produção é uma consequência inquestionável.

A WWF-Brasil (2019), revela que a sociedade produz anualmente, cerca de 240 milhões de toneladas de plástico no mundo. Um milhão de garrafas de plástico são compradas em todo o mundo a cada minuto. Estima-se que temos 10 milhões de toneladas de plástico jogados nos oceanos e em 2030 serão 26 mil garrafas plásticas por km<sup>2</sup>. O plástico demora 450 anos para se decompor na natureza e é altamente reciclável, contudo apenas 9% do total produzido é reciclado. Um absoluto desastre ambiental.

## RESUMO

O presente trabalho analisa o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana do Cariri (RM-Cariri), no intuito de verificar em que medida as suas diretrizes levam em consideração as demandas e potencialidades locais. Para isso, realizou-se uma análise focada no eixo estratégico de recursos hídricos do referido plano. O percurso metodológico fez uso da abordagem qualitativa, classificando-se como exploratório-descritiva, dividindo-se entre pesquisas documental e bibliográfica como delineamentos, e, por fim, a análise foi viabilizada pela coleta de documentos de primeira e segunda mão, sendo eles: Diagnóstico Técnico do PDUI, estudos da Agência Nacional de Águas (ANA), Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH) e dados do Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE). Os resultados revelam além da defasagem da política da Região em termos de ação interfederativa, permanente ao longo dos dez anos de existência, a ausência de dados públicos relacionados a mesma. Esse considerável intervalotemporal do ponto de vista institucional, não é capaz de captar o rápido dinamismo regional, em seus aspectos urbano, comercial e ambiental, aqui em específico os recursos hídricos da região. A não disponibilização pública dos documentos gerados nas instâncias colegiadas participativas ainda é um fator a ser explorado, visto que seu acesso é primordial para o entendimento de como se dará o uso e a ocupação do solo metropolitano, que por sua vez, é essencial à dinâmica da gestão dos recursos hídricos.

**Palavras-chave:** Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana. Recursos Hídricos.

## ABSTRACT

The present work analyzes the Integrated Urban Development Plan (PDUI) of the Metropolitan Region of Cariri (RM-Cariri), in order to verify to what extent its guidelines take into consideration local demands and potential. For this, an analysis was carried out focused on the strategic dimension of water resources of the referred plan. The methodological path was of a qualitative approach, classified as exploratory-descriptive, dividing itself between documentary and bibliographic research as outlines, and, finally, the analysis was made possible by the collection of first and second hand documents, being: Diagnosis Technician, studies by the National Water Agency (ANA), the Water Resources Management Company (COGERH) and data from the National Institute of Geography and Statistics (IBGE). The results reveal, in addition to the lag of the Region's policy in terms of inter-federative action, permanent throughout the ten years of existence, the absence of public data related to it. This considerable time interval from an institutional point of view, is not capable of capturing the rapid regional dynamism, in its urban, commercial and environmental aspects, here specifically the water resources of the region. The non-public availability of the documents generated in the participatory collegiate bodies is still a factor to be explored, since their access is essential for understanding how the use and occupation of the metropolitan land will take place, which in turn is essential to the dynamics water resources management.

**Key-words:** Integrated Urban Development Plan. Metropolitan region. Water resources.



# 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano assumiu um importante papel na agenda política nos últimos 30 anos, sobretudo após a entrada de capítulo específico sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988. Para além da escala municipal, a Constituição instigou novas formas de se pensar a cidade também na escala Metropolitana.

As discussões a esse respeito já ocorriam décadas anteriores à Constituição/88, embasadas fortemente pelo viés técnico e político do Governo Federal (CASTELLO BRANCO, et.al., 2013). O que a nova Carta Magna trouxe de diferente para o debate, dentre outras coisas, diz respeito à transferência de responsabilidade aos estados para instituir Regiões Metropolitanas (RMs) conforme a necessidade organizacional do território. Isso resultou na descentralização das decisões governamentais, ao passo em que acelerou o aparecimento de RMs pelo Brasil (MOURA e HOSHINO, 2015).

Contudo, é somente em 2015, após anos de debates políticos, que de fato surge uma norma capaz de minimizar as lacunas existentes entre os parâmetros e formatos das RMs brasileiras. Trata-se da Lei nº 13089/2015, mais conhecida como Estatuto da Metrôpole, que estabeleceu, entre outras coisas, a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), devendo ser construído com a garantia de participação de diferentes atores e de acordo com as demandas regionais (BRASIL, 2015).

A legislação federal também determinou a definição de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos. As FPICs são basilares para a gestão e execução do planejamento. Não apenas pela obrigatoriedade da elaboração do plano, mas também por serem compartilhadas entre os municípios que compõem uma região metropolitana. Assim, as mesmas são determinantes para o território. Embora a obrigatoriedade da elaboração do plano, pouco se avançou em termos de aprovação, mesmo após a ampliação do prazo de elaboração do PDUI de 2018 para 2021, decorrente da Medida Provisória Nº 818/2018. No mesmo ano, a incorrência em improbidade administrativa nos casos de descumprimento da elaboração e dentre outros fora relativizada.

No intuito de manter a diferenciação da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e a Região Metropolitana de Campinas (RMC), adotou-se para este estudo a sigla RM-Cariri. Objetivando manter uma identidade particular para a área metropolitana. Entre as regiões metropolitanas criadas no estado do Ceará está a Região Metropolitana do Cariri (RM-Cariri)<sup>1</sup> criada em 2009 e localizada no Ceará, sendo composta pelos municípios de Barbalha, Caririçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (CEARÁ, 2009). Após longo processo de construção iniciado em 2017, o PDUI da região (ainda não aprovado) dividiu-se em duas FPICs: 1) Promoção do Desenvolvimento Sustentável e; 2) Promoção da Mobilidade Urbana. Cada FPIC se estrutura a partir de eixos estratégicos. A primeira possui quatro eixos: proteção ambiental, saneamento, resíduos sólidos e recursos hídricos. E a segunda possui 2 eixos: sistema viário e transportes. Tais escolhas foram influenciadas pelo Plano Plurianual (2016-2019) do governo do estado para a região. Contudo, o PDUI encontra-se atualmente paralisado e ainda sem aprovação legislativa.

Nesse sentido, compreendendo a relevância do PDUI para o planejamento integrado da RM Cariri, bem como pelas políticas consideradas de interesse comum, o presente trabalho parte do seguinte questionamento: em que medida as diretrizes do eixo estratégico recursos hídricos do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM-Cariri levam em consideração as demandas e potencialidades locais?

<sup>1</sup> No intuito de manter a diferenciação da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e a Região Metropolitana de Campinas (RMC), adotou-se para este estudo a sigla RM-Cariri. Objetivando manter uma identidade particular para a área metropolitana. Nesse sentido, compreendendo a relevância do PDUI para o planejamento integrado

Portanto, como objetivo geral delimitou-se o seguinte: Analisar em que medida as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM-Cariri, notadamente aquelas relacionadas ao eixo estratégico recursos hídricos, levam em consideração as demandas e potencialidades locais. Para o alcance do objetivo fora desenhado os objetivos específicos: (1) Apresentar o processo de construção do PDUI da RM-Cariri e as diretrizes elencadas; (2) Caracterizar o Eixo Estratégico de Recursos Hídricos do PDUI; (3) Discutir congruências e divergências entre o que consta no PDUI e a realidade da RM-Cariri.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 PLANEJAMENTO METROPOLITANO

Devido à rápida aceleração da urbanização e industrialização a partir de 1950 no Brasil, manifesta-se em determinados centros urbanos, ou em agrupamentos de várias cidades próximas, um fenômeno que sustenta a efetivação das primeiras Regiões Metropolitanas no país, conhecido como metropolização. Segundo Freitas (2009), a metropolização “ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização”.

Este aspecto é fundamental para compreender o processo de conurbação no contexto nacional, em vista do caráter altamente modelador exercido sobre a seara urbana. Ainda de acordo com Freitas (2009), a conurbação é resultante da:

[...] formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes, constituindo uma macha urbana única e contínua com grandes dimensões, ultrapassando os limites político-administrativos de cada uma das localidades integrantes. (FREITAS, 2009, p. 46).

Discorrer a respeito das definições acima, flexibiliza a compreensão do cenário que se configurava em 1970 no Brasil, década da institucionalização das primeiras RMs: São Paulo, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Curitiba, Belém e Rio de Janeiro (BRASIL, 1973). Naquela época, a competência pela execução de tal responsabilidade era da União, em conformidade com a Constituição Federal de 1967, cuja forma de governo estava pautado pelo Regime Militar, ou seja, totalitário e centralizador.

Justificado pelo potencial socioeconômico observável no contexto da dinâmica urbana, dos fenômenos da urbanização, da metropolização e da conurbação existente no âmbito das capitais, rapidamente observou-se a definição das principais metrópoles como RMs, conformando um novo modelo político-administrativo de gestão, originando também os desafios complexos de planejamento urbano integrado. Ao fazermos uso do termo “metrópole”, apoiamos no significado dito por Freitas (2009):

[...] é um termo que remonta aos gregos, referindo-se a uma cidade mãe (área urbana de um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre o seu entorno, polarizando em si complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades e no cenário regional. Na sua origem latina, o termo refere-se à capital ou à principal cidade de uma província, de um estado ou de uma região. (FREITAS, 2009, p. 45)

Em vista a abrangência do conceito observado e aplicado às primeiras RMs, e a maneira que a União assumiu de maneira nada gradual e sistemática, porém compreensível dado a situação política pela qual o Brasil atravessava,



a responsabilidade aos poucos tornou-se uma “pedra no sapato”. De acordo com Nascimento (2015) *apud* Souza (2013, p. 23) “a criação dessas primeiras regiões metropolitanas tinha como objetivo intervir mais facilmente nesses que eram os espaços-chave da vida econômica e político-social brasileira, sem precisar eliminar mais ainda a já muito restrita manobra de estados e municípios”.

A deficiência federal em acompanhar o curso intenso das RMs no provimento de investimentos que resultem em desenvolvimento metropolitano, e principalmente, aportes teóricos, conceituais e critérios para a instituição de novas RMs, culminou em umas das várias pautas tratadas durante as discussões que originaram o Art. 25, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), estabelecendo que os estados da federação constituíssem RMs conforme suas necessidades políticas e administrativas.

No cerne desta descentralização, é indispensável reconhecer que de fato houve uma maturação dos debates sobre RMs, delegando aos estados a possibilidade de constituir áreas metropolitanas em sintonia as demandas regionais. Contudo, menciona-se o fator “político” em meio aos debates suscitados, pois a abertura dada aos estados, resultou em um *boom* de RMs pelo país em razão de interesses mais próximos de questões eleitorais dos poderes executivos e legislativos, do que em função das especificidades técnicas e teóricas que caracterizam uma RM, influenciando decisões meramente políticas (MOURA e HOSHINO, 2015).

Mesmo havendo avanço nas discussões e consideráveis delineamentos no escopo da CF/88, e se, direta ou indiretamente, houve manifestações políticas na transferência de responsabilidade no ato de instituir RMs para os estados, algumas lacunas continuaram visíveis na Constituição. Dentre elas, os conceitos norteadores claros para a definição de uma Região Metropolitana e do que seria as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) presente no Art. 25. Estas questões levaram vinte e sete anos após a constituinte, até que em 2015 a legislação brasileira consegue apresentar uma definição:

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 2015)

O inciso acima faz parte do Art. 2º da Lei Federal nº13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrôpole. Para o conceito sobre RM, há claras semelhanças com o §3º, do Art. 25 da CF/88, a diferença é que o Estatuto da Metrôpole contempla outros significados importantes, dentre eles o Art. 2º, “II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015). Segundo Moura e Hoshino (2015), a previsão das FPIC em meio às leis complementares estaduais que instituem RMs, representam um avanço nada desprezível, haja vista a eleição das funções comuns tidas como prioritárias pela gestão pública, minimizando os riscos das discricionariedades políticas.

Como condição inerente a efetividade das FPIC, o Estatuto da Metrôpole pondera que deve existir uma estrutura de governança interfederativa própria para cada RM. Esta organização, conforme o dispositivo legal, significa o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.” (BRASIL, 2015). A obrigatoriedade sinaliza para uma discussão cada vez mais presente entre as instituições públicas, o agir de forma compartilhada, a partir de uma interação complementar e em rede, através da governança.

Para Nascimento e Silva (2020, p. 4), “no campo da ação pública estatal, a noção clássica de governança está relacionada à ação do Estado e aos processos de decisão dos governos.”. Complementando, os autores afirmam que essa atuação pelo poder público não está mais restrita a figura do Estado, sobretudo a partir da década de 1990, momento em que há a consolidação da Nova Administração Pública no Brasil (Reforma Gerencial), facilitando a entrada de novos atores nos trilhos do planejamento estatal, propondo atividades pautadas no discurso da eficiência e a busca por resultados (NASCIMENTO e SILVA, 2019; BRESSER-PEREIRA, 1996).

Corroborando com as tratativas teóricas do universo da governança, Frey (2012) orienta o assunto para o contexto das Regiões Metropolitanas. Ao entender que a governança em RMs não deve ser apenas um arranjo político cujo objetivo seja o simples ajuste “técnico” entre órgãos estatais e demais atores envolvidos, o autor afirma:

A construção de uma efetiva governança em âmbito metropolitano ou regional, de caráter transescalar, intersetorial e democrático, exige inicialmente o reconhecimento o caráter político de tal empreendimento, a refutação de soluções tecnocráticas e, portanto, a promoção de arenas onde o embate entre as diferentes percepções e interesses possa ocorrer. (FREY, 2012, p. 91)

Em vista a esses rumos de diálogos plurais e conflitantes, e ao reconhecimento político e, adicionalmente, legal, partimos para o caso específico do estado do Ceará, onde foi promulgada a Lei Complementar Estadual N° 78 de 29 de julho de 2009, criando a Região Metropolitana do Cariri (RM-Cariri). Composta pelos municípios de Barbalha, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, a RM-Cariri em seus pouco mais de dez anos de existência, esteve sob dependência total do governo estadual em relação ao planejamento metropolitano e a condução das principais políticas de investimento. Além da RM-Cariri, o Ceará conta com outras duas RMs, quais sejam, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), criada em 1973, atualmente composta por 19 municípios, e a Região Metropolitana de Sobral (RMS), oficializada em 2016, constituída por 18 municípios.

A atuação protagonizada pelo estado não é recente, sobretudo em cidades para além da capital Fortaleza. Em 2010, após quatro anos de planejamento, fora implementado o Projeto Cidades do Ceará - Cariri Central, coordenado pela Secretaria das Cidades (CASTRO, 2017).

O Projeto Cidades do Ceará – Cariri Central foi desenvolvido pelo Governo do estado do Ceará com o financiamento do Banco Mundial na ordem de R\$ 136.893.535,96 destinados a obras de equipamentos públicos de interesse turístico e regional, obras de proteção ambiental e/ou recuperação de áreas degradadas, obras de reabilitação e estruturação de espaços urbanos/áreas centrais e obras de acessibilidade e infraestrutura viária (NASCIMENTO, 2018 *apud* CEARÁ, 2016).

Pensado e executado para descentralizar os investimentos da capital para o interior, estimular o desenvolvimento socioeconômico, e associar-se à institucionalização da RM-Cariri, o Projeto não possuía linhas estratégicas (FPI-Cs) que deveriam ser priorizadas para a região, além de atender de forma desigual os municípios metropolitanos (NASCIMENTO, 2018). A disparidade de investimentos e a centralidade dos mesmos, tornou ainda mais evidente um problema que há anos é fomentado pelo estado, a concentração de infraestruturas e serviços entre as cidades do Triângulo CRAJUBAR (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha):

Em se tratando de infraestrutura urbana, todos os municípios do Cariri Central foram contemplados com o Projeto. Todavia, nos municípios menores como é o caso de Nova Olinda, Santana do Cariri, Jardim, Caririaçu e Missão Velha, as obras se restringiram a pavimentação de rodovias. A exceção das pequenas cidades foi Farias Brito que, além da reconstrução da principal avenida da cidade, também foi contemplada com a requalificação urbana de suas principais praças e construção de uma nova. Ademais, os grandes beneficiados com o Projeto foram os municípios de Crato e Juazeiro do Norte. Em Crato, se destacam a requalificação ambiental do bairro Seminário e, em Juazeiro, a construção do Anel Viário. Já o município de Barbalha, embora integre o principal aglomerado da região, teve boa parte das obras destinadas a serviços de sinalização e pavimentação do seu centro histórico. (CASTRO, 2017, p. 190)

Após o encerramento do Projeto em 2016, novas estratégias tiveram início no âmbito da RM-Cariri. Em 2018, após longo percurso conduzido pela Secretaria das Cidades, é construído o PDUI da RM-Cariri. O instrumento, previsto no Estatuto da Metrópole, é o mecanismo que aponta os elementos centrais para a organização das RMs, estabelecendo em seu Capítulo IV, Art. 9, parágrafo I, a obrigação de elaborá-lo. Além disso, conforme o Art. 12, considerou-se os seguintes requisitos que devem constar no texto do PDUI;



§ 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

- I. – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
  - II. – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
  - III. – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;
  - IV. – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana.
- (BRASIL, 2015)

A Lei ainda descreve a obrigatoriedade em delimitar as áreas com restrição à urbanização, a publicização por meio de sistema de acompanhamento e controle, bem como as diretrizes mínimas para a regularização fundiária urbana. Para os efeitos efetivos do Plano, é necessário a realização de audiências públicas como componente compulsório, considerando que, a participação popular como um todo é indispensável, sendo este, critério aplicado a todos os municípios que integram a RM (BRASIL, 2015).

O paradigma participativo do PDUI constitui-se como elemento primordial, fruto de experiências de outras legislações que igualmente fazem uso da potencialidade, tais como o Plano Diretor Participativo previsto no Estatuto da Cidade. Obviamente, são instrumentos diferentes, porém complementares no trato das questões urbanas, mas que, devido a dimensão geográfica e social, diferem-se em termos de abrangência, no qual os riscos e dificuldades de assegurar a efetiva participação é extremamente sensível (MOURA e HOSHINO, 2015).

A depender dos atores envolvidos na definição e apresentação das FPIC nas audiências públicas, a ausência da sociedade civil, organizada ou não, pode facilitar a promulgação de funções públicas de interesse comum que não tenham sido questionadas e/ou alteradas conforme a demanda dos cidadãos da área metropolitana, sobretudo se considerarmos que os agentes responsáveis pela condução do PDUI sejam membros exclusivos da alçada governamental.

Adicionalmente, os resultados de FPICs desarticuladas do território metropolitano como um todo, desvia do objetivo explícito do Estatuto da Metrópole do compartilhamento de responsabilidades comuns e, conseqüentemente, comprometendo a busca pelo desenvolvimento sustentável (MOURA e HOSHINO, 2015).

## 4.2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NA RM-CARIRI

A Promoção do Desenvolvimento Sustentável, prevista como uma das FPIC da RM-Cariri, está estruturada a partir de quatro eixos estratégicos: proteção ambiental, saneamento, resíduos sólidos e recursos hídricos. Reforçando a ideia acerca do significado de desenvolvimento sustentável, o Plano de Trabalho do PDUI incorpora o conceito consolidado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2002, defendendo a busca pela qualidade de vida do presente e das futuras gerações, sem o aumento do uso dos recursos naturais, logo, não excedendo a capacidade do planeta (CEARÁ, 2018).

A relevância da discussão em diferentes escalas, internacional, nacional, estadual, regional e municipal, acerca do desenvolvimento sustentável torna-se primordial visto que, apesar das fronteiras nacionais, os países inevitavelmente compartilham seus recursos naturais. Ignacy Sachs (2009), autor destaque na temática, estabeleceu algumas dimensões que compõem a expressão, sendo elas: a social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

É fundamental que essas dimensões sejam executadas em equilíbrio e compatíveis entre si, para que nenhuma sobressaia outra. Discutindo sobre o trabalho do autor, Chacon (2007) ressalta a ênfase dada ao planejamento, concordando com a concepção que esse deve “permitir o estudo sério e aprofundado das condições que envolvem

um dado projeto que vise desenvolver um espaço em um certo tempo” (p. 120), sendo não apenas realista, mas também conectado com o local.

Tratando apenas de desenvolvimento, Sachs (2008) esclarece sobre sua diferenciação em relação ao crescimento econômico. O rompimento entre ambos ocorre, pois o desenvolvimento não se volta apenas à multiplicação da riqueza material. Para o autor, existe embutido em sua lógica “a expiação e a reparação de desigualdades passadas” movido por uma mudança estrutural. O conceito de desenvolvimento sustentável acrescenta a dimensão ambiental e é baseado “no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras”, pela abrangência e complexidade o próprio alerta pela necessidade de trabalhar e buscar experiências inovadoras, incluindo através do planejamento e gerenciamento (2008, p. 13-15).

A Gestão Ambiental ganha espaço nesse contexto, no qual países e organizações podem atuar incorporando o paradigma trazido pelo desenvolvimento sustentável. A gestão ambiental é “entendida como as diretrizes e as atividades administrativas e operacionais, tais como planejamento, direção, controle, alocação de recursos e outras realizadas com o objetivo de obter efeitos positivos sobre o meio ambiente” (BARBIERI, 2016, p. 20). A gestão ambiental precisa de uma ação proativa, visando a melhor utilização dos recursos, visto que seus limites e quantidades são imprecisos. Assim como a própria capacidade da terra é (SEIFFERT, 2014). Outra importante característica que deve ser ressaltada é que esse tipo de gestão alinha-se fortemente a dimensão ambiental e a utilização de recursos, portanto preenche apenas uma fração do que seria o desenvolvimento sustentável.

O processo de gestão ambiental configura-se de forma complexa, pois envolve interesses múltiplos e muitas vezes conflitantes. Para além dos atores envolvidos, está localizado em um cenário envolvendo questões sociais e naturais, como o clima, tais debates são influenciados pela variedade de interesses e a existência de conflitos. Como é o caso da gestão de recursos hídricos, não se restringindo apenas à oferta e demanda, mas aos usos desse recurso e a sua qualidade (SEIFFERT, 2014; CHACON, 2007).

Nesse sentido, uma posição ativa do estado, aqui vinculado ao gerenciamento dos recursos hídricos, é notável. O Ceará, foi o primeiro estado brasileiro a utilizar instrumentos de gestão de recursos hídricos, por exemplo, atribuição de valor monetário pelo uso da água bruta. Quanto a legislação, o Estado também antecipou-se, através da Lei das Águas estadual (Política Estadual de Recursos Hídricos) de 1992, aprovada cinco anos antes da Lei Federal referente ao tema e servindo de inspiração para mesma (CHACON, 2002). Posteriormente, em 2010, a lei foi atualizada e expandida, mas mantendo muitas semelhanças.

Dentre os princípios elencados nessa legislação estadual estão: o gerenciamento dos recursos hídricos de forma participativa, o planejamento e gestão baseados nas Bacias Hidrográficas, a criação de um Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos (SIGERH) dentre outros. A legislação mostrou-se avançada em 1992 e mantém-se extremamente perspicaz pela forma como entende o recurso hídrico em sua disponibilidade limitada e necessidade de ser gerido democraticamente.

Outro ponto importante, trazido como diretriz para política, é sobre a integração do gerenciamento a outras políticas, por exemplo, as de saneamento e uso do solo nos três níveis de governo. Essa diretriz evidencia como a política estadual de recursos hídricos não isola, mas sim preconiza a integração de políticas relevantes e que possuem relação com a gestão de águas (CEARÁ, 2010).

A região na qual o Estado se encontra, semiárido, “o torna vulnerável aos fenômenos da seca, caracterizada pela escassez pluviométrica e a irregularidade temporal e espacial das chuvas” (CEPED, 2013, p. 34). Para além das características naturais, como o relevo e a altitude, e fatores climáticos, como El Niño, o manejo inadequado dos corpos hídricos/bacia hidrográfica podem acarretar em desastres (CEPED, 2013). Outra característica é a variabilidade nos aportes entre bacias hidrográficas. Em 2016, período no qual os açudes do Ceará estavam em situação mais crítica, a atuação do Estado na procura de soluções foi primordial. Por consequência, conflitos relacionados



à água podem ser observados, em particular em reuniões sobre a alocação do recurso e/ou pela possibilidade em ceder água de açudes de uma região para outra (CORTEZ; LIMA; SAKAMOTO, 2017).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando o universo de significados, situações, atores e motivações que levaram a formulação dos objetivos da pesquisa, o presente estudo possui natureza qualitativa, haja vista que, trabalha com ações e relações que extrapolam a quantificação, exigindo um exercício crítico e interpretativo dos fatos (MINAYO, 2001). Concomitantemente, classifica-se enquanto pesquisa exploratória, no qual é possível obter uma visão geral do problema, do tipo aproximativo, acerca de determinado fato, contribuindo para o esclarecimento, desenvolvimento e a modificação de novas ideias, facilitando a elaboração de hipóteses e a continuidade de estudos futuros (GIL, 1999).

No que se refere aos delineamentos empregados, o trabalho ampara-se em duas pesquisas: (1) a bibliográfica, abrangendo estudos já desenvolvidos em artigos, dissertações, teses, livros e revistas, extraindo informações relacionados aos recursos hídricos da região, a gestão regional e metropolitana, bem como a condição ambiental do território.

A pesquisa documental (2), explora enquanto fontes principais, os documentos classificados como de primeira e segunda mão (GIL, 1999). A aplicação das técnicas e fontes pertinentes a essa pesquisa (documental) foram primordiais para alcance dos objetivos traçados. Primeiramente, referente ao que versa sobre o processo de construção do PDUI, utilizou-se de documentos de primeira mão, como classifica Gil (1999), sendo esses a Versão Preliminar do Diagnóstico Técnico do PDUI da RM Cariri e atas das audiências públicas municipais. O que permitiu obter detalhes sobre o cenário das cidades da RM Cariri relacionada a oferta de água - através da situação observável na distribuição dos chafarizes, carros-pipa, poços, açudes e adutoras - e observar como de modo geral desdobrou-se o processo.

O Diagnóstico Técnico do PDUI da RM Cariri ainda foi importante para caracterização e a análise do Eixo Estratégico de Recursos Hídricos. No entanto, objetivando um aprofundamento, os documentos de segunda mão, isto é, aqueles que de alguma forma já foram analisados (Gil, 1999), foram utilizados intuindo a contemplação do segundo objetivo específico. Assim, proporcionando a obtenção de outros horizontes, para além do já construído e a consideração de outras variáveis.

Apanhou-se os estudos consolidados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados sobre os municípios que compõem a RM-Cariri; a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), compilando informações voltadas a organização das Bacias Hidrográficas presentes no espaço metropolitano, quais sejam - Bacia do Salgado e a Bacia Alto Jaguaribe; e por fim, a Agência Nacional de Águas (ANA), apresentando o consumo consultivo da região.

Portanto, a discussão proposta pelo terceiro objetivo específico sobre as congruências e divergências entre o que consta no PDUI e a realidade da RM Cariri foi viabilizada pela análise decorrente da coleta de dados supracitada. Tendo como entendimento a contribuição de Gil (1999) sobre a análise e a interpretação, no qual a primeira objetiva organizar e sumarizar os dados possibilitando responder o problema trazido pela pesquisa, enquanto a segunda, diz respeito à “procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos”(GIL, 1999, p. 168).

O autor também discute que, costumeiramente, a interpretação não utiliza de procedimentos rígidos como os observados quanto a análise, ainda assim ambas não podem confundir-se e os pesquisadores não devem se restringir a utilizar apenas os dados levantados ou a teoria pertinente, logo policiando-se a manter em equilíbrio quando da construção da pesquisa.

## 4. REFERÊNCIAS

### 4.1 A ELABORAÇÃO DO PDUI DA RM-CARIRI E SEUS DESDOBRAMENTOS

Iniciado a execução das etapas em 2017, a RM-Cariri assistiu seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado avançar em ritmo acelerado, considerando o espaço de tempo planejado. De acordo com o Plano de Trabalho (Figura 01) as fases de elaboração do PDUI dividiram-se da seguinte forma: “as ações técnicas (AT) e ações participativas (AP), asquais se dividem em três etapas: 1) Procedimentos Preliminares; 2) Elaboração do Diagnóstico e de Diretrizes de Ação Metropolitana; e 3) Minuta de Lei do PDUI.” (CEARÁ, 2018).

**Quadro 01** - Cronograma do PDUI da RM Cariri

I) PROCEDIMENTOS PRELIMINARES	2017								2018												
	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	
AP 1 - I Seminário do PDUI da RMC																					
AT 1 - Estruturação, aprovação e publicação do Plano de Trabalho do PDUI																					
AT 2 - Construção de base de dados secundários e indicação de FPIC's alvo e eixos estratégicos respectivos																					
AT 3 - Coleta de dados primários com as setoriais do Governo do Estado e prefeituras da RMC																					
AP 2 - Consolidação da Instância Colegiada Deliberativa																					
AT 4 - Construção da plataforma digital do PDUI																					
II) ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES METROPOLITANAS	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	
AT 5 - Elaboração do diagnóstico técnico																					
AP 3 - Realização de oficinas de diagnóstico com as setoriais do Estado, com técnicos e gestores das prefeituras da RMC e com a participação da sociedade local.																					
AP 4 - Diagnóstico Participativo do PDUI por meio da plataforma digital																					
AP 5 – Audiências municipais																					
AT 6 - Tabulação dos dados;																					
AT 7 - Elaborar a versão do diagnóstico, diretrizes e ações prioritárias do PDUI (Visão Técnica e participativa);																					
AT 8 - II Seminário do PDUI – O Estatuto das Metrôpoles e seus instrumentos																					
AP 6 - Audiência regional de macrozoneamento e apresentação da versão final do quadro de diretrizes																					
AT 9 - Compatibilização e Publicização da versão final do Diagnóstico, das Diretrizes e do Macrozoneamento Metropolitano (a partir da aprovação da ICD)																					
III) MINUTA DE LEI	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	
AT 10 - Elaboração das minutas de leis do PDUI da RMC																					
AP 7 – Audiência regional de validação da minuta de lei do PDUI																					
AT 11 – Publicização das minutas de leis																					
AP 8 - II Seminário do PDUI - entrega do PDUI ao legislativo estadual																					

Fonte: Secretaria das Cidades (2017)



Referente aos Procedimentos Preliminares (AP – 1) a etapa de participação da sociedade civil na construção do PDUI iniciou-se em maio de 2017 durante o I Seminário do PDUI da RM-Cariri, objetivando a apresentação para a comunidade em geral dos nove municípios dos processos de elaboração do plano e cronograma. Ainda no campo dos encaminhamentos dos Procedimentos Preliminares, houve a Consolidação da Instância Colegiada Deliberativa (AP – 2). Cujas descrições das atribuições está presente na Lei Estadual Nº 180/2018 que dispõe sobre o Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, denominado “Ceará Um Só”:

Art. 13. Para cada região metropolitana, fica instituída uma Instância Colegiada Deliberativa, com as seguintes atribuições:

- I. - acompanhar a elaboração, bem como aprovar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, e todos os demais planos, programas e projetos indispensáveis à execução das funções públicas de interesse comum;
- II. - acompanhar e avaliar a execução do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
- III. - PDUI, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação;
- IV. - acompanhar a execução de funções públicas de interesse comum;
- V. - implementar os instrumentos e procedimentos operacionais necessários à execução das políticas de caráter metropolitano nas suas especificidades, fases e etapas de implantação e operação;
- VI. - monitorar a dinâmica territorial metropolitana, considerando as tendências e evolução do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos e privados estruturadores do território;
- VII. - apoiar as municipalidades em relação à elaboração, implantação e acompanhamento de projetos que possam ter impactos no desenvolvimento metropolitano;
- VIII. - sugerir a criação de Câmaras Técnicas Setoriais;
- IX. - deliberar sobre matéria que lhe for submetida pela Instância Executiva. (CEARÁ, 2018, p. 12).

Parágrafo único. A Instância Colegiada Deliberativa poderá solicitar suporte técnico dos órgãos pertencentes à estrutura do Governo do Estado bem como de entidades municipais e federais e instituições acadêmicas, assim como articular-se com entidades representativas do setor empresarial e da sociedade organizada. (CEARÁ, 2018, p. 12).

Após apresentar o conjunto de competências que devem integrar a Instância, a Lei 180/2018 também discorre sobre os atores que devem compor o grupo, quais sejam:

Art. 14. A Instância Colegiada Deliberativa de cada região metropolitana será composta por titulares e respectivos suplentes, com a seguinte formação: 2 (dois) representantes do Poder Público Estadual, sendo 1 (um) do Poder Executivo e 1 (um) do Poder Legislativo; por Secretários Municipais de cada um dos municípios que integram a região metropolitana e por 5 (cinco) representantes da sociedade civil, a serem definidos por meio de ato normativo específico. (CEARÁ, 2018, p. 12).

Embora a institucionalização da Instância Deliberativa enquanto instrumento de fortalecimento e promoção da governança interfederativa representa um significativo avanço em termos de planejamento e ação em rede, não é possível identificar a ação do grupo em termos de encaminhamentos objetivos para os municípios da região. De acordo com a Agenda de Eventos do PDUI para a RM-Cariri, consta apenas uma reunião da Instância, realizada em 08/08/2018, de acordo com a Figura 02. O momento tinha, dentre as pautas principais, a validação da metodologia e os critérios para a realização de Audiências Públicas nos nove municípios (CEARÁ, 2018).

Figura 01 - Agenda de Eventos

EVENTO	DATA	LOCAL	HORÁRIO
Audiência Pública	Dia 21/03/2018	Sala de Atos da URCA – Crato	8h
Audiência Pública	Dia 20/03/2018	Câmara Municipal de Juazeiro do Norte	9h
I Reunião Instância Colegiada Deliberativa	Dia 09/03/2018	URCA	14h
Seminário PDUI – “A Importância do PDUI e o Papel do Legislativo no Desenvolvimento da RMC”	Dia 10/03/2018	Auditorio da URCA / Crujubar, Juazeiro do Norte	13h
Audiência Pública	Dia 14/03/2018	Câmara Municipal de Jardim	15h
Audiência Pública	Dia 14/03/2018	Câmara Municipal de Carniagu	2h
Audiência Pública	Dia 15/03/2018	Câmara Municipal de Barbalha	2h
Audiência Pública	Dia 15/03/2018	Câmara Municipal de Missão Velha	17h
Audiência Pública	Dia 15/03/2018	Câmara Municipal de Santana do Cariri	2h
Audiência Pública	Dia 16/03/2018	Câmara Municipal de Nova Olinda	15h
Audiência Pública	Dia 17/03/2018	Câmara Municipal de Farias Brito	2h
Oficina de Diagnóstico do PDU junto a sociedade da RMC (Municípios participantes: Juazeiro do Norte, Carniagu, Barbalha, Jardim e Missão Velha).	Dia 06/03/2018	Centro de convenções do Cariri – Crato	13h as 17h
Oficina de Diagnóstico e Estruturação de diretrizes de ação junto aos técnicos municipais da RMC (Municípios participantes: Juazeiro do Norte, Carniagu, Barbalha, Jardim e Missão Velha)	Dia 07/03/2018	URCA (Campus do Triângulo) – Juazeiro do Norte	8h às 13h
Oficina de Diagnóstico e Estruturação de diretrizes de ação junto aos técnicos municipais da RMC (Municípios participantes: Crato, Nova Olinda, Santana do Cariri e Farias Brito).	Dia 06/03/2018	URCA (Campus de Pimental) – Crato	8h às 13h

Fonte: Secretaria das Cidades (2018)



Todavia, a ata disponibilizada pela Secretaria das Cidades, concentra-se em descrever as falas dos participantes, sem, no entanto, apontar as sugestões propostas pelos membros. Além disso, conforme o documento, nenhum dos representantes do poder executivo municipal estiveram presente, no qual, segundo a Portaria Nº 200/2018, que apresenta os titulares e suplentes dos municípios, chega a ser 18 membros, sendo dois por cidade e divididos entre secretários, assessores, procuradores e assistentes administrativos (CEARÁ, 2018). A reunião foi encerrada com a proposição de um novo encontro para outubro de 2018, logo após o fim das Audiências Públicas. Porém, dentre os registros disponibilizados pela Secretaria das Cidades, não há nenhuma comprovação de que de fato ocorreu a reunião.

É no interior desses espaços de decisões coletivas que as diretrizes e prazos do PDUI são criteriosamente analisados pela representatividade exigida por lei, oferecendo o suporte e acompanhamento necessário aos órgãos públicos. E apesar da relevância da Secretaria das Cidades em conduzir todo o processo de com o esforço de respeitar o cronograma, é necessário reconhecer que a lentidão política do processo de realização das etapas e/ou a ausência de efetivação de determinadas atividades, perceptível pela não aprovação do PDUI quando esse chega a Assembleia Legislativa, compromete os resultados finais da política. Ter em mente tamanha lacuna numa estrutura de governança recente reforça não somente como esses espaços são extremamente vulneráveis do ponto de vista prático, mas externaliza como o planejamento está refém da atividade política do legislativo estadual, pondo em cheque a continuidade do planejamento metropolitano no Cariri.

Ainda em termos de participação social, houve um II Seminário do PDUI (AT – 8) ocorrido em setembro de 2018, especificamente para os legisladores da RM-Cariri, discutindo-se o Estatuto da Metrópole e seus instrumentos. A ideia centrou-se na capacitação dos gestores em vista a atualização jurídica dos planos municipais como estratégia de alinhamento metropolitano (CEARÁ, 2018).

Mergulhando no universo das audiências públicas, instrumento que também garante a participação social nos trâmites do PDUI como Ações Participativas (AP – 5), enfatiza-se que se trata de um componente obrigatório conforme o inciso primeiro, do § 2º, previsto no art. 12 do Estatuto das Metrôpoles: “I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana” (BRASIL, 2015).

As audiências públicas do PDUI nos municípios da RM-Cariri ocorreram entre os dias 14/08 a 31/08 de 2018 (Figura 02) nas Câmaras Municipais, apresentando as diretrizes e macrodiretrizes construídas para o Plano. Os momentos tiveram como objetivo, para além da publicização dos dados, à escuta de sugestões voltadas tanto para o aprimoramento da redação, quanto para a inclusão de novas ideias (CEARÁ, 2018).

Cumprindo com a agenda estabelecida, todas as audiências públicas aconteceram de fato, validando a participação social (SILVA, et al. 2019). Para além da realização das audiências públicas, enquanto motor do planejamento participativo, é de suma importância reconhecer não apenas sua efetivação, mas os rumos das discussões tratadas em cada cidade. Sobretudo, quando esses debates referem-se a municípios metropolitanos discutindo funções públicas de interesse comum relacionadas aos recursos hídricos regionais. Ponto que, devido à localização de alguns municípios em meio a Floresta Nacional do Araripe – Flona Araripe e a Área de Proteção Ambiental – APA da Chapada do Araripe, deve-se atentar para os argumentos e sugestões apresentadas em cada Câmara Municipal.

Essas problemáticas são reforçadas pelo crescimento sociodemográfico expressivo dos municípios da Região Metropolitana do Cariri, sobretudo, daqueles que abrigam áreas dessas unidades de conservação. Do conjunto metropolitano, seis municípios compõem, simultaneamente, as áreas da FLONA Araripe e da APA da Chapada do Araripe (Barbalha, Crato, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri). Os demais municípios dessa RM, apesar de não possuírem território integrante dessas UCs, também contribuem para a intensificação dos problemas ambientais na área. (SILVA e NASCIMENTO, 2020).

De acordo com os autores, a problemática ambiental é uma questão sensível na região. As dificuldades de preservação da Chapada do Araripe revelam consequências gravíssimas do desmatamento, das queimadas, da ocupação irregular em áreas de encosta, dos desvios das águas das nascentes, da poluição dos rios, e de como tudo isso, ao entrar em contato com o crescimento demográfico regional, amplia o crescente desgaste dos recursos naturais.

Ter essa percepção em mente permite notar a razão pela qual se deve ponderar, em qualquer análise, os discursos proferidos entre os atores presentes nas audiências públicas municipais. Pois, mesmo que Juazeiro do Norte não integre a rede de cidades que estão inseridas no perímetro da Chapada do Araripe, o município é o principal polo de crescimento socioespacial da RM-Cariri. Assim, a partir da intensificação do consumo, também intensifica problemas ambientais. O cenário pode ganhar novos contornos, visto que o município situa-se em meio a Bacia do Rio Salgado, compartilhada pelos municípios que fazem parte da Chapada do Araripe.

Considerando tais questões, a presente pesquisa analisou as atas das audiências públicas sobre o PDUI realizadas nos municípios metropolitanos. Inicialmente, cabe ressaltar que as cidades de Crato e Juazeiro do Norte não tiveram suas atas compartilhadas, cujo motivo não foi justificado pela Secretaria das Cidades.

A primeira observação em relação aos municípios de Barbalha, Farias Brito, Jardim, Nova Olinda e Santana do Cariri, com exceção dos nomes dos vereadores(as) de cada Casa Legislativa, o conteúdo das atas são exatamente iguais. Conforme os documentos, nessas localidades, os debates sobre o PDUI ocorreram de forma ampla, contemplando, especialmente, discussões sobre os recursos hídricos da região. Sendo essa a preocupação dos participantes presentes. Esse é um detalhe interessante de problematizações, pois, embora as atas tenham sido redigidas por cada Câmara isoladamente, a percepção que fica é que houve uma padronização do conteúdo e discurso no corpo dos documentos, não sendo possível identificar particularidades locais, tanto em relação aos problemas metropolitanos debatidos, quanto às proposições municipais.

Caririáçu é o único município no qual é possível identificar diferenciações quanto ao conteúdo da ata. No entanto, trata do PDUI de forma bastante superficial, apenas mencionando a data da audiência pública. As demais matérias da ata, referem-se a outros trabalhos da Câmara no âmbito do município. Com isso, nota-se a partir das atas disponibilizadas, generalizações da redação, inviabilizando análises mais aprofundadas do teor das discussões travadas ao longo das audiências públicas municipais.

Além disso, o não conhecimento dos detalhes debatidos nas audiências públicas municipais, devido a não divulgação das atas, no caso de Juazeiro do Norte e Crato, entra em sintonia com outra atividade em estágio incompleto do PDUI. Trata-se da construção da plataforma digital do plano, Ação Técnica (AT – 4) inserida entre as atividades dos Procedimentos Preliminares. Em consonância ao Estatuto das Metrôpoles, temos no art.12, § 1º, inciso VI, o Sistema de Acompanhamento e Controle dos processos decorrentes do PDUI.

A ausência dos arquivos relatados, caminha na contramão do inciso II, § 2, do art. 12 do Estatuto das Metrôpoles, que reforça a obrigatoriedade da publicidade dos documentos e informações produzidas no curso do PDUI (BRASIL, 2015). Principalmente, por impedir a sociedade civil de ter acesso à Minuta de Lei enviada à Assembleia Legislativa (AP – 8).

Desta forma, a inexistência de insumos que dêem significado e publicidade aos diagnósticos, as audiências públicas, as oficinas, aos encontros da Instância Colegiadas Deliberativa, da Minuta de Lei (AT – 11), entre outras atividades, torna incerto se os resultados dos processos do PDUI irão considerar, consistentemente, a pluralidade de contextos da RM-Cariri sintetizados nas Funções Públicas de Interesse Comum, especialmente, os cenários analisados a partir dos recursos hídricos.



## 4.2 O CENÁRIO HÍDRICO DA RM-CARIRI

Foram estabelecidas duas funções públicas de interesse comum: “Promoção do desenvolvimento sustentável” e “Promoção da mobilidade urbana”. Cada uma delas foi dividida em eixos estratégicos, sete e três respectivamente. Esses eixos foram divididos em Subeixos como bem demonstra a Figura 03 abaixo.

Figura 03 - FPIC's da RM-Cariri

FPIC	Eixo estratégico	Subeixo
PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Aspectos Institucionais da gestão ambiental e de saneamento	Gestão ambiental
		Gestão em saneamento
	Vulnerabilidade da infraestrutura de água e esgoto	Abastecimento de água potável
		Abastecimento de água potável
	Tratamento de resíduos sólidos	Gestão Municipal de resíduos sólidos
		Coleta domiciliar
		Coleta seletiva
		Destinação dos resíduos sólidos coletados
	Vulnerabilidade habitacional	Condição de Ocupação do Imóvel
		Padrão de revestimento dos domicílios
Ações estaduais em habitação, o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e as Obras do PAC com impacto metropolitano		
Pressão sobre o ambiente natural	Produção de gases de efeito estufa, queimadas, desmatamento e o cenário da desertificação e de outros impactos ambientais	
Caracterização das áreas verdes e dos geossítios	Caracterização das unidades de conservação, geossítios e reservas particulares do patrimônio natural	
Cenário dos recursos hídricos	Precipitação pluviométrica, recursos e demanda hídrica	
PROMOÇÃO DA MOBILIDADE URBANA	Sistema de Transporte Público	Abrangência das linhas regulares e complementares de transporte rodoviário
		Problemas operacionais das linhas regulares e complementares de transporte rodoviário
		A questão da Integração e os problemas entre os modais de transporte público
		Mobilidade urbana como forma de promoção do turismo regional
	Infraestrutura de Transporte	Rodovias e estacionamentos
		Apoio ao transporte público rodoviário
		Apoio ao transporte sobre trilhos
		Apoio ao transporte cicloviário
		Apoio ao pedestre
	Governança e Planejamento em Mobilidade Urbana	Planejamento em mobilidade urbana
		Fiscalização na área de mobilidade urbana

Fonte: Plano de Trabalho do PDUI, 2018.

O objeto deste trabalho, o “Cenário dos recursos hídricos” é composto pelos Subeixos: “Precipitação pluviométrica, recursos e demanda hídrica”, que por sua vez está incluso na FPIC “Promoção do desenvolvimento sustentável”. O Diagnóstico Técnico em sua versão preliminar aborda as FPICs e seus Subeixos e também traz outras informações relevantes ao contexto. A dinâmica de crescimento, mudanças aceleradas e contínuas, foi apontada pelo Diagnóstico Técnico elaborado para basear a formulação e debates do PDUI. Como parte do processo para estabelecimento dos Eixos e Subeixos estratégicos das FPICs, o diagnóstico técnico reúne indicadores, projetos e programas públicos pertinentes às funções estabelecidas.

A RM-Cariri é composta por nove municípios e um ano após sua institucionalização, 2010, apresentou uma população de 564.478 habitantes. A tendência de evolução das cidades é facilmente ampliada em função do aumento populacional, revelando um cenário cada vez mais desafiador para a Região, tendo em vista que, de acordo com as projeções do IBGE para o ano de 2019, e que irá refletir em 2020, estima-se que a população da região será de 609.358 habitantes, havendo uma alta de 7,95% em pouco mais de dez anos de existência.

A expansão demográfica é um desdobramento natural da RM Cariri desde a década de 1980, dado a concentração de investimentos públicos e privados notadamente no Triângulo CRAJUBAR (QUEIROZ, 2013). A região possui diferentes contrastes, a começar pela população urbana e rural. Conforme a Tabela 1, três dos nove municípios possuem mais de 50% da população concentrada em área rural em 2010, dado esse que em 2000 era de cinco municípios.

**Tabela 1** – Percentual da população urbana e rural

Município	2000		2010	
	Urbana (%)	Rural (%)	Urbana (%)	Rural (%)
Barbalha	65	35	69	31
Caririaçu	41	59	53	47
Crato	80	20	83	17
Farias Brito	43	57	47	53
Jardim	28	72	34	66
Juazeiro do Norte	95	5	96	4
Missão Velha	39	61	45	55
Nova Olinda	53	47	68	32
Santana do Cariri	49	51	51	49

Fonte: Elaborada pelos autores com dados do IBGE, 2010.



De forma complementar ao que foi exposto anteriormente, o crescimento demográfico na região pode ser observado de outras maneiras. Primeiro, observar a população urbana superando a população rural nos municípios. Segundo, observar a taxa de urbanização individualizada, pois mesmo para aquelas cidades em que a taxa não superou 50% da população urbana, ainda é possível observar o decréscimo da população rural em todos os municípios integrantes da região. Uma terceira observação cabe aos números absolutos da população, em 2010, o município de Farias Brito foi identificado o decréscimo de seus habitantes totais.

A evolução da urbanização causa outro desafio abordado pelo Diagnóstico Técnico, referente ao crescimento do perímetro urbano em direção às áreas das nascentes e dos bolsões verdes da RM-Cariri, localizados próximos às cidades e, portanto, reféns da expansão da mancha urbana e da crescente densidade habitacional, sobretudo entre os municípios do Eixo Crajubar - Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha. Projeções apontadas por estudo da COGERH (2016) reforçam e alinham-se a ampliação demográfica estimada para a região, ao apontar o consumo, além dos riscos e da diminuição da recarga da Bacia do Salgado, onde está situado o Crajubar, em razão do prolongamento das áreas urbanizadas.

A Agência Nacional de Águas - ANA (2019) realizou um estudo sobre o consumo consultivo de água no Brasil, isto é, “quando a água retirada é consumida, parcial ou totalmente, no processo a que se destina, não retornando diretamente ao corpo d’água”. Com estimativas para todo o Brasil disponibilizadas entre os anos de 1931 a 2030, na RM Cariri, o maior percentual de consumo é a Irrigação (85,54%), seguido do Abastecimento Urbano (5,95%). Esse cenário complementa aquilo que o Diagnóstico do PDUI pondera (sem tratar especificamente) em relação ao crescente consumo na região, especialmente no campo das indústrias (CEARÁ, 2018).

Como exposto anteriormente, as bacias hidrográficas baseiam o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, também serão base para criação dos seus respectivos comitês. No que se refere aos Comitês de Bacias Hidrográficas, espaços institucionalizados através da lei estadual nº 14.844, cujas funções dividem-se entre consultivas e deliberativas. No Ceará, existem 12 Bacias atualmente, todas devem ser compostas de forma paritária: Usuários (30%); Sociedade Civil (30%); Poder Público Municipal (20%); Poder Público Estadual/Federal (20%) (COGERH, 2019).

No caso da RM Cariri, sete municípios estão localizados na Bacia do Salgado (Figura 06) e três municípios estão localizados na Bacia Alto Jaguaribe (Figura 05), ambos os comitês criados por meio do Decreto estadual nº 26.603/2002. É importante destacar algumas características inerentes ao fato da Região Metropolitana do Cariri “pertencer” a duas bacias hidrográficas. Tais bacias comportam outros municípios, a Bacia do Salgado com 23 e a do Alto Jaguaribe com 24. Suas características são distintas, portanto a potencialidade de oferta hídrica, extensão, quantidade de açudes, entre outras características são diferentes.

No caso específico da gestão da Bacia do Salgado o “CBH – Salgado tem uma característica particular de organização e funcionamento, em que a bacia foi dividida em cinco microbacias”, dos municípios da RM-Cariri que compõe o comitê, Jardim encontra-se na Microbacia I; enquanto, Barbalha, Caririaçu, Crato, Juazeiro do Norte e Missão Velha pertencem a Microbacia III. Essa organização precede e é independente da região metropolitana, por isso é importante destacá-la. Em contraponto, a Bacia do Alto Jaguaribe comporta os demais três municípios metropolitanos: Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. O governo estadual e os municípios já gerem o recurso e têm dinâmica própria e regulamentada, a colocação dos recursos hídricos como parte de uma das FPICs é algo essencial, mas que deve ser entendido dentro de seu contexto ambiental e de gestão. Isso porquê a RM-Cariri se insere em um todo maior para discutir um recurso vital e estratégico.









Como alternativa para aumento da oferta de água na região, o Diagnóstico do PDUI aponta alguns caminhos existentes e outros novos. O primeiro, referente aos chafarizes ou fontes públicas, ou seja, pontos de apoio para o acesso à água para comunidades próximas (inclusive para períodos de estiagem). Podem contribuir para a distribuição em sintonia com os carros-pipa. Entre às cidades da RM-Cariri, apenas Barbalha, Crato e Farias Brito dispõem de tais equipamentos (CEARÁ, 2018)

Referente aos poços profundos, o diagnóstico apresenta a quantidade desses na região, mas discute, principalmente, a fiscalização deficitária que acontece. Essa deficiência influencia diretamente o monitoramento e a gestão, impedindo saber a quantidade e a vazão reais, por exemplo. Outro tema abordado foi a expansão urbana em áreas de nascente, visto que essa ação influencia diretamente a atividade natural e produção de água dessas (CEARÁ, 2018).

Esse fator, podendo ser individualizado para cada município, apresenta outras problemáticas não discutidas na sessão do diagnóstico, são elas: as diferentes características municipais que irão requerer maior ou menor atenção ao problema e a relevância das características municipais para o ambiente natural. Isso porque cada município, aqui referindo-se aos da RM-Cariri, ocupam espaços diferentes e que em decorrência das características naturais desse espaço as precipitações, acumulações e decorrentes recargas acontecerão de maneiras distintas. É o caso da cidade do Crato e Barbalha que encontram-se próximas à Chapada do Araripe, essa por sua vez detém importante papel para manutenção dos aquíferos na região.

Em segundo plano, encontra-se a disposição de açudes, realidade expressiva na região, sobretudo em Jardim e Nova Olinda. Contudo, a infraestrutura mal executada dos mesmos é algo posto em xeque, facilitando a exposição solar excessiva e influenciando a alta velocidade de evaporação, em função das condições climáticas do estado, refletindo a ausência de planejamento durante a fase de pré-construção (CEARÁ, 2018).

A terceira alternativa refere-se às adutoras convencionais, realidade apenas em Nova Olinda e Santana do Cariri, enquanto que em Juazeiro do Norte e Caririçu utilizam-se as de montagem rápida (CEARÁ, 2018). A ferramenta ainda apresenta-se de forma tímida na região, mas que de acordo com Gonçalves (2013), dentre as demais alternativas citadas, esse seria o tipo de utensílio relevante de acesso à água para comunidades rurais.

Tais pontos relacionados à aspectos infraestruturais são chave para gestão dos recursos hídricos, pois cada um deles possui um papel frente à busca pela segurança hídrica no Estado. As características da região metropolitana citadas até aqui, alinham-se a essa temática, pois, apesar de não encontrar-se em um dos locais que mais são afetados pela seca, ao mesmo tempo está sobre um dos mais importantes aquíferos do Estado, a Bacia do Rio Jaguaribe, inseridas em meio a Chapada do Araripe, área de preservação ambiental e de considerável importância climática.

## **4.3 PDUI, RECURSOS HÍDRICOS E A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI**

A trajetória da RM-Cariri se desdobra em um cenário peculiar, tendo como contribuinte a isso as suas características populacional, ambiental, econômica e política. Composta por municípios diferentes dotados de singularidades, cuja localização e características do meio ambiente são lidos, constantemente, perpassando a dualidade entre crescimento e desenvolvimento, no qual o primeiro não considera aspectos ambientais e privilegia os econômicos, enquanto o segundo procura uma via alternativa entre as dimensões econômicas e ambientais.

É notório o esforço e levantamentos protagonizados pelo Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria das Cidades, de aspectos centrais observáveis no Diagnóstico da região para o PDUI. O documento apresenta informações que partem desde as precipitações até a infraestrutura de chafarizes e adutoras, bem como sua disponibilidade no âmbito do território metropolitano. Ao mesmo tempo, pouco relata sobre o crescimento da região, ou ainda, aspectos como a fiscalização ou pontos frágeis a cada município, contribuindo de maneira limitada a identificação de problemas locais.



A gestão dos recursos hídricos foi pertinentemente apontada dentre os eixos e sua colocação é especialmente importante nessa região pelas características naturais. No entanto, para além disso, a atuação metropolitana baseada na FPIC observada, implicará movimentos que extrapolam a própria região. A começar pela divisão das Bacias Hidrográficas e seus respectivos comitês que, desconsiderando os conflitos já existentes, agora integra-se ao cenário, a atuação dos municípios enquanto entes comprometidos com um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI.

A forma pela qual foi conduzido o processo de construção do PDUI demonstra, de um lado, claras preocupações por parte da equipe técnica envolvida, vinculada em sua maioria ao Poder Executivo Estadual, em finalizar o cronograma de atividades para 2018, contudo, do outro lado, o entrave ao chegar à Assembleia Legislativa do Estado, parou o curso da aprovação da política. Revelando, dentre outras coisas, que durante o processo de elaboração do plano, a previsão e execução de determinadas atividades, tais como a realização dos Seminários, da primeira reunião da Instância Colegiada Deliberativa e as nove audiências públicas municipais, de fato ocorreram de forma descentralizada, contando com diferentes representações regionais. O que não quer dizer que o processo tenha se dado de forma participativa e, tampouco, propositiva.

Apesar do significativo material consolidado no Diagnóstico do Plano, e da possibilidade de incluir sugestões dentro das FPICs definidas para região, não é possível identificar, a partir da ata disponível da única reunião da Instância Colegiada Deliberativa, como foi desenhada a metodologia das audiências públicas. Além disso, as atas das audiências públicas municipais, com exceção de Caririáçu, são repetitivas quanto ao conteúdo discutido, não havendo indícios do que possa ter sido alvo de problematizações e proposições, principalmente, no que se refere aos recursos hídricos, tema presente na maioria.

Desta forma, nota-se que o Diagnóstico abarca questões cruciais para a identificação de potencialidades e desafios da RM-Cariri, mesmo que de forma limitada quanto à dimensão demográfica. E a sua utilização durante o I Seminário do PDUI em 2017, contribuiu para a publicização da realidade metropolitana de forma significativa para a população, detalhando cada Eixo e Subeixo das FPICs estabelecidas.

Quanto aos recursos hídricos, observa-se diferentes menções referentes às infraestruturas disponíveis que contribuem, ou não, para a melhoria da condição. Apresentando dados sobre os açudes, poços, adutoras, chafarizes e carros-pipa, além de dados sobre precipitações e capacidade de armazenamento pluvial, alinhando-se aos dados previstos pela Agência Nacional de Águas (ANA).

Ao aproximar esses dados no contexto metropolitano, especificamente, nos municípios, percebe-se a ausência de dados capazes de identificar as contribuições de cada localidade. Em que pese o fator técnico dos estudos produzidos serem congruentes à realidade socioespacial e natural da região, todos os processos, devem ser precedidos de ampla participação, de forma crítica e propositiva. Tal condição apresenta-se de maneira fragmentada e inexistente em alguns casos, isto é, divergindo quanto à dimensão social e política daquilo que foi definido para o PDUI.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No esforço de compreender um macro planejamento metropolitano recente, o presente trabalho fixou como objetivo geral, a análise das diretrizes do eixo estratégico sobre os recursos hídricos do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM-Cariri, observando em que medida a proposta leva em consideração as demandas e potencialidades locais.

Partindo dos processos envolvendo a construção do Plano e dos seus desdobramentos, é notável a relevância dos dados utilizados pelo PDUI, dos momentos de escuta e participação da população através das audiências públicas, seminários e oficinas, que deram sustentação e validade às FPICs, Eixos e Subeixos estratégicos. Contudo, embora

a análise tenha sido calcada levando em consideração decisões tomadas em 2017 e 2018, e que, a dinâmica regional da RM-Cariri altera-se rapidamente, especialmente em termos urbanos, populacionais, comerciais e industriais (QUEIROZ, 2013), o cenário constante no Plano, pode não mais representar a região.

A lentidão das políticas definidas, compromete a busca por efeitos realmente efetivos e sustentáveis, seja para a legitimidade do PDUI, seja para o meio ambiente como um todo ou, especificamente, para a gestão dos recursos hídricos, objeto de análises nesta pesquisa.

Há dois fatores de gestão predominantes, mas não os únicos, que comprometem a continuidade do PDUI: 1) a falta de investida política das lideranças locais em relação ao governo estadual, estimulando o grau de dependência e comprometendo todo um trabalho desenvolvido coletivamente; e 2) a ausência de publicidade dos documentos oficiais do PDUI, indisponíveis virtualmente e contrariando as etapas obrigatórias do Plano e do Estatuto da Metrópole.

Dito isso, pode-se afirmar que, desde o Diagnóstico da Região até a consolidação do PDUI, perpassando sobretudo pelas FPICs e seus Eixos e Subeixos, é que há um diálogo legal que articula a situação/potencialidades dos municípios aos desafios metropolitanos. Contudo, essa não é uma condição favorável para assegurar a efetividade do PDUI e das FPICs, pois depende de fatores que extrapolam uma política pública, devendo, dentre outras coisas, manter a disponibilidade de recursos necessários e a participação dos diferentes atores durante as fases de implementação e avaliação, bem como a publicidade dos construtos decorrentes da política.

Os resultados da pesquisa revelam que ainda há muito a avançar na publicização dos produtos que envolvem o PDUI, e caso tal obrigatoriedade fosse seguida, seria possível analisar como de fato ocorreu a participação em escala regional e municipal, sinalizando as dificuldades e propostas de superação elencadas. Tal limitação ainda precisa ser superada, mas não deslegitima toda trajetória de construção da política.

Apesar dos achados durante a pesquisa, algumas limitações ainda precisam ser melhor trabalhadas, dentre elas, do ponto de vista político, institucional e social, a utilização de documentos de caráter metropolitano e municipal que contribuam para uma leitura mais aproximada do que ocorreu durante passagem das audiências públicas e das reuniões da Instância Colegiada Deliberativa. No tocante a análise dos recursos hídricos, o emprego de mais indicadores e estudos que possam existir em outras fontes de dados.

E mesmo diante de tais limitações, o estudo pode contribuir para leituras críticas da Região Metropolitana do Cariri a partir do que consta no PDUI, notadamente, em relação ao planejamento e gestão dos recursos hídricos. Sobretudo em espaços acadêmicos da região que dialogam planejamento metropolitano e pesquisa científica. Possibilitando, olhares que podem desenvolver novos trabalhos pautados em estudos de casos que utilizem os dados aqui analisados.

Além disso, considera-se como um dos principais achados que a gestão dos recursos hídricos no Ceará possui uma longa trajetória e compõe um debate de grande importância por seu papel social e econômico, mas especialmente pelo contexto natural do mesmo. Para tanto, a RM- Cariri adentra essa dinâmica que já é sólida e determinada, devendo articular-se não somente com o Estado, mas com demais órgãos competentes e por isso, extrapolar as relações restritas entre os municípios que a compõem. O planejamento, além de delimitar de forma clara a atuação da região, deverá auxiliar o posicionamento e investimento conjunto, também objetivando minimizar os possíveis conflitos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANA. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). **Usos consuntivos da água no Brasil (1931-2020)**. Agência Nacional de Águas, 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNmFhMjA4NmQ-tY2Y4Yy00OWE4LTkyNzEtOTk2MTY4MTQzMTIiIiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZD-FiYWY4OCJ9>.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. Editora Saraiva, 2016. p. 05 - 30

BRASIL. **Lei Nº 13.089, de 10 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 18 Jan. 2020.

\_. **Lei Complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Senado Federal, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm). Acesso em: 19 Jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996.

CASTELLO BRANCO, M. L. G.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. **Rediscutindo a**

**delimitação das Regiões Metropolitanas no Brasil: Um Exercício a partir dos critérios da década de 1970**. Texto para Discussão 1860 - IPEA: Rio de Janeiro, 2013.

CEARÁ. Diagnóstico Técnico Preliminar do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana do Cariri. 2018.

\_. **Lei Complementar Nº 78. Diário Oficial do Estado do Ceará**. Promulgada em 26 de junho de 2009. Série 3. Ano I. Nº 121.

\_. Secretaria das Cidades. **Plano De Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI): Plano De Trabalho Para A Região Metropolitana Do Cariri**. Disponível em: [https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/plano\\_trabalho.pdf](https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/plano_trabalho.pdf).

CEPED. **Atlas brasileiro de desastres naturais 1991 a 2012**. 2. ed. Florianópolis: CEPED, UFSC. 114 p. 2013.

CHACON, Suely Siqueira. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido**. Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

**Gestão dos Recursos Hídricos no estado do Ceará**. In: 6º congresso da água, 6º, 2002, Porto. p. 02 - 16.

COGERH. Companhia da Gestão dos Recursos Hídricos. **Relatório Final Do Balanço Hídrico Considerando A Demanda E Oferta Por Município**. Disponível em: <https://portal.cogerh.com.br/wp-content/uploads/pdf/estudo-de-projetos/Relatorio%20Final%20do%20Balanco%20Hidrico%20Considerando%20a%20Demanda%20e%20Oferta%20por%20Municipio.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020

\_. **Comitês de Bacias Hidrográficas**, 2019. Disponível em: <<https://portal.cogerh.com.br/comites-de-bacias-hidrograficas/>>. Acesso em: 04 de jul. de 2020.

CORTEZ, Helder dos Santos; LIMA, Gianni Peixoto de; SAKAMOTO, Meiry Sayuri. A seca 2010-2016 e as medidas do Estado do Ceará para mitigar seus efeitos. **Parcerias Estratégicas**, v. 22, n. 44, p. 83-118, 2017.

DA SILVA, Francisco Raniere Moreira; DO NASCIMENTO, Diego Coelho. Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 25, n. 3, p. 1096-1122, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GONÇALVES, José Yarley de Brito. **O Índice de Pobreza Hídrica (IPH) na Bacia do Salgado e o Caso das Comunidades Rurais Difusas do Município de Aurora, Ceará**. 2013. 85 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional Sustentável, Centro de Pesquisa e Pós-graduação do Semiárido, Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do Norte, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Censo Demográfico**,

Área territorial brasileira. Disponível em: [sidra.ibge.gov.br](http://sidra.ibge.gov.br) Acesso em: 05 jan. 2020.

\_. **Estimappop**. 2019. Disponível em: [sidra.ibge.gov.br](http://sidra.ibge.gov.br) Acesso em: 05 jan. 2020.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira. **Observatório das Metrópoles**. Brasília: INCT/CNPq, 2015.

NASCIMENTO, Diego Coelho do. **Cidades Sustentáveis e Desenvolvimento Regional: Atualidades e Perspectivas na Região Metropolitana do Cariri**. 2013. 262 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional Sustentável, Centro de Pesquisa e Pós-graduação do Semiárido, Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do Norte, 2013.

QUEIROZ, Ivan da Silva. **A metrópole do Cariri: institucionalização no âmbito estadual e a dinâmica urbano-regional da aglomeração do Crajubar**. 2013.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Org: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

\_. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. 151p. Garamond, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ISBN X, v. 85761704, 2008.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 06 -44.









PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL EM  
JUAZEIRO DO NORTE - CE: UMA ANÁLISE A  
PARTIR DO PLANO DIRETOR

*URBAN AND ENVIRONMENTAL PLANNING IN  
JUAZEIRO DO NORTE - CE: AN ANALYSIS FROM  
THE MASTER PLAN*

Maria Mirelly da Costa Silva, Universidade Federal do Cariri  
Jéssica Beatriz Pereira Lima, Universidade Federal do Cariri  
Diego Coelho do Nascimento, Universidade Federal do Cariri



## RESUMO

A atual crise ambiental trouxe uma reflexão para um nível micro onde se questionou se o cidadão tem consciência de tratar o seu lixo doméstico de forma sustentável. Pretende-se analisar o conhecimento sobre os conceitos de reciclagem e sustentabilidade dos paulistanos, e verificar seus hábitos de tratamento ao seu resíduo doméstico e possíveis motivações às práticas sustentáveis. O artigo questiona as hipóteses se falta ao cidadão uma noção de interdependência com o meio ambiente no qual se insere (h1), se falta acesso para informações e educação sobre sustentabilidade (h2) e por fim, se inexistente o desenvolvimento de uma cultura sustentável em seu entorno (h3). Para levar a efeito a medida, realizou-se pesquisa descritiva de natureza quali-quantitativa, mediante um questionário enviado pela internet com 97 respondentes na cidade de São Paulo. A análise das respostas demonstrou que paulistanos estão conscientes da necessidade de ter ações mais sustentáveis, contudo, concluiu-se que é fundamental disponibilizar informações e incentivo à geração de conhecimentos úteis para a vida prática do cidadão no intuito de conscientizar a população sobre a necessidade de preservar a natureza, esclarecer conceitualmente termos associados à sustentabilidade e educar o reconhecimento de valores ambientais para adotarem práticas mais sustentáveis.

**Palavras-Chave:** Sustentabilidade. Hábitos sustentáveis. Descarte Consciente. Resíduo Doméstico. Teoria do Comportamento Planejado.

## ABSTRACT

The actual environmental crisis brought a reflection to a micro level where it was questioned whether the citizen is aware of treating his household waste in a sustainable way. It is intended to analyze the knowledge about the recycling and sustainability concepts of paulistanos, and verify their treatment habits to their domestic waste and possible motivations for sustainable practices. The article questions the hypotheses if the citizen lacks a sense of interdependence with the environment in which he is inserted (h1), if access to information and education on sustainability is lacking (h2) and finally, if there is no development of a sustainable culture in his surroundings (h3). To do this, a qualitative quantitative descriptive research was conducted, sending by internet a questionnaire with 97 respondents in the city of São Paulo. The analysis showed that paulistanos are aware of the need to have more sustainable actions, however, it is concluded that it is essential to provide information and encourage generate useful knowledge for the citizen practical life in order to make the population aware of the need to preserve nature, conceptually clarify terms associated with sustainability and educate about the recognition of environmental values to adopt more sustainable practices.

**Key-words:** Sustainability. Sustainable habits. Conscious Discard. Domestic waste. Theory of Planned Behaviour.



# 1. INTRODUÇÃO

O uso indiscriminado, sem controle e sem pensamento futuro levou o planeta Terra a um patamar tão absurdamente assustador que não garante a existência plena do ser humano nos próximos séculos (IDEC *et al.*, 2005 ; BRASIL, 2008).

O consumo tornou-se um desafio ambiental. O aumento exponencial do consumo de energia, água, combustíveis etc., gerados pelo crescimento da economia social e dos meios de produção, trouxeram sérios problemas ambientais, como a poluição da água e do ar, a contaminação e o desgaste do solo, o desaparecimento de espécies animais e vegetais e as mudanças climáticas (CARTA DA TERRA, 1992 ; IDEC *et al.*, 2005 ; AGENDA 21, 2012).

Para Lipovetsky (2007), o termo sociedade de consumo é uma tentativa de compreensão das mudanças que vêm ocorrendo nas sociedades contemporâneas. A Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente Brasileiro (2012) alerta que o consumo excessivo, perdulário e descontrolado é ambientalmente insustentável.

Conforme Valle (1995) diante da impossibilidade de deter o progresso nos resta apenas domá-lo, controlá-lo e adequá-lo para o bem estar do ser humano. Enquanto para Jansson *et al.* (2010), consumir de maneira sustentável significa consumir melhor e menos, levando em consideração os impactos ambientais, sociais e econômicos das empresas e dos seus produtos em toda cadeia produtiva: desde a compra de produtos ecologicamente produzidos, seu uso consciente finalizando com o descarte consciente.

Os hábitos consumistas, o desperdício de comida, o mal uso da água e a produção excessiva de resíduos sem descartes adequados foram evidenciados no século XXI, ocasionando graves problemas ambientais (BRASIL, 2008). É dever do poder público se comprometer com a construção de uma sociedade mais ética e sustentável, desenvolvendo políticas ambientais que incentivem as ações públicas e privadas sustentáveis (SANTOS, 2015). Contudo é essencial que a sociedade entenda a importância de suas ações individuais e colabore nesse processo.

De acordo com dados da FAO Brasil – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 28% dos alimentos produzidos no mundo se perdem no processo de produção agrícola e mais 28% são jogados no lixo após chegarem às casas dos consumidores, enquanto cerca de 800 milhões de pessoas passam fome (FAO, 2017). A quantidade desperdiçada seria suficiente para alimentar o dobro de pessoas que passam fome diariamente.

O Brasil tem o desafio de produzir mais, com menos recursos e de forma mais sustentável, pois está entre as 10 maiores nações que desperdiçam alimentos, conforme declara a FAO Brasil (2017), são 41 mil toneladas por ano, o suficiente para alimentar 25 milhões de pessoas. A população mundial em 2024 será superior a 8 bilhões de pessoas e, em 2050, superior a 9,5 bilhões. Tais números representam crescimento de 13,16% de 2012 a 2024 e de 34,90% entre 2012 e 2050 (FAO Brasil, 2017). Nessa realidade a escassez de alimentos e produção é uma consequência inquestionável.

A WWF-Brasil (2019), revela que a sociedade produz anualmente, cerca de 240 milhões de toneladas de plástico no mundo. Um milhão de garrafas de plástico são compradas em todo o mundo a cada minuto. Estima-se que temos 10 milhões de toneladas de plástico jogados nos oceanos e em 2030 serão 26 mil garrafas plásticas por km<sup>2</sup>. O plástico demora 450 anos para se decompor na natureza e é altamente reciclável, contudo apenas 9% do total produzido é reciclado. Um absoluto desastre ambiental.

## RESUMO

O presente artigo busca investigar os impactos ambientais decorrentes da ausência da implementação efetiva e da revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte. Como objetivo geral foi definido: analisar os impactos ambientais resultantes da ausência de implementação e revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte. Enquanto os objetivos específicos traçados para o alcance do anterior foram: (i) traçar comparativos entre as condições físicas das Zonas Especiais, relativas às áreas ambientais pré-estabelecidas no Plano Diretor, mapeando as diferenças pertinentes desde o ano 2000 até a atualidade; (ii) verificar o status legal destas; e, por fim, (iii) analisar a influência do aumento populacional do município enquanto fator contribuinte para degradação das áreas de preservação. O trabalho é de nível exploratório, seu principal método foi a pesquisa documental. Sendo as principais fontes de coleta de dados, a legislação municipal e as tabelas estatísticas disponibilizadas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aliado a isso, utilizou-se da coleta de imagens por satélite das zonas ambientais municipais, através do software Google Earth. Constatou-se que o crescimento da cidade aliado a não implantação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e suas determinações de parcelamento e uso do solo, contribuíram fortemente para a degradação das Zonas Especiais de interesse ambiental definidas dentro do município. Principalmente no tocante ao avanço da mancha urbana em direção às mesmas. Como consequência observa-se uma série de danos ao ambiente natural municipal e para população, considerando o aumento progressivo de ocupações em áreas de risco, o descarte inadequado do lixo e a poluição de águas flutuantes.

**Palavras-chave:** Áreas ambientais. Ocupação do solo. Degradação ambiental. Política Urbana.

## ABSTRACT

This article seeks to investigate the environmental impacts resulting from the absence of effective implementation and the revision of the Master Plan of Juazeiro do Norte. The general objective was defined: to analyze the environmental impacts resulting from the lack of implementation and review of the Master Plan of Juazeiro do Norte. While the specific objectives outlined for reaching the previous one were: (i) to draw comparisons between the physical conditions of the Special Zones, related to the environmental areas pre-established in the Master Plan, mapping the relevant differences from the year 2000 to the present; (ii) check their legal status; and, finally, (iii) to analyze the influence of the population's increase in the municipality as a contributing factor for the degradation of the preservation areas. The work is of an exploratory level, its main method was documentary research. Being the main sources of data collection, the municipal legislation and the statistical tables provided by the Institute of Research and Economic Strategy of Ceará (IPECE) and by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). Allied to this, it was used to collect satellite images from the municipal environmental zones, through the Google Earth software. It was found that the city's growth, combined with the non-implementation of the Urban Development Master Plan and its determinations of parceling and land use, contributed strongly to the degradation of the Special Areas of environmental interest defined within the municipality. Especially with regard to the advance of the urban area towards them. As a consequence, there is a series of damages to the municipal natural environment and to the population, considering the progressive increase in occupations in areas at risk, the inadequate disposal of garbage and the pollution of floating waters.

**Keywords:** Environmental areas. Soil occupation. Ambiental degradation. Urban Policy.



# 1. INTRODUÇÃO

A expansão dos centros urbanos deu origem a diversas problemáticas sociais, como à falta de infraestrutura básica, o crescimento irregular das cidades e a marginalização de grupos sociais (PAULO, 2018). Não obstante, estes aspectos desencadearam consigo impactos ambientais negativos, permitindo-se citar como exemplo, os altos índices de poluição e de degradação natural.

Nestas circunstâncias, o governo brasileiro passou a investir no ordenamento urbano através da Constituição (1988), ao definir no capítulo da Política Urbana, os art. 182 e 183, aos quais definem brevemente as funções sociais da propriedade na promoção do bem-estar e do desenvolvimento de cidades sustentáveis. O marco de aprofundamento dessa legislação ocorre por meio da institucionalização do Estatuto da Cidade, referente à Lei 10.257/2001.

Em ambas legislações, o índice populacional torna-se o principal fator de apontamento para promoção e regulamentação do instrumento de uso e ocupação do solo por meio da elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos, sendo este de caráter obrigatório em municípios com população igual ou superior a 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas e/ou que se localizem em áreas de interesse turístico, entre outras (BRASIL, 1988).

Nos enquadramentos da estrutura apresentada, o município de Juazeiro do Norte, elaborou o seu Plano Diretor - ainda com a nomenclatura de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) - no ano 2000, por meio da Lei 2.572, bem como regulamentou as áreas remanescentes de Uso e Ocupação do Solo através da Lei

2.570. Dentre as delimitações do espaço urbano do município, foram alvo as Zonas Especiais (ZE), as quais se destinam a locais de incentivo à preservação e proteção ambiental (JUAZEIRO DO NORTE, 2000).

As áreas referentes a essa parte zoneamento municipal, são irrestritas a ocupação residencial, comercial, industrial ou de serviços de qualquer espécie, às quais não estejam definidas anteriormente por lei. Contudo, com a expansão em larga escala da mencionada cidade, a falta de fiscalização das diretrizes impostas no Plano Diretor e a degradação do mesmo, que não representa mais a dinâmica do município, levando em consideração os quase 20 anos de sua defasagem e falta de atuação, resultaram de forma direta na invasão urbana destas áreas de incremento ao meio ambiente.

O presente artigo é fruto do projeto de pesquisa “Planejamento urbano e ambiental em Juazeiro do Norte - CE: Um caso de (in)sustentabilidade” desenvolvido pelo Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (Laurbs), vinculado à Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da Universidade Federal do Cariri com fomento da referida universidade e da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).

## 2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo é **analisar os impactos ambientais resultantes da ausência de implementação e revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte**. No tocante aos objetivos específicos, busca-se (i) traçar comparativos entre as condições físicas das Zonas Especiais, relativas às áreas ambientais pré-estabelecidas no Plano Diretor, mapeando as diferenças pertinentes desde o ano 2000 até a atualidade; (ii) verificar o *status* legal destas; e, por fim, (iii) analisar a influência do aumento populacional do município enquanto fator contribuinte para degradação das áreas de preservação.

## 3. METODOLOGIA

O presente trabalho é de nível exploratório e como tal representa os primeiros passos de uma investigação mais ampla. Tendo como principal método a pesquisa documental, debruçando-se sobre documentos de primeira e segunda mão. Nesse sentido:

Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas (GIL, 2008, p. 49).

Referente aos documentos de primeira mão, visando contemplar os objetivos traçados, foi realizado um mapeamento na legislação municipal, almejando coletar todas as leis aprovadas entre os anos de 2000 e 2020 que modificaram completamente ou uma porção das áreas classificadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) como Zona Especial. Quanto aos documentos de segunda mão, foram utilizados nesta pesquisa informações disponibilizadas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Finalizando, foi coletado imagens por satélite das zonas ambientais municipais, para posterior comparação e análise, através do *software* Google Earth. As imagens coletadas são referentes aos primeiros anos de vigência do PDDU (2000) de Juazeiro do Norte, lei que delimita tais zonas, juntamente com imagens mais atuais da área (2020). O software livre de georreferenciamento, QGIS, também foi utilizado para ilustrar a delimitação de tais áreas e as mudanças pelas quais foram submetidas ao longo do período.

## 4. ANÁLISE

### 4.1 PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Esse trabalho se direciona aos espaços classificados como Zona Especial pela legislação urbana de Juazeiro do Norte, especificamente na Lei nº 2.570/2000 (Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo) e Lei nº 2.572/2000 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), ambas são instrumentos da política urbana municipal. Esse aparato legal está ancorado na política urbana brasileira. O capítulo constitucional referente à política urbana é composto pelos artigos 182 e 183 e representou uma evolução ao contemplar questões reivindicadas pela sociedade (CYMBALISTA, 2006).

A legislação introduziu uma série de deveres para os municípios, posicionando-os como atores autônomos, inclusive quanto à gestão urbana. O movimento nacional pela reforma urbana, entre suas pautas, reivindicava a proposição de instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, facilitar o acesso a terra e a democratização do solo urbano. Tais reivindicações não foram inéditas no período, pois se assemelhavam aos movimentos da década de 60. No entanto, no período de redemocratização, o alinhamento de diversos atores diferenciou o movimento da década de 1980 em relação ao anterior (CYMBALISTA, 2006).

Na Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor figura como instrumento basilar da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades que cumprem requisitos estipulados, entre eles possuir mais de 20 mil habitantes. Nele deverão ser expressas exigências fundamentais de ordenação da cidade para que a propriedade



urbana cumpra sua função social, objetivo maior da política. Diretamente para os municípios foram estipulados oito instrumentos, dentre eles estão o Plano Diretor e o Zoneamento Ambiental (BRASIL, 1988).

O capítulo foi regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 nomeada, Estatuto da Cidade. A legislação elenca dezenove diretrizes, aspirando contemplar o objetivo da política urbana, portanto, são mencionadas diretrizes para variados tópicos. Dentre eles: “I – garantia do direito a cidades sustentáveis [...]; II – gestão democrática por meio da participação da população [...]; VI – ordenação e controle do uso do solo [...]; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído [...]”. (BRASIL, 2001)

Apesar do marco regulatório para os instrumentos, Plano Diretor e Zoneamento Urbano especificamente, também não eram inéditos na prática de planejamento urbano no Brasil. Planos para cidades como, Rio de Janeiro e São Paulo, remontam a 1875, mas no período voltavam-se apenas ao embelezamento das cidades a fim de glorificar o Estado e a classe dominante. Com o crescimento das obras dessa natureza decaíram e a lógica que passou a ser empregada foi a de uma “cidade eficiente”, mas sem perder o vínculo com interesses imobiliários. Outro fator que influenciou o declínio dos planos desse tipo foi a mudança de contexto sociopolítico. Enquanto crescia a consciência social, ao mesmo tempo a classe dominante não era hegemônica como anteriormente (VILLAÇA, 1999).

Esse cenário, iniciado na década de 1930 e continuado nas décadas seguintes, obrigaram a burguesia urbano-industrial a procurar novos meios para legitimar-se, para Villaça (1999) isso aconteceu, principalmente, por meio de políticas habitacionais e o uso ideológico do planejamento urbano. Portanto, impossibilitada de impor seus interesses e sem apontar alternativas para solucionar os problemas urbanos, o plano passa a operar apenas no discurso.

O autor também explana sobre o período entre 1930 e 1990, resgatando uma série de planos que, por vezes, resumiram-se à diretrizes e objetivos alheios ao espaço para o qual foi formulado. “A idéia do plano diretor de princípios e diretrizes está associado à de “posterior detalhamento”, e isso nunca ocorre. Passam, então, a aparecer os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos.” (VILLAÇA, 1999, p. 221)

Essa trajetória de planos, especialmente o Plano Diretor e o Zoneamento, não impediu sua regularização na Constituição Federal e, posteriormente, o recebimento de maior importância pelo Estatuto da Cidade. Como mencionado anteriormente, endossado pela legislação federal fortemente influenciada pela iniciativa popular. É evidente o avanço que isso significou para a sociedade democrática e também para o poder local, pois a gestão municipal é a responsável em conjunto com a população. Isso porque é obrigatório a realização de todo o processo de maneira participativa.

Importante destacar que autores como Villaça (1999) e Maricato (2000) resguardam críticas sobre os planos e sua obrigatoriedade expressa na lei. Como explicitado anteriormente, Villaça evidencia, exemplificando através dos Planos Diretores de São Paulo e Rio de Janeiro, como o uso dos planos restringiu-se apenas ao discurso. Maricato (2000) adiciona a discussão a ideia de “cidade ilegal”, essa é a parcela, na maioria das vezes uma grande parcela, da população que cresceu “fora do plano”, em que o planejamento realizado não propõe soluções para os problemas urbanos desta cidade que cresce ilegalmente.

Exposto algumas críticas vinculadas ao plano diretor e seu uso, sua inclusão na Constituição Federal, juntamente a outros mecanismos legais, por exemplo, a usucapião, configurou-se um grande avanço para o país. Além da relevante articulação social, a aprovação e posterior regulamentação culminaram em uma lei que aborda relevantes pautas sociais e ambientais. O Estatuto da Cidade apresenta em seu artigo 2º uma série de diretrizes que contemplam diversos aspectos e miram seu objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001). Dentre essas diretrizes destaca-se:

- I. – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

- II. – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...]
- III. – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...]
  - d. a deterioração das áreas urbanizadas;
  - e. a poluição e a degradação ambiental;
  - f. a exposição da população a riscos de desastres. [...]
- IV. – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- V. – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; [...]
- VI. - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (BRASIL, 2001)

Demonstra-se, a partir dessa fração da lei, como o ambiente natural constitui vertente indispensável ao cumprimento de seu objetivo. Para além de instrumentos específicos como o “estudo prévio de impacto ambiental (EIA)”, a premissa ambiental expressa nas diretrizes abre espaço para sua inserção nos demais instrumentos. O plano diretor, estabelecido pela mesma lei como básico para política urbana municipal, não deveria deixar de versar sobre a temática que posteriormente deverá ser concretamente implementada.

## 4.2 DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE

As primeiras noções de “desenvolvimento” emergiram em consonância ao processo de industrialização, alinhada à ideia de crescimento econômico. Apesar dessa vertente, no debate acadêmico o tema demonstra-se multifacetado, sendo considerado polissêmico em razão das suas várias concepções. Contudo, mesmo não tendo uma designação única, as suas variações revelam uma interligação nos sentidos.

Para Chacon (2014), há uma dicotomia entre crescimento e desenvolvimento, geralmente o crescimento está interligado a ideais “[...] econômicos, detectado pelo aumento da quantidade produzida em certo período de tempo, em um dado espaço territorial, o desenvolvimento se manifesta pela distribuição equitativa dos resultados do crescimento para toda a sociedade.” (p.48).

Nesta dimensão, o desenvolvimento seria uma ferramenta de inclusão do âmbito social, indo além da abrangência econômica, como defende Furtado (1984, p. 63):

A visão que tenho do desenvolvimento é a de um processo criativo, de invenção da História pelos homens, em contraste com o quadro mimético e repetitivo de que são prisioneiras as sociedades dependentes. Em nossa civilização, o processo de desenvolvimento se faz com crescente ampliação da base material da cultura e também com enriquecimento do horizonte de expectativas do ser humano. Desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade.

A partir desta vertente, e das primeiras preocupações sobre o impacto negativo da ação humana sobre o meio ambiente, surge o conceito de ecodesenvolvimento, difundido principalmente por Sachs a partir da década de 1970, ao qual



“[...] afirma a ligação do conceito de desenvolvimento à esfera ética, e não da economia.” (CHACON, 2014, p. 48).

O ecodesenvolvimento traz uma preocupação direta no âmbito das dimensões sociais e ambientais, preocupando-se com a “melhoria da qualidade de vida da maior parte da população, e o cuidado com a preservação ambiental como uma responsabilidade para com as gerações que sucederão [...]” (MONTIBELLER FILHO, 1993, p. 133). Posteriormente ao debate de ecodesenvolvimento, surge outra discussão no meio acadêmico sobre “desenvolvimento sustentável”.

O desenvolvimento sustentável pode ser atingido com um conjunto de políticas capazes de, simultaneamente, garantir o aumento da renda nacional, o acesso a direitos sociais básicos (segurança econômica, acesso a saúde e educação) e a redução do impacto do aumento da produção e do consumo sobre o meio ambiente. A partir dessa data, a expressão “desenvolvimento sustentável” veio substituir quase que completamente a de “ecodesenvolvimento”, embora exprima o mesmo conceito normativo. (ROMEIRO, 2012, p. 70)

As discussões sobre essa nova perspectiva de empreendimento, começam a emergir no fim da década de 1980 e se intensificam na década de 1990, buscando mecanismos de atuação e de equilíbrio entre o setor econômico/de produção e de extração natural, objetivando assim, reduzir os impactos ambientais (OLIVEIRA, 2002).

Para Camargo (2012), desenvolvimento sustentável é uma maneira de ter uma ação conjunta entre o ambiente natural e o desenvolvimento econômico, realçando que, esse conceito deve perpassar uma inter-relação entre todas as formas de vida do planeta “[...] além de ser também concebido como um novo paradigma que relaciona aspirações coletivas de paz, liberdade, melhores condições de vidas e de um meio ambiente saudável.” (CAMARGO, 2012, p. 15).

Outra tendência de discussão paira sobre a questão da sustentabilidade, a qual se assemelha muito às concepções mencionadas anteriormente. Para Mikhailova (2004, p. 28) a sustentabilidade,

[...] representa a justiça em relação às gerações futuras. [...] Sustentabilidade se relaciona à quantidade do consumo que pode continuar indefinidamente sem degradar os estoques de capital total, que é representada pela soma de capital material (manufaturado, feito pelo homem), capital humano e capital natural.

Ainda nessa perspectiva, Sachs (2009), aponta alguns critérios para o alcance da sustentabilidade, sendo estas as seguintes: (1) social; (2) econômica; (3) ecológica; (4) do território; (5) cultural; (6) ambiental; e (7) política (nacional e internacional).

O objetivo da sustentabilidade social é melhorar os níveis de distribuição de renda, com a finalidade de diminuir a exclusão social e a distância (econômica) que separa as classes sociais. A sustentabilidade econômica diz respeito a aumentos na eficiência do sistema, seja na alocação de recursos ou na sua gestão. Sustentabilidade ecológica concerne à preservação do meio ambiente, sem, contudo, comprometer a oferta dos recursos naturais necessários à sobrevivência do ser humano. A sustentabilidade espacial refere-se ao tratamento equilibrado da ocupação rural e urbana, assim como de uma melhor distribuição territorial das atividades econômicas e assentamentos humanos. Já a sustentabilidade cultural diz respeito à alteração nos modos de pensar e agir da sociedade de maneira a despertar uma consciência ambiental que provoque redução no consumo de produtos causadores de impactos ambientais (OLIVEIRA, 2002, p. 43).

A sustentabilidade ambiental estaria associada à ideia de “Respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;” (SACHS, 2009, p. 86). Outra vertente da sustentabilidade defendida por Sachs (2009), seria a política, subdividida em duas bases: a nacional e a internacional. A sustentabilidade nacional englobada por meio

da democracia e direitos humanos, com “um nível razoável de coesão social” e a sustentabilidade internacional teria como ênfase o entrelaçamento com órgãos globais afins de tratar temática comuns e de garantia de uma “gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade” (SACHS, 2009, p. 87).

Nessa dimensão, é possível refletir sobre o tema a partir de diferentes perspectivas, inclusive no meio urbano, pois a crescente expansão populacional, os altos índices de consumo material e de produção poluente (CAMARGO, 2012) são as principais problemáticas vertentes nas cidades, em especial no meio ambiente. Como dialoga Camargo (2012, p.14), essas deficiências não se restringem às questões ambientais, pois “[...] incorporam também dimensões sociais, políticas e culturais.”

Sendo assim, a visão de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade pode conversar diretamente com os centros urbanos, dada a discussão multifacetada sobre o território e o meio ambiente, assim colocando em pauta que “a desinformação, a corrupção, a falta de fiscalização e as leis ambientais, de uso e ocupação e do plano diretor também têm sua parcela de responsabilidade.” (ABIKO; MORAES, 2009, p.7), expondo o ambiente natural a riscos, em razão da degradação ambiental causada pela ação humana, e a população que fica inerte nestas áreas, as quais são passíveis de risco de alagamento, inundação e/ou deslizamento de terra.

Diante dessa perspectiva, cabe ao poder público, em especial o de cunho municipal, acompanhar efetivamente os avanços do seu desenvolvimento territorial, buscando estabelecer mecanismos de averiguação e garantia a proteção dessas áreas, por meio da fiscalização e acompanhamento de suas delimitações, prevenindo-se assim de problemas posteriores, que podem gerar consigo conflitos socioambientais.

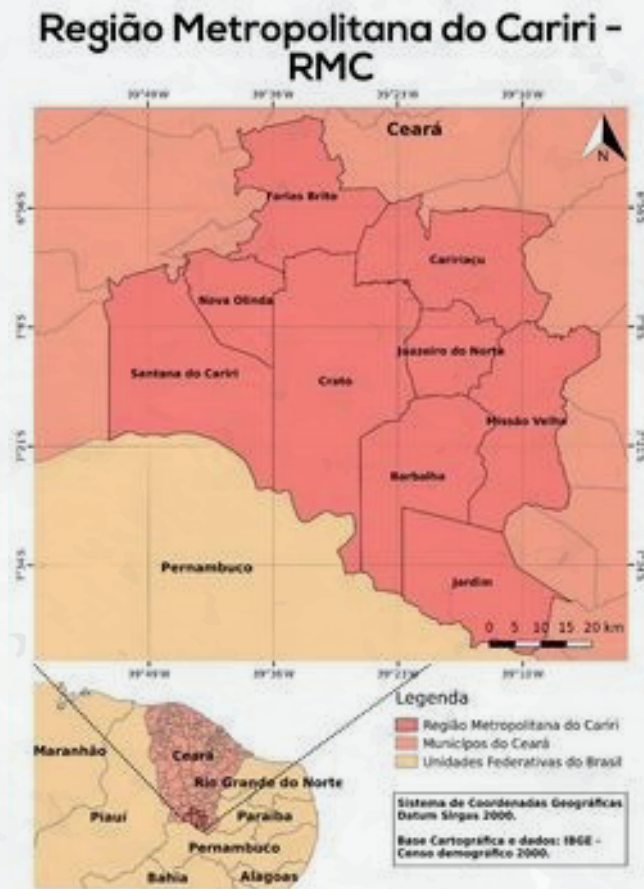
## 5. RESULTADOS

O município de Juazeiro do Norte, apresenta-se com destaque dentre as outras localidades do sul do Ceará, sendo considerado de porte médio, com dimensões de 258,788 km<sup>2</sup> e estimativa populacional de 276.264 habitantes (IBGE, 2020). O referido município se configura como o de maior influência econômica dentre as cidades limítrofes, ocupando o polo da Região Metropolitana do Cariri (RMC), é o maior município do interior do estado do Ceará e o terceiro maior do Estado do Ceará (IBGE, 2010).

A Região Metropolitana do Cariri foi instituída por meio da Lei Complementar Estadual nº 78 e abrange mais oito municípios além de Juazeiro do Norte, sendo esses Crato, Barbalha, Santana do Cariri, Caririçu, Farias Brito, Nova Olinda, Missão Velha e Jardim, como podem ser visualizados na Figura 1.



Figura 1: Mapa da Região Metropolitana do Cariri



Fonte: Caio Silva, 2021.

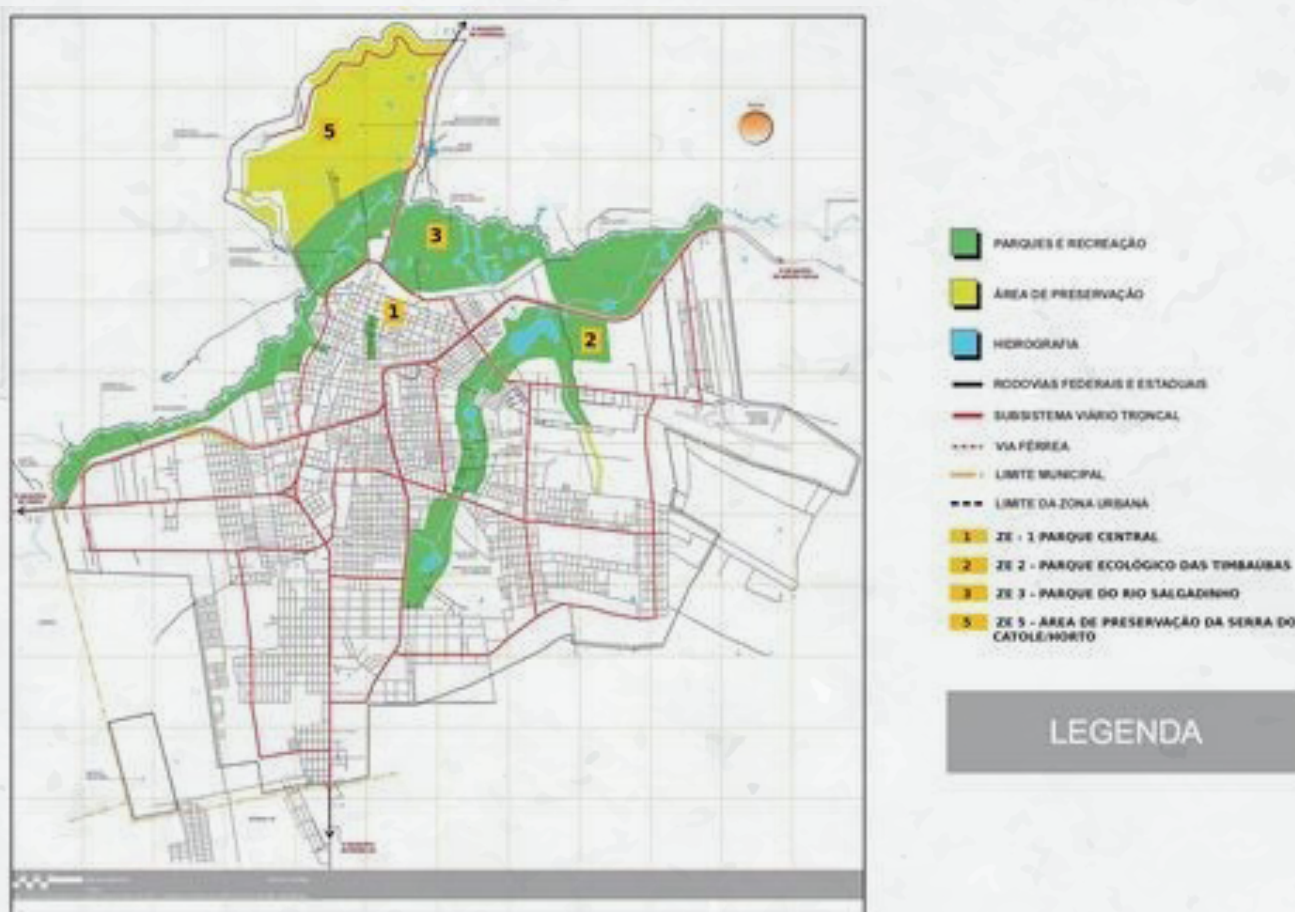
O município configura uma peça chave para a movimentação e enriquecimento da RM-Cariri, dessa maneira, é possível vislumbrar que, devido às suas grandes influências econômicas e sociais, a cidade apresenta índices exacerbados de crescimento urbano. De acordo com o último censo do IBGE, realizado em 2010, 96,07% da população ocupa a área urbana e apenas 3,93% advém do âmbito rural (IPECE, 2012).

O Plano Diretor e sua legislação complementar, como o Parcelamento, Uso e Ocupação, foram instituídos no município no ano 2000, em parceria com o Consórcio VBA/Espaço Plano. De acordo com o Art. 14 do Plano Diretor de Juazeiro do Norte (2000), foram divididas sete zonas as quais são correspondentes “em função das peculiaridades físicas, culturais, ambientais, institucionais e de desenvolvimento do município” (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p. 68), denominadas da seguinte maneira: (1) Zona Residencial; (2) Zona Comercial e de Serviços Especiais (ZCSE); (3) Zona de Uso Misto (ZUM); (4) Centro de Unidade de Vizinhança (CEUV); (5) Zona de Renovação Urbana (ZRU); (6) Zona Industrial (ZI); e (7) Zona Especial (ZE).

A ênfase concedida nesse estudo restringe-se às Zonas Especiais (ZE) do município, mais especificamente as áreas ambientais, visto que “ZE” são áreas destinadas a “[...] equipamentos, públicos ou privados, de grande porte [...]”, como também “[...] áreas sensíveis e de interesse ambiental [...]” (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p.107). Essas últimas são formadas por parques urbanos, áreas de preservação e faixas de proteção dos recursos hídricos.

Cinco Zonas especiais foram delimitadas: (1) Parque Central; (2) Parque Ecológico das Timbaúbas; (3) Parque do Rio Salgadinho; (4) Aeródromo; e (5) Área de Preservação da Serra do Catolé/Horto. Dessas, apenas a número cinco, Aeródromo, não corresponde a uma área de interesse ambiental, pois se destina a operação de aeronaves. Na Figura 2 é possível visualizar como as áreas ambientais foram distribuídas e estão conectadas.

**Figura 2 - Mapa de Meio Ambiente**



Fonte: Montagem feita pelos autores a partir do Mapa de Meio Ambiente, 2021.

É imprescindível destacar que, desde que fora regulamentado por meio da Lei nº 2.572/2000, o Plano Diretor de Juazeiro do Norte, não passou por reavaliação, como exigido pelo Estatuto da Cidade (2001), a qual requer no mínimo uma revisão a cada década, a fim de adequar o plano as mudanças que tenham vindo a acontecer na cidade. Assim, o plano completou 20 anos de vigência, mas apesar disso ele não permaneceu intocado.

De maneira geral, todas as Zonas Especiais, com exceção da ZE 4 – Aeródromo, foram alvo de alguma legislação que alterou completamente ou parcialmente a destinação a qual a área foi originalmente classificada. Do mapeamento e análise realizados, obteve-se que as primeiras alterações aconteceram em 2008, distribuídas durante os anos, foram observadas modificações até 2019. De todas as modificações realizadas legalmente, entre todas as zonas previstas, 10,20% delas voltaram-se às zonas especiais, sendo o alvo de maior ocorrência a ZE 2 - Parque Ecológico das Timbaúbas.

O caso da **ZE 1 – Parque Central** é peculiar quando comparado ao das demais Zonas Especiais voltadas ao ambiente natural municipal. Essa zona teve toda sua área alterada para tornar-se Zona Comercial e de Serviços Especiais (ZCSE), outra categoria de zona trazida pelo plano. No entanto, essa modificação realizada em 2014 jus-



tifica-se, pois a área que corresponderia ao parque já era ocupada desde o período de aprovação do plano, 2000. Portanto, havendo apenas uma adequação aos usos já corriqueiros do espaço.

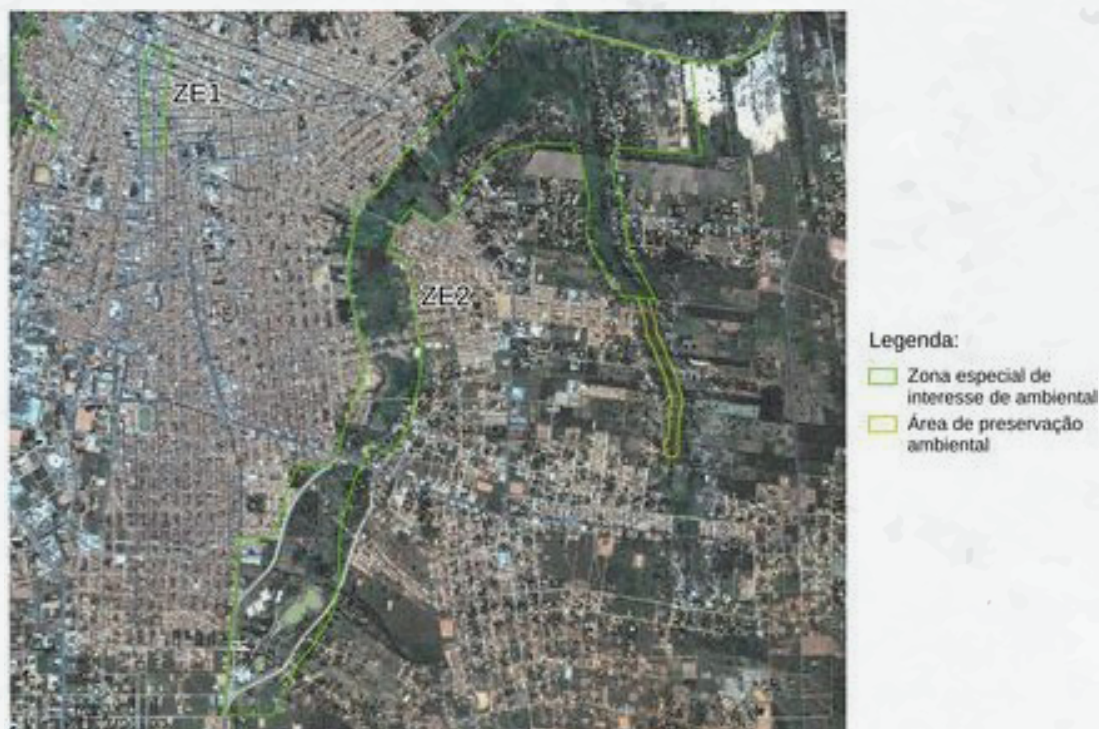
A Figura 2, apresentada anteriormente, evidencia essa ocupação pela quantidade de vias na região que compõem o tradicional centro comercial da cidade. Esse fator aponta para uma crítica contundente ao zoneamento estabelecido pelo plano, pois, por ter sua elaboração promovida pela gestão estadual e concretizada por um consórcio externo (também responsável pela elaboração do Plano Diretor de cidades vizinhas) acarretou na previsão de um parque em área inviável para a sua implantação.

A **ZE 2 - Parque Ecológico das Timbaúbas**, agora Parque Natural Municipal das Timbaúbas, iniciou processo de revitalização em 2019, ainda sem conclusão. A zona é a única, dentre as previstas no plano que efetivamente foi regulamentada através de decreto, porém apenas a parte inferior da área foi implantada. A parte implementada foi instituída em 1995, através do Decreto Municipal nº 1083 que desapropriou dezoito imóveis, encerrando uma área de 634.509 m<sup>2</sup> destinados a criação do Parque Ecológico da Timbaúba.

A região que foi construída comporta equipamentos pertinentes a sua destinação, por exemplo, a Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Públicos (Semasp) e atividades como trilha ecológica. Apesar disso, também possui equipamentos como uma piscina semiolímpica e Centro de Reabilitação e da Oficina Ortopédica objetos de ação Ministério Público do Estado do Ceará pelo risco de tais obras no espaço e, por isso permanecem inconclusas.

Dentre as problemáticas identificadas, o crescimento urbano desordenado se destaca com maior notoriedade. Ao fazer comparativos pertinentes em períodos distintos, como demonstrado na Figura 3, notou-se que a mancha urbana avançou, chegando a invadir essas áreas classificadas como de zona especial, e que são totalmente contrárias à ocupação residencial, comercial e de serviços. Abaixo é possível observar o comparativo entre a área no ano de 2004 e 2020, onde é identificada a presença e o avanço de imóveis em toda a zona. Contudo, a região superior é a mais afetada.

**Figura 3** - Zona Especial Dois em 2004.



Fonte: Elaborado pelos autores com imagem Google Earth Pro.



A figura 3 corresponde a imagem aérea da Zona Especial dois no ano de 2004, evidenciando que, mesmo em um curto período de tempo após a aprovação do Plano Diretor do município de Juazeiro do Norte, a área já demonstrava estar sendo explorada pela ocupação urbana e como evidenciado anteriormente, a parte superior da zona apresentava um desgaste maior do que as demais.

**Figura 4 - Zona Especial Dois em 2021.**



Fonte: Elaborado pelos autores com imagem Google Earth Pro.

Já a figura 4, correspondente ao registro aéreo da mesma zona no ano de 2021, demonstra que grande parte da Zona Especial 2 foi consumida pela crescente urbanização e ocupação do solo no referido município, evidenciando que restam poucos espaços destinados a suas reais funções, que no caso do Parque Ecológico das Timbaúbas é de preservação ambiental.

Com relação a esta crescente urbanização na área destinada ao Parque Ecológico das Timbaúbas, observou-se que, parte contribuinte para este processo de ocupação urbana partiu de cinco modificações legais realizadas na referida zona entre os anos de 2008 à 2015, como pode ser evidenciado no Quadro 1.

**Quadro 1:** Modificações realizadas na Zona Especial Dois – Parque Ecológico Timbaúbas

1	Zona Residencial Quatro (ZR4)	2008
2	Zona de Uso Misto (ZUM)	2014
3	Zona Comercial e de Serviços Especiais (ZCSE)	2014
4	Zona Comercial e de Serviços Especiais (ZCSE)	2015
5	Zona Comercial e de Serviços Especiais (ZCSE)	2015

Fonte: Elaborado pelos autores



Todas as modificações realizadas expressas no Quadro 1, objetivaram converter pequenas porções da Zona Especial dois em Zona residencial, Zona de Uso Misto e/ou Zona Comercial e de Serviços Especiais. As observações em campo permitiram dimensionar melhor a amplitude dessa devastação das áreas de preservação ambiental. Na figura 4 é possível observar essas modificações. No entanto, devido a pouca descrição nas legislações que realizou tais modificações, especificamente as de número 1 e 2, não foi possível dimensioná-las. Com isso, optou-se por ilustrá-las por pontos no mapa.

Notando deste modo que, além dos problemas relacionados à expansão urbana, há também um alto índice de poluição destas áreas, principalmente provocado pelo acúmulo e descarte inadequado do lixo, como pode ser identificado na Figura 5, gerando assim, outros problemas, no caso, ambientais e sanitários. Por sua vez, a Figura 6 ilustra o alagamento de umas das vias que cortam a extensão da Zona Especial 2 (em um curto período de chuva). Importante ressaltar que ao longo do último ano algumas das vias que passam pela área receberam pontes de forma a evitar tais alagamentos.

A construção dessa infraestrutura apenas atua em um campo paliativo sem provocar mudanças substanciais nos problemas observados na área. Visto que o ambiente e os recursos hídricos resguardados por ele, especialmente na área superior não implantada, permanecem prejudicados pela poluição e contínuo avanço da mancha urbana. Devendo-se destacar que para além da situação já descrita a referida área, resguarda e conta com a presença de espécies como da ave Garça-vaqueira que ocupam o espaço e acabam se alimentando dos dejetos presentes na referida área.

**Figura 5: Avenida José Bezerra, Timbaúba.**

**Figura 6: Avenida Virgílio Távora, bairro Fátima.**

Fonte: Acervo da pesquisa, 2019. Fonte: Os autores, 2020.

Ainda neste aspecto, a área representada na Figura 7 (abaixo) notou-se que, mesmo com um pequeno índice de chuva, o riacho já é capaz de transbordar e alagar a parte central que dá acesso a via de passagem para pedestres e veículos, sendo assim, inviável a travessia durante estes períodos, como ilustrado na Figura 8. A via ilustrada pelas figuras não corresponde a parte integrante da Zona Especial 2, contudo, a mesma está interligada diretamente, tendo em vista que, a região compõe parte do prolongamento do riacho resguardado pela ZE 2. Assim, apresentando questões ambientais e hidrográficas relevantes, foi prevista no plano como área de preservação ilustrada nas figuras 3 e 4 anteriores.

**Figura 7: Rua Pedro Henrique, bairro Leandro Bezerra de Menezes.**



Fonte: Os autores, 2020

**Figura 8: Rua Pedro Henrique, bairro Leandro Bezerra de Menezes, em estação invernos.**



Fonte: Os autores, 2020.

A segunda zona mais afetada por modificações na legislação foi a **Área de Preservação da Serra do Catolé/Horto (ZE 5)**. Ela abriga o principal ponto turístico da cidade, a estátua do Padre Cícero. Dada a importância do padre, o local atrai diversos devotos que acabam fixando residência na principal estrada de acesso ao topo da serra e a Rua do Horto, umas das duas vias que proporcionam acesso ao topo. Em reconhecimento a importância da área, no ano de 2003, fora declarada área de preservação ambiental por toda sua extensão. Essa declaração foi proporcionada pela lei municipal nº 2771 de 2003 em corroboração ao fixado anteriormente pelo Plano Diretor em seu zoneamento. As modificações realizadas foram em sua totalidade destinadas a modificar um percentual, em pontos diversificados, de Zona Especial para Zona Residencial.

Na Figura 9, é possível observar através da ilustração aérea da Zona Especial 5, que no ano de 2003, a qual foi declarada área de preservação ambiental, já havia uma significativa parte ocupada por residências na região e arredores.

**Figura 9** - Zona Especial Cinco em 2003.



Fonte: Elaborado pelos autores com imagem Google Earth Pro.

Já na Figura 10 correspondente ao ano de 2020, pode-se visualizar os efeitos causados pelo crescimento urbano e suas modificações no espaço destinado a esta zona. Ainda no tocante da ZE 5, foi registrada uma alta taxa de urbanização ao redonda conhecida “Rua do Horto”, pois, esta é a estrada principal que dá acesso a Estátua do Padre Cícero, o fundador do município, que possui grande influência cultural e religiosa na região, além de enfatizar grandemente o local como de incentivo a ponto turístico.



A área é composta por dois bairros, Horto e Três Marias. Já em 2010 reuniam 7.274 habitantes (IBGE, 2010) com 69,75% no primeiro, mesmo bairro que comporta a principal via de acesso e por isso atrai moradores para áreas de risco. A ocorrência de ocupações residenciais nesta área decorre em detrimento das características mencionadas anteriormente, pois a figura do padre atrai um grande número de fiéis chamados de “romeiros”, que acabam se fixando na área em função da grande devoção religiosa.

Ao redor da área, a direita o zoneamento é predominantemente Zona Residencial de Baixa Densidade (100 hab/ha), enquanto a esquerda existe a predominância da Zona de Renovação Urbana. Essa última é descrita pelo Plano Diretor como:

Art. 42 - A Zona de Renovação Urbana, ZRU pretende a transformação das áreas citadas em zonas residenciais de média densidade, em zonas de uso misto, em zonas comerciais e de serviços e em áreas públicas.

Art. 43 - Na ZRU serão estimulados os seguintes usos:

- I. - comercial varejista e serviços em geral;
- II. - residencial de média densidade;
- III. - misto; e
- IV. - institucional.

Parágrafo único - A microlocalização desses usos deverá levar em consideração, além dos estudos de ordem técnica, as características arquitetônicas e histórico-culturais do entorno dos espaços onde deverão se inserir, de forma a não serem desvirtuadas as funções urbanas e os objetivos que se propõem para a ZRU, conforme os artigos que integram este capítulo (JUAZEIRO DO NORTE, 2000, p. 28).

A definição da ZRU encontra-se na área ocupada pela “Rua Caminho do Horto” anteriormente comentada. A determinação desse zoneamento para área não transparece bem a situação a qual caracteriza a mesma. A rua e por consequência aZR3 compõem um trajeto tradicionalmente voltado ao turismo religioso, também resguarda os monumentos religiosos que representam a Via Sacra distribuídos ao longo da mesma (Declarado como patrimônio material, cultural e religioso em 2015).

Os usos determinados - e a serem estimulados - para a mesma acabam por permitir o crescimento da mancha urbana na área que já prova ser de grande atração e que constrói e mantém a imagem da cidade dentro do espectro turístico e religioso. Aliado a isso, a área também encontra-se ao longo da Serra do Catolé, outro fator que provoca um olhar mais atento ao crescimento de residências e estabelecimentos comerciais no espaço.

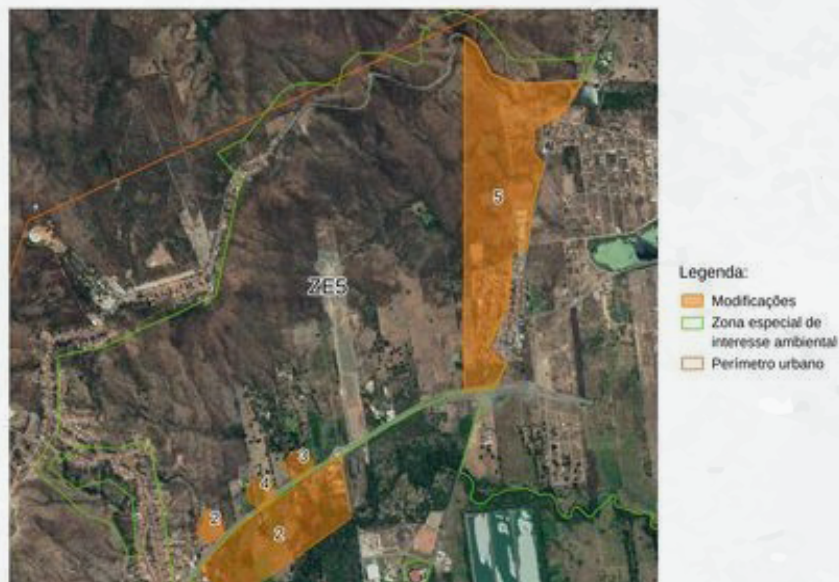
**Figura 11: Registro de poluição na Rua do Horto.**



Fonte: Os autores, 2020.

Com a massiva ocupação nesta região, resulta-se também, como vislumbrado na Figura 11, um alto índice de poluição, com o descarte inadequado dos resíduos sólidos que contribui com a crescente degradação desta área de preservação. Outro aspecto que deve ser mencionado, é que, a área se constitui como de risco, podendo haver desastres naturais, como o de deslizamento de terra, sendo assim, totalmente sem o preparo e adequação para ser ocupada.

**Figura 10 - Zona Especial Cinco em 2020.**



Fonte: Elaborado pelos autores com imagem Google Earth Pro.

Diferentemente das zonas anteriores, as mudanças observadas na ZE 5 ocorreram em maior número devido as mudanças legislativas em relação ao crescimento urbano de seus arredores. Tais modificações também abrem espaço para exploração privada com a construção de residências em local privilegiado, dada a aproximação e visão em relação ao principal ponto turístico do município. Por fim, na **Zona Especial 3 - Parque do Rio Salgadinho** observou-se a presença de construções residenciais em suas delimitações, além dessa identificação, foi possível vislumbrar também que tem-se um alto índice de poluição nas águas flutuantes do referido rio, sendo das mais diversas, como dejetos de esgoto, produtos químicos e resíduos sólidos. Relevante destacar essa característica, pois essa zona, assim como a ZE 2 - Parque Ecológico das Timbaúbas resguardam recursos hídricos importantíssimos para o abastecimento municipal, Rio Salgadinho e Riacho dos Macacos respectivamente.



**Figura 12: Zona Especial Três em 2004.**



Legenda:

- ▭ Zonas especiais de interesse ambiental
- ▭ Perímetro urbano

Fonte: Elaborado pelos autores com imagem Google Earth Pro.

Abaixo, figura 13, nota-se as intervenções realizadas na área. Três mudanças no zoneamento foram realizadas e todas para tornarem-se Zona Residencial 4 (ZR4), a zona que permite maior adensamento, nos anos de 2008, 2014 e 2017. Importante frisar que apesar das mudanças, a zona possui pouquíssimas habitações, como na modificação de número 3, apesar do terreno já encontra-se loteado não estar habitado.

**Figura 13: Zona Especial Três em 2020.**



Legenda:

- ▭ Zonas especiais de interesse ambiental
- ▭ Perímetro urbano
- ▭ Modificações

Fonte: Elaborado pelos autores com imagem Google Earth Pro.



Ainda assim, é notável o avanço da área urbana sobre a região designada para ZE 3, especialmente a direção à esquerda que leva à cidade de Crato. Um fator a se destacar que afeta diretamente essa área é o crescimento aparente da mancha urbana, agora no sentido norte - sul em direção à zona. Comparando as figuras 12,

13 e figura 2 (Mapa Zoneamento Ambiental) é possível notar o crescimento de loteamentos ao norte do Rio Salgadinho (representado nas figuras 12 e 13 pelo limite superior da ZE 3, com exceção da área na qual a mesma se encontra com a ZE5).

A urbanização e ocupação das áreas novas (o perímetro urbano era menor quando da elaboração do PDDU) acontece através do loteamento da região, mas ainda não é densamente ocupada. O cenário que se inicia poderá acarretar nas problemáticas observadas em pontos da ZE 2 - Parque Ecológico das Timbaúbas, pois em ambos os casos a ocupação avança em direção a um corpo hídrico localizado na cidade. Claro, isso irá concretizar-se apenas na permanência de atuação/postura passiva das autoridades e gestão pública em relação à preservação das Zonas Especiais.

Portanto, voltando-se ao cenário geral das Zonas Especiais de Juazeiro do Norte, destinadas à preservação ambiental notou-se inúmeros fatores de influência direta. Esses ligados ao aumento populacional do município, que consequentemente está associado ao crescimento econômico e outras potencialidades, como o fator cultural, turístico e de incentivo religioso, como já mencionado anteriormente. No caso do aumento considerável de novos habitantes, o perímetro urbano se expandiu cada vez mais, invadindo além de áreas de cunho ambiental, a ampliação de bairros da cidade, quando o Plano Diretor de Juazeiro do Norte e lei zoneamento foram estabelecidos o município detinha em sua totalidade 32 bairros, e atualmente, esse número passou a ser correspondente a 43 bairros.

Salienta-se que, consideráveis áreas do município que foram ocupadas enquadram-se em zonas de interesse ambiental em detrimento aos riscos de ocupações residenciais, devido a alagamentos ou deslizamentos de terra. Com isso, denota-se que, o plano do referido município, detém quase duas décadas de ineficácia, fator este, impulsionador das formas de apropriação indevida de áreas ambientais da cidade, assim como, das alterações de finalidade de cada zona pré- estabelecida, tornando este instrumento de planejamento contrário ao seu objetivo de intervenção na cidade.

Nessa direção, observou-se que, a concentração urbana e o desenvolvimento territorial, atrelados conjuntamente com os aspectos de expansão urbana e econômica, também vieram a ter ênfase os problemas ambientais, considerando que as áreas ambientais do município começam a se comprometer pela ocupação do solo de forma inapropriada, que emergem de forma direta do descumprimento e não acompanhamento do Plano Diretor de Juazeiro do Norte.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho foi possível perceber as inconsistências do Plano Diretor de Juazeiro do Norte e seus impactos no ambiente natural. Deste modo, constatou-se que o referido plano se encontra defasado, com vinte anos de vigência sem uma devida revisão, como demandado pela Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001).

Além destes aspectos, se percebeu também que, o enfoque do município está principalmente marcado na visão de desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico, como exposto por Chacon (2014). Outro aspecto importante se pauta na perspectiva de um desenvolvimento sustentável evidenciado no pensamento de Romeiro (2012) que abarca vários segmentos dos direitos sociais, sendo assim, englobado o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado que é garantido na Constituição Federal (1988) está sendo grandemente desrespeitado.

Agrega-se ainda que, os sete elementos para alcance da sustentabilidade na visão de Sachs não são bem aplicados



e efetivos no município de Juazeiro do Norte, considerando que, os segmentos ecológicos, territoriais e ambientais são de quase nula aplicação, o ponto de maior enfoque de sustentabilidade no municípios pauta-se principalmente nos elementos econômicos. O elemento cultural ganha enfoque neste âmbito, porém este somente é abordado na perspectiva de crescimento da economia local, sendo assim, não é efetivo considerando que, para o alcance da sustentabilidade (SACHS, 2009), seria necessário o despertar de uma consciência da sociedade para a temática ambiental.

Nesta direção, é pertinente elencar que as áreas de cunho ambiental e/ou de preservação ambiental em Juazeiro do Norte, estão em estado de alta vulnerabilidade devido ao crescimento urbano e econômico que a cidade vem apresentando nos últimos anos. Sendo assim, elencamos que é urgente e necessário a nova elaboração do Plano Diretor, pois somente a revisão não será eficaz, tendo em vista que o ambiente não contempla esse instrumento urbanístico e que muitos outros aspectos precisam ser implementados.

Esse trabalho permitiu ilustrar algumas das falhas apresentadas no contexto urbano e ambiental do município de Juazeiro do Norte, sugere-se que em próximos estudos outras abordagens de pesquisa possam somar-se a este campo de pesquisa, aprofundando por meio de entrevistas a versão/visão dos gestores públicos e/ou aplicação de questionários para a população residente para identificar as percepções da sociedade a respeito da temática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex; MORAES, Odair Barbosa de. Desenvolvimento urbano sustentável. **Escola Politécnica da Universidade de São Paulo**, 2009. Disponível em: <http://www.pcc.usp.br/files/files/alex/TT26DesUrbSustentavel.pdf>. Acesso em: 11 jan.2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 dez. 2019.

\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 06 jan. 2020.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. Desenvolvimento sustentável: dimensões edesafios. Campinas: Papirus, 2012.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Perfil básico municipal de Juazeiro do Norte, 2012. Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/01/Juazeiro\\_do\\_Norte.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/01/Juazeiro_do_Norte.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

CHACON, Suely Salgueiro. Desenvolvimento. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 111, p.29-45, 2006.

FURTADO, Celso. Cultura e Desenvolvimento em Épocas de Crise. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1984.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora AtlasSA, 2008.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo**

**Demográfico:** Características da População e dos Domicílios, 2010. Disponível em: [sidra.ibge.gov.br](http://sidra.ibge.gov.br) Acesso em: 10 fev 2021.

\_. **Estimappop** (Tabela 6579 - População residente estimada), 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#notas-tabela>. Acessado em: 20jun 2020.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-188.

MIKHAILOVA, Irina. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. *Revista Economia e Desenvolvimento*, 2004.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável conceitos e princípios. Florianópolis: Textos de Economia, 1993.

PAULO, Rodolfo, Fares. **Crescimento Urbano Desordenado: o papel do Estado e da Sociedade diante dos impactos socioambientais**. Editora Fi, 2018.

JUAZEIRO DO NORTE. Lei nº 2.570, de 08 de setembro de 2000. **Lei de Parcelamento, uso e ocupação do solo**, Juazeiro do Norte, CE. Disponível em: [https://pdpjuazeiro.files.wordpress.com/2012/04/lei-2-570-2000\\_lei-de-uso-do-solo.pdf](https://pdpjuazeiro.files.wordpress.com/2012/04/lei-2-570-2000_lei-de-uso-do-solo.pdf). Acesso em: 06 jan. 2020.

\_. Lei nº 2.572, de 08 de setembro de 2000. **Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**, Juazeiro do Norte, CE. Disponível em: [https://pdpjuazeiro.files.wordpress.com/2012/04/lei-2-572-2000\\_lei-do-plano-diretor.pdf](https://pdpjuazeiro.files.wordpress.com/2012/04/lei-2-572-2000_lei-do-plano-diretor.pdf). Acesso em: 07 jan. 2020.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estudos avançados*, 2012.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Org: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, n.2, p. 37-48, 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/viewFile/477/372>. Acesso em: 11 jan.2020.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 171-243.









# PRIMAVERAS PERIFÉRICAS DO SESC ITAQUERA: REDES, VISIBILIDADE, GERAÇÃO DE RENDA E TRANSFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO TERRITÓRIO

## *PRIMAVERAS PERIFÉRICAS OF SESC ITAQUERA: NETWORKS, VALUATION, INCOME GENERATION AND SOCIO-ENVIRONMENTAL TRANSFORMATION IN THE TERRITORY*

Amanda Martins Jacob<sup>1</sup>

Flávia Fina Franco<sup>2</sup>

Jack Cruz Magalhães<sup>3</sup>

Sandro Luiz Casarini<sup>4</sup>



---

1 Serviço Social do Comércio (Sesc). Regional de São Paulo. Unidade Itaquera. Contato: amanda.jacob@sescsp.org.br

2 Serviço Social do Comércio (Sesc). Regional de São Paulo. Unidade Itaquera. Contato: flavia.franco@sesc.sp.org.br

3 Serviço Social do Comércio (Sesc). Regional de São Paulo. Unidade Itaquera. Contato: jack.magalhaes@sescsp.org.br

4 Serviço Social do Comércio (Sesc). Regional de São Paulo. Unidade Itaquera. Contato: sandro.casarini@sescsp.org.br

## RESUMO

O evento Primaveras Periféricas é uma iniciativa do Sesc São Paulo (Serviço Social do Comércio), que busca ampliar a visibilidade aos atores, grupos, movimentos, coletivos, iniciativas, organizações e instituições que realizam um trabalho transformador no território do ponto de vista socioambiental. Já em sua 4ª edição, o evento acontece na unidade de Itaquera – periferia da zona leste de São Paulo, que, embora concentre certa precariedade de indicadores socioeconômicos e ambientais; apresenta igualmente uma potente efervescência social que congrega ideias inovadoras, negócios de impacto, tecnologias sociais, trabalho cooperativo e resgate de práticas tradicionais e ancestrais nas áreas de meio ambiente e valorização social. Este relato de experiência tem como intuito apresentar a proposta do evento, suas realizações, ganhos, conquistas e desafios; tanto para o Sesc, enquanto instituição privada sem fins lucrativos, quanto para o território e comunidades no entorno de Itaquera.

**Palavras-chave:** Sesc São Paulo, Itaquera, evento socioambiental, comunidades periféricas, transformação no território.

## ABSTRACT

The event Primaveras Periféricas is an initiative of Sesc São Paulo (Social Service of Commerce), which aims to increase the visibility of social actors as groups, movements, collectives, initiatives, organizations and institutions that have transforming socioenvironmental projects in the territory. In the 4th edition, the event takes place in Itaquera, periphery of the east side of São Paulo, a socially vulnerable territory, but, at the same time, potent in the emergence of innovative ideas, impactful businesses, social technologies, cooperative work and the recovery of traditional practices in the areas of the environment and social valorization. This experience report has the goal present the event's proposal, your actions, gains, achievements and challenges; both for Sesc, as a private non-profit institution, and for the territory and communities from the region of Itaquera.

**Keywords:** Sesc São Paulo, Itaquera, social and environmental event, peripheral communities, transformation in the territory.

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 SOBRE O SESC SÃO PAULO

O Serviço Social do Comércio é uma instituição brasileira, privada, sem fins lucrativos e de atuação nacional, criada em 1946 e mantida pelos empresários dos setores de comércio, bens, serviços e turismo; cujo objetivo é promover ações voltadas à cultura, lazer, educação, saúde e assistência para o bem estar e qualidade de vida da comunidade em geral, sobretudo para seu público prioritário: o trabalhador desses setores.

Entre seus mais diversos programas, o Sesc São Paulo adere fortemente as questões ligadas ao meio ambiente e à valorização social, com enfoque específico no programa de Educação para Sustentabilidade – voltado à discussão de temas importantes na formação da cidadania. Com uma abordagem multidisciplinar, o programa busca sensibilizar o público no sentido do protagonismo e da transformação local por meio da realização de atividades socioeducativas. A reflexão, convivência e construção do conhecimento são os efeitos desejados das ações do programa, que inclui também a interação e reconexão das pessoas com meio ambiente natural (Sesc São Paulo, 2015).



Da mesma forma, o Programa de Valorização Social, visa promover ações que dão visibilidade a iniciativas comprometidas com o desenvolvimento local e social, além de prezar pelos princípios da inclusão produtiva, geração de renda e desenvolvimento comunitário – esse compromisso aponta os caminhos que a instituição percorre no sentido de prezar pelo bem-estar dos trabalhadores através de atividades que visam à qualificação dos públicos, o desenvolvimento de habilidades e o fomento de relações de trabalho mais justas e solidárias (Sesc São Paulo, 2018). Todas essas ações fazem parte dos programas gestados pela Gerência de Educação para Sustentabilidade e Cidadania do regional de São Paulo.

## 1.2 SOBRE O SESC ITAQUERA E A PERIFERIA DA ZONA LESTE.

Na unidade do Sesc Itaquera, os programas de educação para sustentabilidade e de valorização social possuem forte ação extra muros, em virtude das potencialidades apresentadas pelo território e comunidades do entorno. A zona leste, em comparação às demais regiões da capital paulista, é aquela que apresenta indicadores de maior vulnerabilidade associados ao emprego, renda e condição socioambiental. Os residentes possuem maior dificuldade de acesso à infraestrutura pública de transportes, saneamento e equipamentos sociais (ALVES, 2006; JACOB, 2013).

Esse cenário de vulnerabilidade, em relação ao trabalho e ao meio ambiente, é fortemente marcado pelo território – o desafio é, portanto, inverter essa lógica, ou seja, transformar esse território em potencialidade para novas oportunidades de geração de renda por meio da exploração de recursos abundantes locais; sejam eles de natureza ambiental, social, econômica e/ou construída (patrimônio).

Nesse sentido, há vários projetos e ações em andamento aos quais o Sesc São Paulo se propõe a fomentar, seja exclusivamente ou em conjunto com parceiros da região. O evento Primaveras Periféricas é um deles, concebido, criado, planejado e executado pelo Sesc Itaquera.

## 1.3 A PROPOSTA DO PROJETO PRIMAVERAS PERIFÉRICAS

Traduzir os conceitos de sustentabilidade e valorização social em boas práticas no território passa pela formação de uma nova mentalidade sobre como se compreende e se interage com o meio ambiente e os grupos sociais. Nesse sentido, é papel da ação educativa, suscitar mudanças culturais capazes de transformar a realidade e gerar novas percepções e reflexões a cerca do papel do ser humano no meio ambiente (SESC, 2005).

As dificuldades e adversidades cotidianas, embora embruteçam certos aspectos da vida individual e coletiva, também são momentos propícios para a emergência de novas ações e práticas que tenham como valores a descoberta, a criatividade, a experimentação e a inovação; de forma que muitas pessoas e grupos emergem com diferentes propostas para dar conta de responder aos desafios da realidade.

Isso diz respeito às iniciativas que trabalham com meio ambiente, cultura, arte, educação, gastronomia, economia, artesanato, turismo de base comunitária, entre outras diversas possibilidades que transformam os territórios em locais de efervescência social. Na prática, o território e suas transformações passam a ser apropriados por grupos e transformados em identidade, de forma que os espaços passam a ser preenchidos ideologicamente por significados identitários e simbólicos, além de serem reproduzidos em produções culturais (SCHAMA, 1996).

O vínculo com o território, a sensação de pertencimento local e comunitário, a possibilidade de ação em rede por meio de laços de confiança construídos por meio da ação coletiva formam a amálgama que confere identidade aos grupos, entendidos como “periféricos” no sentido de serem contra hegemônicos.

A impossibilidade de estar alheio ao território onde se insere, faz com que o Sesc tenha um olhar atento à estas dinâmicas territoriais de forma que, faz parte de sua missão institucional pensar e organizar ações, projetos e ideias que abram as portas da instituição à comunidade, levando em consideração suas mais diversas demandas de atendimento.

É neste contexto que o projeto Primaveras Periféricas foi criado – os espaços, sejam eles naturais ou antrópicos, são construídos como criação simbólica da cultura, e a Primavera, um dos momentos de transição da posição da Terra em relação ao Sol, é incorporada e associada historicamente, como tempo de renovação, transformação e florescimento. Tais momentos em que diferentes grupos de pessoas se organizam de forma autônoma em torno de uma causa e produzem contextos históricos, ou espíritos de uma época, têm sido nomeados como “Primaveras” (ZEMOR, 2018).

A primeira associação neste sentido foi a “Primavera dos Povos” em 1948, um movimento civil generalizado em países do oeste europeu contra o reestabelecimento de regimes monárquicos e autoritários. Uma segunda foi a “Primavera de Praga”, entre 1968 e 1969; um movimento popular por um socialismo mais humano nos países da antiga União Soviética e cuja repressão violenta revelou o autoritarismo do regime stalinista. A terceira, a “Primavera Árabe”, foi uma onda de protestos e revoluções ocorridas entre 2010 e 2012 no Oriente Médio e norte do continente africano, em que a população foi às ruas para derrubar governos autoritários e reivindicar melhores condições de vida (BIJOS et. al, 2013; ZEMOR, 2018; KUZNIAR, 2009).

No contexto latino-americano, uma primavera mais recente, impulsionada em meados dos anos de 2015-2016, dadas as condições de opressão e violência sofridas pelas pessoas do gênero feminino, ficou conhecida como “Primavera Feminista”, que impulsionou diversas ondas de protestos e reivindicações por condições de igualdade e dignidade para as mulheres, buscando também a pauta antirracista e antiLGBTfóbica (ARRUZA; FRASER; BHAT-TACHARYA, 2019).

Assim, Primavera ganha uma nova definição, um sinônimo de movimentos em favor das pessoas, da liberdade e do bem estar social, que se conecta poeticamente à definição clássica do momento do ano em que as flores surgem. Este resgate histórico foi o ponto de partida para inspirar o projeto “Primaveras Periféricas”, realizado nas duas primeiras semanas do mês de Setembro no Sesc Itaquera.

O projeto visa identificar, reunir, apresentar, e conectar atores, organizações e instituições, bem como experiências transformadoras da realidade, considerando princípios éticos, solidários e sustentáveis que possam intervir no território no sentido de valorizar e potencializar a ação de tais iniciativas em conjunto com a comunidade local. Ao possibilitar espaços de troca de experiências por meio do evento, espera-se que novos grupos de interesse em torno de questões socioambientais se ampliem ou se formem.

Desse processo, outras iniciativas igualmente importantes do ponto de vista socioambiental, como a criação de organizações, redes, movimentos e instituições também podem surgir a partir das relações de cooperação que os grupos são capazes de induzir em outros indivíduos. Tão importante quanto à participação dos grupos é a mostra de ideias “periféricas” que atuam na contra hegemonia do capital, da exploração e do lucro - privilegiando o desenvolvimento local, trabalho comunitário, geração de renda, economia solidária e negócios de impacto na periferia.

Todo o evento gira em torno da visibilidade dessas iniciativas em formato de feira, para que elas possam apresentar suas ideias, projetos, serviços e produtos, além disso, há também toda uma programação complementar nas áreas de arte, cultura, lazer e educação para ampliar a visibilidade do evento.



## 2. OBJETIVOS

O projeto tem como propósito potencializar a ação transformadora no território através do reconhecimento e valorização de boas práticas e iniciativas socioambientais, que sejam capazes de promover: (1) a produção e compartilhamento do conhecimento, considerando a complexidade, transversalidade e interdisciplinaridade; (2) a troca de experiências entre os participantes envolvidos; (3) o fortalecimento dos vínculos interpessoais e o incentivo para a criação de redes; (4) o estímulo à participação, experimentação e vivência; (5) o engajamento político, social e ambiental; (6) o incentivo à solidariedade, criatividade, protagonismo, inclusão e à criação de oportunidades; (7) reflexão sobre o papel da cultura na construção sobre o que é natureza; (8) a incorporação de outros princípios na vida socioeconômica para além do lucro e dos contratos, priorizando a sociabilidade humana, a equidade e a distribuição justa de bens, produtos e riquezas; (9) o exercício de uma cidadania plena, pautada na afetividade e na autonomia, no sentido de poder influir na vida em sociedade.

## 3. METODOLOGIA

A metodologia visa apresentar os processos de conceituação temática das edições, a curadoria e os critérios de seleção das iniciativas apresentadas, bem como a ação formativa realizada pelo Sesc com essas iniciativas; a composição e importância dos elementos cenográficos e de ambientação, bem como a programação pensada para o evento.

### 3.1 SOBRE A CONSTRUÇÃO DO EVENTO: TEMA

O Primavera Periféricas adota um recorte de tema a cada edição anual. Na primeira edição em **2017** o tema foi “**Primaveras Periféricas: Florescer nas Margens**” – entendendo “margens” no seu sentido amplo, a partir do significado daquilo que está à beira, à borda, que está no limite da cidade, tal como as periferias; àquilo que está à margem, marginalizado, tal como os movimentos que florescem nas periferias em busca de novas formas de transformar a realidade.

Em **2018**, o tema foi “**Primaveras Periféricas: (Re)fletir das Águas**” – que teve como proposta (re)significar a água a partir do seu valor espiritual, ancestral, intrínseco e ambiental; repensar as formas atuais de uso e gestão, resgatar os saberes tradicionais associados a água, bem como recuperar a ética perdida que envolve o respeito e a proteção da água enquanto elemento fundamental para a vida.

Em **2019**, a ideia foi explorar o ambiente urbano através do resgate da prática social e visibilidade para o empreendedorismo periférico. O “**Primaveras Periféricas: (Re)existir na Cidade**” – apresentou a ideia de **resistência** aos modos de vida pautados na mercantilização das trocas de qualquer natureza – através do incentivo ao valor de uso do espaço público enquanto direito e do resgate das práticas sociais que reafirmam a urbanidade como princípio norteador das relações humanas na cidade; e, também, no sentido da **existência**, não apenas como qualidade de quem sobrevive, mas, sobretudo, como status de quem é cidadão.

A proposta da 4ª edição do evento em **2020**, ainda em planejamento, será o “**Primaveras Periféricas: (Re)viver Tradições**” – que busca resgatar os costumes, práticas, tradições e modos de viver dos povos e comunidades tradicionais, tais como os indígenas, quilombolas e caiçaras; dos refugiados e dos migrantes e imigrantes – no sentido de discutir identidade, cultura e tradições como forma de resistência socioambiental.

## 3.2 – CURADORIA, CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E AÇÃO FORMATIVA

A escolha das iniciativas que irão compor a feira atenta para uma série de critérios de acordo com o tema da edição. Contudo, os critérios base, presentes em todas as iniciativas, devem ser sua origem periférica (contra hegemônica) e a transparência no financiamento de suas ações. A primeira para fazer sentido dentro da proposta do evento, a segunda para evitar a promoção de iniciativas financiadas por interesses particulares e/ou escusos.

O trabalho de mapeamento dessas iniciativas é marcado por uma forte contribuição dos atores locais aos quais o Sesc Itaquera tem vínculo direto, das instituições e organizações parceiras da região, além do trabalho dos técnicos do Sesc São Paulo regional como um todo.

Depois de selecionadas as iniciativas passam por uma ação formativa composto de dinâmicas coletivas, uma fala dos técnicos do Sesc e uma pequena palestra sobre um tema de interesse comum das iniciativas. Neste espaço de trocas, muitos dos objetivos do evento já são alcançados.

Cada iniciativa recebe uma ajuda de custo para estar presente em todos os dias de evento, visando arcar com as despesas de transporte e alimentação. Diferentemente de outros eventos aos quais elas devem pagar para poder expor, o Sesc São Paulo entende que fomentar iniciativas socioambientais locais é parte de sua missão institucional.

## 3.2 – CENOGRAFIA, AMBIENTAÇÃO E PROGRAMAÇÃO

A cenografia e ambientação para o evento, bem como a criação de uma identidade visual, confere unidade à proposta, bem como proporciona ao espaço uma característica de festejo. As barracas onde serão apresentadas as iniciativas são adornadas e os espaços de apresentação artística e áreas naturais são dotados de elementos cenográficos.

A programação complementar é composta de oficinas, vivências, visitas mediadas, bate-papos, apresentações, intervenções e experimentações nas áreas de arte, cultura, lazer, esportes, música, teatro, circo, cinema, dentre outras; para além da valorização social e do meio ambiente que compõem o núcleo duro da proposta. O evento tem duração de 06 a 08 dias.

# 4. ANÁLISE

A avaliação do projeto envolve três esferas: o mérito da proposta, de acordo com os princípios e valores institucionais do Sesc São Paulo; o atendimento ao público, em termos de quantidade de pessoas participantes e o atendimento aos objetivos do projeto, conforme diretrizes pautadas na sua concepção.

O primeiro está satisfeito em virtude da ação socioambiental preconizada pela instituição, considerando o apoio técnico, aprovações e liberação de recursos para viabilização da proposta por parte das instâncias superiores de gestão do Sesc. O segundo é medido através de um levantamento estatístico apresentado a seguir, e o último, envolve a utilização de métodos de avaliação de projetos que incluem entrevistas com os representantes das iniciativas, acompanhamento das mesmas e do trabalho por elas desenvolvido ao longo do tempo, bem como a resposta positiva do público às atividades oferecidas.



## 5. RESULTADOS

Seguem os resultados de atendimento ao público visitante, de acordo com as áreas envolvidas, nas três últimas edições:

**Tabela 1. Número absoluto de atendimentos realizados pelo evento em 3 (três) anos**

ÁREAS	2017. FLORESCEM NAS MARGENS	2018. (RE) FLETIR DAS ÁGUAS	2019. (RE) EXISTIR NA CIDADE
Meio Ambiente e Valorização Social	3.417	7.529	10.061
Diversidade	0	53	223
Música	3.202	1.528	5.555
Literatura	125	449	172
Circo	338	412	339
Dança	576	0	0
Teatro	268	346	216
Socioeducativo	19	140	12
Cinema	1.200	0	0
Tecnologia	0	0	32
Lazer e esportes	140	105	503
Total anual	9.285	10.562	17.113
Fabricação de tecidos de malha	2	3	0,1%
Preparação e fiação de fibras têxteis naturais, exceto algodão	1	3	0,1%
Fabricação de acessórios do vestuário, exceto para segurança e proteção	1	3	0,1%
<b>Total global</b>	<b>36.960 atendimentos em 3º edições</b>		

Fonte: Elaboração Própria, 2020.

Os números apontam para o crescimento do número de visitantes no evento ao longo dos anos, com aumento de 45,74%, o que confere visibilidade à proposta por parte da população do entorno. Além disso, o acompanhamento, prévio e posterior, das iniciativas aponta que elas encontram na feira um espaço propício para vendas e trocas de diversas naturezas: muitas iniciativas auferem ganhos econômicos com a venda de seus produtos e serviços; enquanto outras articulam projetos, fecham negócios, realizam parcerias e propõem outras ações socioambientais comunitárias que acontecem em outros lugares, fora do evento e sem qualquer interferência do Sesc no processo.

Nota-se, portanto, que os representantes das iniciativas vão adotando um comportamento de rede e fortalecendo seus laços de confiança – o simples fatos de reuni-los tem efeito empoderador em suas ações individuais e coletivas, considerando os diversos objetivos em comum que partilham entre si, incluindo neles o desejo de transformação de suas comunidades e uma nova forma de se relacionar com o meio ambiente e os recursos naturais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, H. P. F. Vulnerabilidade Socioambiental na Metrópole Paulistana: Uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan/jun 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982006000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982006000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 22 de Dezembro de 2019.

ARRUZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. **Feminismo para os 99%**: um manifesto. São Paulo: Boitempo, 2019.

BIJOS, Leila; SILVA, Patrícia Almeida. Análise da Primavera Árabe: um estudo de caso sobre a revolução jovem no Egito. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Brasília, Ano XVII, n. 58-71, Jan./abr, 2013.

JACOB, Amanda Martins. **Vulnerabilidade Socioambiental no município de São Paulo. Análise das Capacidades e Liberdades Humanas**, 2013. 182f. Dissertação (Mestrado) –Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo(USP), São Paulo, 2013. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-03122013-165716/publico/JACOB\\_Dissertacao\\_USP\\_corrigida.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-03122013-165716/publico/JACOB_Dissertacao_USP_corrigida.pdf)>. Acesso em 22 de Dezembro de 2019.

KUZNIAR, Roman. A Primavera dos Povos de 1989: A transformação dos princípios fundamentais da política externa polaca. **Revista Relações Internacionais**. Lisboa, n. 23, pp.21-37, Setembro: 2009.

SCHAMA, Simon. **Paisagem e memória**. São Paulo: Companhia das letras, 1996. SESC SÃO PAULO. **Nós: Criação, Trabalho e Cidadania**. São Paulo, 2019.

SESC SÃO PAULO. Modos de Viver Sustentáveis. **Ideias e Ações para um Novo Tempo**. São Paulo, 2019.

SESC SÃO PAULO. Territórios em Transformação. **Ideias e Ações para um Novo Tempo**. São Paulo, 2017.

SESC SÃO PAULO. **Sustentabilidade**. São Paulo, Janeiro de 2015.

ZEMOR, Fernando. A primavera de Praga: o processo político-social. In: PONGE, Robert (Org.)

**1968: o ano das muitas primaveras**. 2º ed. Porto Alegre: FCM, 2018.









RESÍDUOS ORGÂNICOS E ECONOMIA CIRCULAR  
EM ARARAQUARA: DO DESCARTÁVEL AO  
POTENCIAL ECONÔMICO SUSTENTÁVEL



# RESUMO

O debate sobre desenvolvimento sustentável tem se tornado cada vez mais atual, uma vez que novas necessidades passam a existir instigando ao consumo através de tecnologias em conjunto da obsolescência programada. Nesse sentido, a relação tempo-espacial no ambiente se dá de forma discrepante, pois a regeneração da natureza não é capaz de acompanhar a intensa exploração de seus recursos (ANTONIO e GOMES, 2008). Atualmente, os resíduos orgânicos representam o maior percentual de resíduos gerados, compondo 50% do total coletado no Brasil (PNRS, 2010), sendo fundamental atrelar o debate sobre cidade sustentável à gestão dos resíduos. O Brasil enfrenta dificuldades com a gestão e manejo de resíduos, predominando em seu território vazadouros a céu aberto que desencadeiam uma série de problemas sociais. Posto isso, a Economia Circular, baseada na reintegração dos resíduos na cadeia produtiva, se apresenta como alternativa ao sistema atual. Em Araraquara, observou-se atividades de empresas e governo para desenvolver um manejo efetivo. Sendo assim, por meio do estudo de caso da “*Minhocaria*”, será analisada a articulação do governo com as empresas sociais que realizam compostagem, compreendendo como estas se enquadram na Economia Circular e seus desdobramentos no desenvolvimento urbano sustentável.

**Palavras-chave:** Economia Circular; Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Urbano; Compostagem.

## 1. INTRODUÇÃO

A temática do desenvolvimento sustentável se aproxima mais ao planejamento urbano, uma vez que encontramos na paisagem urbana problemas decorrentes de um processo de acumulação de capital, que intensifica a dominação e exploração dos meios naturais (HARVEY, 2005). Para a compreensão desse quadro, é de suma importância o debate sobre o consumo e como ele se intensifica pós-revolução industrial. Esse acontecimento histórico muda completamente a organização produtiva da sociedade através de um meio técnico, altamente mecanizado e com variedades de produtos. O desenvolvimento capitalista se intensifica na tecnologia e aposta na alta produção, na qual a cidade simboliza o centro de oportunidades (ANTONIO e GOMES, 2008). Nesse quadro o homem se estabelece como prioridade do planeta, acreditando na disponibilidade dos recursos naturais, e os explorando como se fossem inesgotáveis (LEMME, 2010; MONTIBELLER, 2007)

É a partir disso que a problemática dos resíduos sólidos se insere no debate. Em suma, os resíduos orgânicos que compõem em média 50% dos resíduos coletados no Brasil (PNRS, 2010). Sua gestão, a partir de 2010, passa a ser determinada pela lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevendo uma gestão integrada, responsabilidade compartilhada, e destinação final ambientalmente adequada, a fim de aproveitar potencial energético, social e econômico dos materiais. Sendo assim, é possível apontar a Economia Circular como alternativa para viabilizar a gestão de resíduos orgânicos, uma vez que ela possibilita a reintrodução dos resíduos na cadeia produtiva de forma a reduzir a pressão sobre os recursos naturais (LEITÃO, 2015).

Dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM) apontam que, após noveanos da implementação da PNRS no Brasil, nenhum município foi capaz de cumprir totalmente as propostas de gerenciamento de resíduos, coleta seletiva, compostagem, reciclagem e disposição final em aterros sanitários para materiais que não podem ser reinseridos na produção. Tal quadro intensifica a importância de se pensar em uma maneira efetiva de reduzir o montante de resíduos que são descartados sem nenhum aproveitamento. Ao aproximar a gestão do município e empresas sociais do fenômeno da economia circular, podemos antever um modelo econômico que cumpra com as diretrizes da PNRS, e que contribua para o desenvolvimento da cidade.

Ao olhar para o município de Araraquara, percebe-se que suas iniciativas têm se voltado cada vez mais para a temática do desenvolvimento sustentável, a exemplo do seminário sobre estratégia municipal de gestão sistêmica



de resíduos orgânicos, realizado em setembro de 2019. Além disso, a cidade tem fomentado iniciativas de feiras criativas, orgânicas e a autonomia do produtor local, apontando para o protagonismo dos centros urbanos em mudar os hábitos de uma economia insustentável. Sendo assim, a escolha de uma cidade média e o estudo de caso das atividades de compostagem realizadas no município permitem tal aproximação conceitual, articulando o PMRS com um novo modelo econômico sustentável, que não atenda apenas às necessidades do mercado, apontando para novas estratégias que revertam o quadro apresentado pela CNM.

Por outro lado, notam-se cada vez mais as iniciativas de empresas sociais como a “*Minhocaria*”, que busca realizar compostagem de resíduos orgânicos. Ações desta natureza se espalham pelo município, como o caso do shopping Jaraguá, que no ano de 2019 passou a tratar todo resíduo orgânico dos estabelecimentos. Nesse sentido, fica evidente como o trabalho do município se intensifica quando há iniciativas em conjunto com empresas e a participação ativa da população. Sendo assim, a pesquisa visa compreender a implementação da PNRS no município, aproximando sua experiência com o conceito de Economia Circular. Através do estudo de caso da “*Minhocaria*”, suas iniciativas e parcerias com a gestão do município de Araraquara, busca-se apresentar uma nova possibilidade de gestão e um novo modelo econômico que possibilite o desenvolvimento de uma cidade sustentável.

## 2. OBJETIVOS

Objetivo principal:

- Compreender a Economia Circular enquanto instrumento para o aprimoramento da compostagem de resíduos orgânicos no município de Araraquara/SP.

Objetivos secundários:

- Apresentar o potencial do manejo de resíduos orgânicos para o desenvolvimento sustentável no município;
- Analisar a incorporação da Política Nacional de Resíduos Sólidos por meio do Plano Municipal de Resíduos Sólidos;
- Investigar a possibilidade de coexistência da Economia Circular com outros modelos alternativos da economia local.

## 3. METODOLOGIA

A elaboração desta pesquisa possui uma série de práticas metodológicas articuladas em razão da conscientização da problemática dos resíduos e sua gestão. Assim, para alcançar os objetivos de forma científica, a pesquisa coloca precisão na temática ao estudar dentro do quadro geral, os resíduos orgânicos (LAKATOS e MARCONI, 1986). A escolha do objeto se dá a partir do momento em que dados presentes na Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) mostram que 50% dos resíduos coletados e encaminhados para aterros e lixões são de origem orgânica. Portanto, ao manejar esses materiais de maneira adequada com base nas diretrizes estabelecidas pela lei 12.305, se reduziria pela metade os problemas com resíduos em geral, o descarte inadequado e aumentaria a vida útil de aterros descartando o uso de lixões.

Posto isso, foi escolhido um arcabouço teórico para a elaboração do estudo, referente ao conceito de Economia Circular que aponta para novas possibilidades dentro da economia capitalista. A Economia Circular se contrapõe ao modelo vigente de extrair, transformar e descartar, pois acredita que todo sistema que for fundamentado sobre o

consumo inconsciente, não se atentando ao uso restaurativo dos recursos, resulta em perdas ao longo da cadeia econômica (ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, 2014). Os princípios desse conceito econômico estão relacionados a reinserção dos resíduos na cadeia produtiva, assumindo seu potencial econômico, social e ambiental, apresentando, portanto, a possibilidade de países realizarem uma gestão urbana que garanta a função social da cidade ofertando emprego, crescimento e reduzindo os impactos ambientais.

Assumindo a economia circular como aporte teórico, foi realizada a revisão bibliográfica para o aprofundamento no tema, segundo as palavras-chave do projeto. A partir disso, a pesquisa apresenta o estudo de caso da empresa social “*Minhocaria*”, umavez que é analisada sua relação com o poder público do município na gestão dos resíduos orgânicos. O método escolhido tem como enfoque analisar uma realidade concreta e contemporânea, buscando compreender como os processos de decisão e implementação ocorrem, bem como quais os resultados alcançados. (YIN, 2001).

Ao escolher a empresa “*Minhocaria*” e a gestão de Araraquara como unidade de análise, busca-se debater a inserção da sustentabilidade no planejamento e na concepção de empreendimentos nas cidades médias que cumpram com todos os aspectos propostos: desenvolvimento econômico, social e ambiental. A escolha da unidade de análise é fundamental para o estudo de caso, sendo essa estratégia de pesquisa representante da maneira de investigar um tópico empírico a partir de procedimentos pré-estabelecidos (YIN, 2001).

A pesquisa pretende realizar trabalhos de campo, acompanhando as atividades da “*Minhocaria*” para compreender o processo de compostagem no qual são coletados os resíduos e para onde retornam os materiais resultantes do tratamento. O trabalho de campo permitirá o desenvolvimento de respostas às dificuldades que o processo de compostagem enfrenta pela não assimilação do material gerado. Ao mesmo tempo, será possível caracterizar com precisão as atividades no quadro de um modelo circular. Paralelamente, foi realizado um roteiro de entrevista para ser aplicado aos empreendedores responsáveis pelas atividades. Por fim, após ter os resultados do trabalho de campo, serão realizadas entrevistas com os órgãos do município, analisando as dificuldades, parcerias, bem como se esse conjunto de ações cumpre o aspecto de gestão integrada previsto na PNRS.

## 4. ANÁLISE

Examinando a estrutura que caracteriza uma prática econômica circular, constatou-se a existência de princípios base para a aplicação desse sistema. Dentre eles, o fato de sua aplicação visar: 1) Preservação e aprimoramento do capital natural, pois são finitos; 2) Aperfeiçoamento no rendimento de recursos, fazendo circular produtos, componentes e materiais no mais alto nível de utilidade; 3) Projeção da (re)manufatura, compostagem e reutilização em geral, para que os componentes continuem circulando e contribuindo economicamente. Estes princípios apontam que a economia circular está articulada com a discussão não apenas econômica, mas também social e ambiental, tornando esse modelo uma possibilidade de combater grande parte dos problemas urbanos atuais.

Segundo a fundação Ellen Macarthur (2014), a aplicação desses princípios foi elaborada para ser efetiva em qualquer escala, ou seja, caracterizar as ações realizadas no município de Araraquara como componentes de um sistema circular se torna viável. No entanto, antes dessa aplicação, é necessário analisar os agentes que participam desse fenômeno, e se a hipótese de que o sistema circular cumpre com as demandas da PNRS é verdadeira. A “*Minhocaria*” é o enfoque principal desta pesquisa, sendo caracterizada como empresa social, uma vez que apresenta ação econômica sem possuir como finalidade única o lucro, pois incorpora, em seu empreendimento, uma causa social. Neste aspecto, constata-se sua relevância em gerir resíduos orgânicos no município araraquarense e também sua importância em desenvolver uma função educativa junto da população.

A gestão pública, por sua vez, também contribui para o desenvolvimento de uma visão estratégica e educativa.



No entanto, seu papel está para além de criar meios de conscientização na população civil. A gestão dos resíduos orgânicos só é possível, dentro dos parâmetros de uma economia circular, quando temos um Estado fortemente interventor na economia. E aqui, ressaltamos que a Economia Circular se opõe ao modelo extrair, utilizar e descartar, ao mesmo tempo em que se encontra dentro da ordem capitalista, distinguindo-se por incorporar a sustentabilidade e o desenvolvimento social. Logo, compreendemos a importância de observar o papel do governo municipal em nosso estudo, pois a mudança do sistema linear só será possível através da ação do Estado em conjunto com a sociedade civil.

No decorrer da pesquisa, foi possível observar como a gestão dos resíduos tem sido realizada de maneira inadequada no Brasil, levando à promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010. Essa legislação age com o objetivo de reduzir a quantidade de resíduos direcionada aos aterros e lixões, transcorrendo por questões políticas, sociais e de saúde pública. Dados coletados em 2008 na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE, ilustram a problemática referente ao descarte de resíduos, e evidenciam uso de vazadouros a céu aberto, popularmente conhecido como Lixões, para o descarte de resíduos.

O quadro apresentado em 2008 não se modificou significativamente após a criação da PNRS. A Folha de São Paulo publicou, em agosto de 2019, o balanço sobre a eficácia da PNRS, e concluiu que lixões continuam ativos no país e a geração de resíduos crescente. Nesse sentido, é reafirmada a necessidade de efetivar a gestão de resíduos, sobretudo os orgânicos, uma vez que, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, os resíduos orgânicos representam metade dos resíduos urbanos no Brasil e podem ser tratados em várias escalas, desde a escala doméstica, passando pela escala comunitária, institucional, municipal até a escala industrial, para a produção de fertilizante orgânico.

## 5. RESULTADOS

Em dez anos da promulgação da Política Nacional de Resíduos sólidos no Brasil, a gestão e manejo dos resíduos sólidos urbanos não parecem promissora. Comparado à análise do ano de 1989, na qual apenas 10,7% dos municípios descartavam seus resíduos de forma adequada (ANTONIO e GOMES, 2008), o país avançou, no entanto desafios ainda são enfrentados. O consumo aumentou junto da concentração populacional nos centros urbanos, assim, manejar os resíduos significa descartá-los na porta de casa. O problema surge já que o conceito “descartar” não revela um descarte verdadeiro, ao passo que esse resíduo é encaminhado para algum lugar, afetando o meio ambiente e a vida de populações que habitam áreas periféricas.

Constata-se que nenhuma ação prevista pela lei 12.305 (PNRS) se efetivou, principalmente pelo fato de que a sua aplicação presume uma ação educativa sobre a temática. Também prevê a ação conjunta entre empresas e governo participativo, na medida em que essa população, previamente informada, contribui para elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, adequado às necessidades do município. Posto isso, através do estudo de caso do município de Araraquara/SP, foi possível notar as características necessárias para a incorporação completa da PNRS. O governo municipal tem somado esforços na conscientização da população ao promover eventos sobre o manejo de resíduos sólidos orgânicos, que representam um alto percentual de descarte e oportunidades para o desenvolvimento urbano. Além disso, seu quadro político visa à construção de uma cidade participativa, evidenciada na realização de Orçamentos Participativos (OPs).

No quadro de empresas, destacam-se as ações da “*Minhocaria*” que realiza compostagem na cidade desde 2017. Atualmente, a empresa tem como principal parceiro o Shopping Jaraguá, onde é coletado todo material orgânico proveniente da praça de alimentação. Segundo dados divulgados pela empresa em 2019, por dia são compostados 500 kg de resíduos orgânicos, no qual parte do material seco utilizado no processo é usada de árvores fornecida pela prefeitura. Sendo assim, é evidente que o município apresenta todos os critérios básicos para efetivar as ações

previstas pela lei, no entanto ainda enfrenta uma série de dificuldades, e é em função disso que se propõe a incorporação do conceito de Economia Circular.

Em estudo publicado no V Simpósio sobre Resíduos Sólidos (2017), foram analisadas as dificuldades e avanços do município na incorporação da PNRS. Constataram-se melhoras no aspecto sociocultural, econômico e ambiental, no que diz respeito à precariedade nas condições de catadores que trabalhavam nos vazadouros a céu aberto e a diminuição do volume de resíduos em locais impróprios. Entretanto, no que diz respeito ao aspecto jurídico legal, o Plano Municipal apresenta fragilidades que impedem uma ação completa. Nesse sentido, a aplicação da Economia Circular é fundamental, pois as dificuldades de assimilação dessa gestão passam pela problemática de um sistema capitalista consumista, inconsciente e que não visa o desenvolvimento social e ambiental. Em razão disso, o sistema circular possibilita a incorporação total da PNRS na compostagem de resíduos orgânicos, pois, ao alterar o modelo linear, mudar-se-ia a forma de consumir e produzir, sendo ambientalmente viável, com geração de empregos e reintroduzindo elementos na cadeia produtiva.

A economia circular aplicada ao manejo de resíduos orgânicos pode representar uma produção regenerativa de alimentos no mais amplo sentido, pois a compostagem contribui na maneira com que os novos alimentos serão produzidos. Ao ser tratado, os resíduos orgânicos resultam em adubos e fertilizantes que facilitam a interação com os produtores locais. Ou seja, estamos diante de uma ação que contribui positivamente para uma melhor qualidade de vida nos centros urbanos. Em síntese, a economia circular aponta para mudanças no modelo insustentável de “extrair, transformar e descartar”, que desconsidera de sua agenda o desenvolvimento ambiental e social. A aproximação do conceito é feita no estudo de caso, pois o município demonstra predisposição a essa mudança por meio de sua agenda de parcerias com empresas. Portanto, após o levantamento de dados e da escolha do aparato teórico e metodológico, a pesquisa parte para os trabalhos de campo e realização de entrevistas.

## BIBLIOGRAFIA

ANTONIO, J. N.; GOMES, M. F. V. B. A produção do espaço urbano e a questão dos resíduos sólidos. Curitiba, 2008.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 02 de Agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos, disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm) > Acesso em 30/09/2019 as 16:07.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, 2014. Rumo à Economia Circular: o racional denegócio para acelerar a transição, disponível em < [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a-a%CC%80-economia-circular\\_Updated\\_08-12-15.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Rumo-a-a%CC%80-economia-circular_Updated_08-12-15.pdf) > Acesso em 27/11/19 as 14:40

LAKATOS, E. M. ; MARCONI, M. A. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 1986.

LEMME, C. F. O valor gerado pela sustentabilidade corporativa. In LINS, L; ZYLBERSZTAJN, D. Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI. Riode Janeiro: Elsevier, 2010.

LEITÃO, A. Economia circular: uma nova filosofia de gestão para o séc. XXI. Portuguese Journal of Finance, Management and Accounting, 2015.

MONTIBELLER FILHO, G. Empresas, desenvolvimento e ambiente: diagnósticos e diretrizes de sustentabilidade, Barueri: Manole, 2007.

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

YIN, R. Estudo de caso - Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.





# **GT 6: Democracia, Participação e Gestão Social**

---







---

## Líderes:

- Carla Giani Martelli (UNESP)
- Olívia Cristina Perez (UFPI)
- Wagner de Melo Romão (UNICAMP)







A CULTURA ORGANIZACIONAL DE  
MOVIMENTOS SOCIAIS: O CASO DO FÓRUM  
MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA  
CIDADE DO RIO DE JANEIRO

*THE ORGANIZATIONAL CULTURE OF SOCIAL  
MOVEMENTS: THE CASE OF THE MUNICIPAL  
FORUM OF SOLIDARY ECONOMY IN THE CITY OF  
RIO DE JANEIRO.*

Bárbara Anastácia Wagner Teles<sup>1</sup>  
Beatriz de Santana Lins<sup>2</sup>  
Thamires Lacerda Ritta Sampaio<sup>3</sup>



---

1 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1634054350960727>. E mail: [barbarateles@id.uff.br](mailto:barbarateles@id.uff.br)

2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6247192301292954>. E-mail: [beatrizlins@gmail.com](mailto:beatrizlins@gmail.com)

3 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5889395414215930>. E mail: [thamireslacerdasampaio@gmail.com](mailto:thamireslacerdasampaio@gmail.com)

## RESUMO

O movimento de Economia Solidária surge por meio de lutas sociais e reflexões contra o sistema de produção hegemônico, sendo pensado como uma nova forma de executar a produção, comercialização, troca de produtos e serviços pautados nos princípios da autogestão, cooperação, participação e solidariedade dos atores. A partir da participação no curso de formação em Economia Solidária oferecido aos membros do FMES-RJ, observou-se uma dinâmica distinta da esperada em um espaço público de participação social. Assim, o objetivo deste trabalho é apresentar a cultura organizacional do movimento de Economia Solidária nestes espaços. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que se constitui como um estudo de caso. Utilizou-se como meios investigativos a pesquisa bibliográfica e documental, bem como observação participante. Os relatos dos membros indicaram alguns traços culturais que não estão de acordo com os princípios de solidariedade e autogestão do movimento. Por vezes, se faz um trocadilho com o termo, ao se falar sobre uma “Economia Solitária”.

**Palavras-chave:** Economia Solidária; Movimentos Sociais; Cultura Organizacional.

## ABSTRACT

The solidarity economy movement emerges through social actions and reflections against the hegemonic production system, being considered as a new way of thinking about production, commercialization, exchange of products and services based on selfmanagement, participation, participation and solidarity studies. actors. From the participation in the training course in solidarity economy, members of FMES-RJ can use a waiting distance in the public space of social participation. Thus, the objective of this paper is to present an organizational culture of the solidarity economy movement in these spaces. A research was qualitative, constituting as a case study and used as investigative means, a bibliographic and documentary research as well as participant observation. Member relationships indicate some cultural traits that do not conform to the movement's principles of solidarity and self-management. Sometimes exchange with the term when talking about a “Lonely Economy”.

**Key-words:** Solidarity economy; Social movements; Organizational culture.

## 1. INTRODUÇÃO

A Economia Solidária é considerada um movimento social contra hegemônico em virtude de sua forma distinta de se pensar a produção, comercialização e troca de produtos e serviços em uma perspectiva de autogestão e solidariedade entre seus atores, visando à inclusão social.

Segundo Misoczky, Flores e Silva (2008) existe uma intensa troca entre a teoria dos movimentos sociais e das organizações, embora quanto a estas haja uma definição mais estreita, entendida a partir do viés da formalidade estrutural. “A teoria abstraída das organizações capitalistas do contexto norte-americano do século passado é utilizada para explicar os atuais movimentos sociais, muitas vezes anticapitalistas e em outros contextos” (MISOCZKY, FLORES E SILVA, 2008, p. 12). Assim, neste trabalho o termo “cultura organizacional” será atribuído ao movimento de Economia Solidária, já que este é entendido como movimento social.

De acordo com Morgan (2006) e Pires e Macêdo (2005), a cultura de uma organização é construída a partir das interações da organização com o ambiente externo e, principalmente, se desenvolve a partir das interações sociais. Tendo em vista que os movimentos sociais se articulam em espaços de participação social, considerou-se o Fórum



Municipal de Economia Solidária da cidade do Rio de Janeiro (FMES-RJ) como um espaço e instrumento de articulação da sociedade civil com a esfera pública no movimento de Economia Solidária.

Logo, o objetivo principal do trabalho é apresentar a cultura organizacional do movimento de Economia Solidária, tendo em vista os participantes do Fórum Municipal de Economia Solidária da cidade do Rio de Janeiro (FMES – RJ).

Para isso, tem-se como objetivos específicos: definir Economia Solidária e espaços de participação popular, abordar o conceito de cultura organizacional, descrever o FMES-RJ, levantar possíveis traços culturais dessa organização.

A partir dos objetivos expostos, este estudo pauta-se na seguinte problemática: a cultura organizacional criada a partir das interações sociais entre os integrantes do FMES-RJ converge com os valores e ideais da Economia Solidária? Existem traços brasileiros intrínsecos que permeiam a construção da cultura organizacional desse movimento? É importante ressaltar que este estudo está voltado para a cidade do Rio de Janeiro, mas pode ser ampliado, abrangendo outras regiões brasileiras em pesquisas futuras.

Como justificativa do tema tem-se a proximidade do Grupo de Pesquisa Gestão Social e Economia Solidária – o qual as autoras são integrantes - com o FMES – RJ. As autoras participaram de um curso de formação em Economia Solidária formatado e oferecido por um docente da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), sendo este pertencente ao grupo de pesquisa citado, direcionado aos participantes desse fórum. Ao longo do curso, foi observada uma dinâmica distinta da esperada em um espaço público de participação social. Sendo assim, a proposta desse trabalho pretende discutir as relações que ali são encontradas.

Entende-se que o trabalho possui relevância teórica por se comprometer a entender a dinâmica de um movimento social tomado sob a perspectiva de organização -já que grande parte dos estudos de cultura organizacional se dirige às organizações empresariais – bem como no aspecto gerencial, entendendo de que forma a Administração pública poderia atuar nestes espaços, garantindo seu caráter democrático. No que tange a relevância social, vale destacar a discussão do movimento social como organização para fortalecimento de suas causas.

## 2. ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO MOVIMENTO SOCIAL E ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Economia Solidária surge a partir de uma série de lutas sociais e reflexões sobre as alternativas organizacionais para enfrentar os problemas que emergiam de um contexto de crise econômica e de reestruturação produtiva. É neste contexto de instabilidade e elevados índices de desemprego que o movimento se estabelece, sendo caracterizado por uma articulação de trabalhadores em associações ou cooperativas como objetivo de gerar renda, pautando-se em uma gestão democrática e solidária (FARIA, 2009).

Singer (2002b) afirma que as raízes da economia solidária podem ser encontradas a partir de Robert Owen (1773-1858) – proprietário de indústria na Inglaterra, considerado pai do socialismo e fundador do cooperativismo britânico –, Charles Fourier (1772-1873) – francês e idealizador das fazendas coletivas agroindustriais –, e Claude Saint Simon (1760-1825). Todos clássicos do socialismo utópico, sendo o primeiro um grande protagonista dos movimentos políticos e sociais na Grã-Bretanha nas primeiras décadas do século XIX.

No Brasil, a Economia Solidária (ECOSOL) ganha força a partir da crise social no final do século XX - período marcado pela desindustrialização, desemprego em massa e acentuada exclusão social – como uma alternativa de geração de emprego e renda e como uma ação de inclusão social, explica Singer (2002a). Ademais, França Filho

(2007) aponta que no território nacional, a ECOSOL é um campo de práticas em construção, mas que também se impõe como um movimento de busca por reconhecimento institucional.

No início do século XXI, ocorrem alguns avanços políticos da Economia Solidária, passando a ser incorporada nas agendas dos governos democráticos, como por exemplo a implantação dos programas governamentais de apoio ao movimento, a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (2001) e a institucionalização da Secretaria Nacional de Economia Solidária (2003). Esses programas caracterizam um momento de reconhecimento institucional e político do movimento de ECOSOL, principalmente, no que tange seu papel para o desenvolvimento local e como alternativa ao desemprego.

Para Singer (2002a, p.10), a Economia Solidária é “outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade associada ou coletiva do capital e o direito à liberdade individual”. É, portanto, um modo de produzir, comercializar, consumir e poupar de forma justa e igualitária, pautada nos princípios da cooperação, autogestão e solidariedade.

De acordo com Gurgel (2013, s.p), a Economia Solidária “Trata-se de uma forma de atividade produtiva realizada com gestão compartilhada e sem que haja, de qualquer dos seus agentes, a apropriação privilegiada do valor criado”. Em suma, a Economia Solidária nasce a partir de lutas sociais e de críticas do modo em que o processo de trabalho é desenvolvido através do sistema (GOERCK; FRAGA, 2010).

Faria (2009) indica que, além da finalidade econômica, a ECOSOL também possui um caráter social e político, tendo em vista as lutas históricas e resistência dos trabalhadores contra o avanço do capitalismo industrial, constituindo “uma forma de defesa das condições materiais e políticas de existência pautadas em princípios democráticos e solidários” (FARIA, 2009, p. 141).

Com base nisso, a Economia Solidária se apoia no conceito de Gestão Social. Segundo Tenório (1998), diferente da gestão estratégica, a gestão social sustenta um gerenciamento de mais interação e diálogo, de modo que o processo decisório seja exercido através da participação de diversos sujeitos sociais, isto é, por meio de acordos comuns a partir dos argumentos colocados coletivamente. Logo, a gestão social propõe a tomada de ação por meio de um consenso, ou seja, a decisão é construída em favor do envolvimento de diversas partes.

Este novo modelo de economia contrapõe a competição de mercado, típica do modo de produção dominante – o capitalismo – e traz aos produtores e consumidores a possibilidade de integrar um mercado mais igualitário e menos excludente, com bases fundamentais da solidariedade. Portanto, a Economia Solidária busca promover uma emancipação das práticas impostas pelo modo de produção capitalista, pois trata-se de uma nova ótica de gestão, que traz inovação econômica para uma sociedade que procede em favor de modelos tradicionais pré-estabelecidos.

O caráter político do movimento de Economia Solidária se articula nos espaços de participação social, como conselhos, fóruns, associações por exemplo. São nesses espaços que a ECOSOL supõe a participação e representação dos atores sociais, discussão de problemas em comum e buscam fortalecer e reconhecer o movimento (FRANÇA FILHO, 2007). Embora sejam nesses espaços que ocorrem os conflitos e desgastes resultantes de uma diversidade de interesses, há também a construção da solidariedade, da representação pública e de uma cidadania coletiva.

Vale destacar que, atualmente, a Economia Solidária no Brasil se encontra fragilizada enquanto política pública. É possível pensar que, a sua institucionalização seria um caminho necessário para o seu reconhecimento e fortalecimento na pauta política, e, conseqüentemente, na disseminação dos princípios para os envolvidos no movimento. Esse fortalecimento dependerá da força e pressão social dos grupos e empreendedores solidários, construída pelas alianças do movimento enquanto coletivo de resistência social. E que são estimuladas nestes espaços de participação.

O período de redemocratização do Brasil, marcado pela institucionalização da Constituição Federal de 1988, impulsionou pautas sobre a descentralização e a gestão participativa, de modo que instigaram a inserção dos cidadãos



e das organizações civis na gestão de políticas públicas (TEIXEIRA, SOUZA E LIMA, 2011). Neste cenário, Gohn (2004) relata que a sociedade civil se amplia como sociedade política e, conseqüentemente, surge uma série de estímulos para a abertura de canais de participação e representações sociais e políticas.

Novos espaços públicos de participação e articulação são desenvolvidos entre a sociedade civil e representantes do poder público para tratar das demandas sociais, como a constituição de conselhos, fóruns, redes e associações (GOHN, 2004). Contudo, esses espaços de participação não são somente locais de engajamento político e de controle das autoridades, mas espaços de desenvolvimento da consciência crítica, da solidariedade e do fortalecimento da identidade e cidadania coletiva.

### 3. CULTURAL ORGANIZACIONAL DO MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A atuação dos movimentos sociais se inicia na década de 1980, partindo de uma crise emergente e uma fase de grandes críticas à desigualdade social, de modo que, os movimentos sociais se fortalecem como um movimento emancipatório “vinculados anção de inclusão de novos direitos e na promoção da cidadania” (SANTOS & CARNEIRO, 2008, p.3). Na América Latina, explicam os autores, esse cenário se configura não apenas por um Estado fragilizado e uma crise emergente, mas também pelo processo transitório para um estado de democracia. Além disso, o discurso ideológico dos movimentos sociais valoriza a questão da igualdade (VIGEVANI, 1989).

Movimento social pode ser definido como “a ação dos homens na história. Esta ação envolve um fazer – por meio de um conjunto de práticas sociais – e um pensar – por meio de um conjunto de ideias que motiva ou dá fundamento à ação” (GOHN, 2000, p. 13). Portanto, trata-se de ações movidas por ideais para transformar uma determinada realidade.

Santos e Carneiro (2008) entendem que no contexto atual a ação dos movimentos sociais incorporam duas perspectivas: uma que em certa medida traz desconfiança em virtude da sua ação conjunta com o Estado e a necessidade de se manter uma autonomia frente ao mercado, e outra identificada como um aumento dos movimentos e organizações, desencadeando em múltiplas identidades, e novas formas de ação que podem incidir em nova forma de Inter reconhecimento da subjetividade coletiva.

A configuração desses novos movimentos sociais enfatiza a participação da sociedade civil e o fortalecimento da democracia. O movimento de Economia Solidária é um exemplo disso, uma forma de contribuir para a construção de uma organização democrática, solidária, transparente e participativa. No Brasil, esses movimentos sociais partem de um associativismo local que expressa às demandas locais e que se articulam em redes e fóruns (SANTOS & CARNEIRO, 2008). As redes e fóruns, portanto, constituem esses espaços de empoderamento da sociedade, compartilhamento de valores e informações e articulação dos movimentos locais.

Segundo Misoczky, Flores e Silva (2008) existe uma intensa troca entre a teoria dos movimentos sociais e das organizações, embora quanto a estas haja uma definição mais estreita, entendida a partir do viés da formalidade estrutural. Logo, Misoczky, Flores e Silva (2008) se propõem a entender os movimentos sociais como organizações de resistência e luta social, tendo em vista que esse debate vem sendo ignorado pelos estudos organizacionais pautados em uma ótica hegemônica capitalista, em que a organização é sinônima de empresa.

Assim, criticando essa abordagem, os autores inferem que os movimentos sociais podem ser constituídos como organizações de interação entre indivíduos e grupos plurais, engajados politicamente e que compartilham recursos e informações (MISOCZKY, FLORES & SILVA, 2008). Assim, consideram-se neste estudo, os movimentos sociais e os espaços de associativismo sociais como organizações.

Partindo do pressuposto de que os movimentos sociais constroem processos, organizam estruturas e estabelecem territórios, torna-se evidente que estes incorporam práticas de organização social (MISOCZKY, FLORES & SILVA, 2008). Portanto, é fundamental compreender a lógica organizacional a partir de novas perspectivas, considerando outros fenômenos que surgem ao longo do tempo, como é o caso dos movimentos sociais.

Em relação à cultura organizacional, esta pode ser interpretada como um conjunto de características, valores e crenças comuns aos membros da organização (PIRES & MACÊDO, 2005). Para Morgan (2006), significa perceber as organizações como uma mini sociedade com seus próprios valores, rituais e ideologias.

Morgan (2006, p.157) indica que a cultura organizacional “não pode ser imposta em um contexto social, ela se desenvolve no decorrer da interação social”, ou seja, é um fenômeno complexo, vivo e ativo, que está sendo criado e recriado a partir das interações internas e externas. É essa cultura que orienta as ações e comportamentos dos indivíduos na organização, a sua forma de pensar, agir e tomar decisões. Em complemento deste ponto de vista, Motta (1997) explica que a cultura é responsável por designar, classificar, corrigir, organizar.

Chu e Wood Jr (2008) afirmam que os traços culturais são variáveis dinâmicas, influenciadas pelo meio socioinstitucional. Tais traços influenciam a maneira de gerir as atividades. Tratando-se do Brasil, tais questões são vistas, na maior parte dos estudos organizacionais de forma particular.

A construção da cultura das organizações brasileiras – ainda que os movimentos sociais e, especificamente, a Economia Solidária seja um fenômeno global – por meio da interação social, conta com traços essenciais que podem interferir nos processos organizacionais. Em virtude disso, o movimento social da Economia Solidária não está imune de sofrer influências por parte de traços que estão interiorizados nos indivíduos em razão de práticas e costumes que são carregados pela formação histórica, cultural, social e econômica do país.

Dentre os traços observados por alguns estudos, evidencia-se: jeitinho; desigualdade de poder e hierarquia; flexibilidade; plasticidade; formalismo; personalismo (grifo nosso). Para este estudo, as observações/leituras são baseadas no último traço mencionado, portanto é fundamental conceitua-lo.

O personalismo refere-se à valorização de interesses pessoais em favor da obtenção de privilégios, desconsiderando os interesses coletivos, de um grupo ou comunidade (CALDAS; WOOD JR, 1999). Tratando-se dos princípios da Economia Solidária, as características que compõem o personalismo divergem dos ideais propostos pelo próprio movimento da Economia Solidária. Logo, pode ocorrer um conflito de ideias em torno da lógica de um movimento que propaga ideais coletivos ao passo que, de modo quase que inevitável, precisa lidar com alguns traços sociais que foram herdados por uma formação.

Considerando a abordagem de Misoczky, Flores e Silva (2008), interpreta-se que o movimento de Economia Solidária é uma forma de organização, constituída por um sistema de valores, crenças e características próprias que as diferem das demais. São esses valores que devem orientar as ações dos membros desse movimento. Contudo, pode haver elementos específicos, enraizados, que permeiam a sociedade brasileira e que são capazes de afetar a construção da cultura de determinado movimento social em um respectivo local. É importante compreender que estes traços podem ser mais expressivos de acordo com cada região.

Resgatando as principais características da Economia Solidária, destaca-se a solidariedade, autogestão, cooperação, equidade, democracia e transparência. Assim, considera-se que a cultura organizacional dos espaços de participação de Economia Solidária carrega em si estas características. Considerando como objeto o Fórum Municipal de Economia Solidária da cidade do Rio de Janeiro, busca-se na seção a seguir a sua caracterização.



## 4. FÓRUM MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (FES – RJ)

Para Oliveira e Beatriz (2015), os fóruns de Economia Solidária são entendidos como um espaço e um instrumento de articulação da sociedade civil capaz de possibilitar atividades como formação, informação e planejamento de estratégia conjunta para intervenção em políticas públicas da área.

A Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Rio de Janeiro (2019) entende que os fóruns são coletivos que reúnem os empreendimentos, as assessorias e militantes da economia solidária em determinada região, onde são tratados assuntos de interesse na localidade, que englobam oportunidades e desafios para o movimento. Além disso, são nestes espaços que se elegem os representantes locais da economia solidária.

Dessa forma, torna-se válido fazer um retrospecto histórico acerca desses espaços de participação e sua importância. Para tanto, tem-se o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) que antecede inclusive a criação da própria Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). De acordo com o sítio eletrônico do FBES, este fórum se apresenta como fruto de um processo histórico impulsionado no I Fórum Social Mundial, que promoveu debates e discussões em suas oficinas.

A oficina denominada “Economia Popular Solidária e Autogestão” e a manifestação de interesses ali encontradas no que diz respeito a discussão de auto-organização de trabalhadores, políticas públicas e perspectivas econômicas e sociais de trabalho e renda, culminou na constituição do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro). “Foi a partir deste grupo que se propôs a constituição de um fórum em dimensão nacional. Dessa forma, tanto a realização das plenárias quanto a elaboração dos Princípios da Economia Solidária foram decisivas para ampliar e caracterizar seu campo de ação” (FBES, 2019).

Tendo em vista especificamente a cidade do Rio de Janeiro, o Art. 1 do Regimento Interno do Fórum de Economia Solidária do município revela que sua fundação se deu no dia 5 de março de 2011. Segundo esse mesmo artigo, trata-se de

“um espaço permanente de representação, diálogo, articulação, discussão, proposição, troca de saberes, formação, deliberação, fomento e desenvolvimento da Economia Solidária” (FMES - RJ, 2013, p. 01).

Este fórum, ainda segundo seu regimento interno, tem o objetivo principal de “Fortalecer o Movimento da Economia Solidária, difundindo seus princípios e prática, representando-o frente à sociedade e aos Poderes Públicos e articulando-o no município do Rio de Janeiro” (FMES – RJ, 2013, p.01).

O regimento declara ainda que entre seus objetivos específicos, consta o de cidadania e construção social à medida em que esse espaço deveria promover não apenas a participação da sociedade em suas ações, bem como estimular o diálogo, intercâmbio e interação com outros movimentos sociais, alcançando o fortalecimento político do movimento de Economia Solidária na cidade.

## 5. METODOLOGIA

Esta pesquisa, de natureza qualitativa, buscou apresentar a cultura organizacional do movimento de Economia Solidária, identificando traços culturais do Fórum de Economia Solidária da cidade do Rio de Janeiro. Deste modo, caracteriza-se como uma pesquisa de finalidade exploratória e descritiva (GIL, 2008; VERGARA, 2006).

A pesquisa constitui-se como um estudo de caso. Em termos gerais, o estudo de caso utiliza abordagem metodológica fundamentalmente qualitativa. Essa pesquisa consiste na “investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo” (VERGARA, 2006). Para o levantamento de dados, foi incorporada a técnica da observação participante, ao passo que as autoras deste estudo acompanharam o curso – oferecendo apoio às aulas ministradas – e do FMES – RJ, além de terem cursado as disciplinas de Economia Solidária e Gestão Social do Programa de Pós Graduação em Administração (PPGAD) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Como meios investigativos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica (GIL, 2008; VERGARA, 2006) realizada em artigos, livros, teses e dissertações para discutir conceitos sobre movimentos sociais, economia solidária e cultura organizacional bem como pesquisa documental, por meio do Plano de Economia Solidária do município do Rio de Janeiro. Foram obtidos, também, dados secundários, levantados por meio de consultas a documentos de domínio público - informações do sítio eletrônico do FMES – RJ e anotações de relatos dos diários de campo das autoras.

Tais relatos ocorreram ao longo da participação dos integrantes do fórum – cerca de 40 indivíduos - ao longo do curso de Economia Solidária promovido por um docente do Departamento de Administração da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) que aconteceu do mês de setembro a novembro do ano de 2019. Cabe mencionar que nenhum participante do FMES-RJ será identificado na seção de resultados e discussões, pois a proposta não é expor considerações individuais e sim características do grupo/organização.

A ideia de captar estes relatos apenas nos encontros do curso se deu pelo fato de ali se encontrarem apenas participantes do movimento. No encontro mensal do FMES-RJ que ocorre todas as segundas-feiras de cada mês, há eventualmente a participação de representantes do poder público que poderiam acabar interferindo na proposta deste trabalho, que buscou se limitar em traços culturais do movimento sem se envolver com entraves do movimento e questões políticas.

Com a finalidade de organizar a apresentação dos resultados encontrados, as autoras procuraram identificar os traços culturais a partir da teoria de Paul Singer (2002a; 2002b), tendo em vista sua importância enquanto estudioso de movimentos sociais, sobretudo em relação ao movimento de Economia Solidária, como mostra o quadro abaixo.

**Quadro 1 – Matriz analítica para análise bibliográfica**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DADOS A INVESTIGAR
Redes	Configuração FES-RJ	Quais e quantas são.
	Perfil das redes participantes	Como se configuram enquanto segmento (área de atuação) e tamanho.



CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DADOS A INVESTIGAR
Participação	Reuniões do FES-RJ	Qual a participação nos encontros propostos pelo FES-RJ.
	Qualificação / Formação	Envolvimento em cursos, palestras, encontros que fomentem o movimento de ES.
	Interlocução com outros atores	Relação com Poder público, Universidades entre outros.
	Participação-cidadã	Se existe participação democrática nesse espaço.
Movimento de Economia Solidária	Senso de solidariedade	Articulação entre empreendimentos da Rede.
	Princípios do movimento	Os participantes sabem quais são os princípios do movimento e estes são praticados.

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2020.

Assim, o tópico a seguir busca apresentar os resultados encontrados a partir das observações realizadas durante o curso e se propõe a identificar, de forma preliminar, uma cultura organizacional dos envolvidos com as redes. E, se a mesma, segue os princípios da Economia Solidária revelados por Paul Singer.

## 6. RESULTADOS

Inicialmente serão apresentadas as informações referente à configuração atual do FES-RJ. Graças à paralisação temporária do Cadastro de Economia Solidária (CADESOL), o levantamento das informações a respeito do quantitativo de redes que participam deste fórum se deu por meio do relato dos participantes. Hoje, constam 18 redes, denominadas: Acordar, Afro, Artesãos Cariocas, Cidade de Deus, Tijuca, Zona portuária, Repsol (Alemão), Mangui-nhos, Leopoldina, Bangu, Sepetiba, Mãos de Talentos, Méier, Zona Oeste, Macacos, Zona Sul, Jacaré e Sem Rede.

Tais redes agrupam os empreendimentos, individuais ou coletivos, e cada uma possui seu regulamento interno sobre o funcionamento e admissão. Para fazer parte de uma das redes o interessado deve procurar o FMES-RJ para orientação, além de participar de no mínimo três plenárias, sendo que esta exigência está sendo revista juntamente com o apoio da SMDEI (Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação).

A partir do curso, verificou-se que as redes em sua totalidade concentram empreendedores individuais, sendo seus participantes hoje apenas do segmento do artesanato. Não há qualquer empreendimento de outros segmentos do movimento de economia solidária na cidade, embora esteja prevista uma variedade de segmentos no Plano Municipal de Economia Solidária da cidade do Rio de Janeiro. O Decreto de n.

44.258 de 23 de fevereiro de 2018, o qual criou esse plano traz propostas para outros setores da Economia Solidária além do artesanato tais como: agricultura familiar, pesca artesanal, reciclagem, cultura e comunidades tradicionais.

Sendo assim, é no mínimo curioso o motivo de apenas o artesanato ser representado neste fórum em virtude da extensão territorial da cidade que abriga outros grupos.

“Como em todo processo histórico, o mundo da economia solidária é cheio de conflitos e contradições” (GADOTTI, 2009, p.101). O autor elenca que entre os desafios encontrados pelo movimento que limitam sua expansão diz respeito à própria consolidação das redes e cadeias produtivas, a proximidade de produtores e consumidores que inviabiliza a comercialização entre outros aspectos. Como superação destas questões, o autor entende que seria de fundamental importância a apoio do Estado em garantir espaços que aproximassem esses atores do movimento.

A partir dos relatos, o grupo demonstrou que a participação é fraca nos espaços de discussão, tanto em relação aos coordenadores das redes quanto aos demais, seja no encontro mensal do fórum, sejam em outros encontros propostos pelo poder público, por exemplo. Segundo alguns comentários, essa questão é considerada um grande entrave no fortalecimento do movimento.

Gurgel e Justen (2013), por sua vez, entendem que na verdade, o Brasil expõe “uma sociedade desmobilizada, pouco disposta à atuação coletiva, inclinada a resolver seus problemas e alcançar seus objetivos no âmbito privado e, por isso, despolitizada ou despolitizando-se” (GURGEL, JUSTEN, 2013, p. 373), tendo em vista o passado mais recente e as práticas atuais.

Sobre a participação, Gonçalves e Simões (2017) em seu trabalho identificaram que apesar de seus participantes terem objetivos em comum, referentes à descentralização das políticas, por exemplo, o que se revela nesse contexto é o conflito de interesses entre os envolvidos. Além disso, o grupo reforçou que a saída de integrantes, na medida em que estes começam a adquirir mais autonomia e melhores condições e/ou recursos, é algo frequente. Tal questão demonstra que nem todos os indivíduos que se engajam no movimento compartilham dos mesmos valores, uma vez que a participação de alguns pode ser subjugada como uma forma de ascensão comercial individual, o que contraria os ideais propostos pelo próprio movimento. As autoras entendem que em espaços públicos de participação, tanto os conflitos quanto as disputas de poder presentes nesses locais influenciam a dinâmica da participação social, bem como a construção de uma cultura organizacional.

Com base nessas observações, é possível perceber que a cultura organizacional criada a partir das interações sociais entre os integrantes do FMES-RJ não parecem expressar uma convergência com os valores e ideais da Economia Solidária. O comportamento de alguns integrantes revelam traços da cultura brasileira – especificamente o personalismo – que permeiam o movimento e que podem, neste caso, dificultar a construção de uma cultura organizacional que reforce a identidade do movimento.

Notou-se que muitos participantes procuram constante qualificação em Economia Solidária por meio de cursos e palestras e são bem receptivos de maneira geral com a comunidade acadêmica. Muitos se encontram no movimento há anos e a bagagem é incontestável. Entretanto, o que foi relatado é que a teoria apreendida acaba não se tornando prática em algumas vezes.

Ao se observar a dinâmica das relações nesse ambiente, os relatos mostram a insatisfação de algumas pessoas na forma que o movimento por meio do fórum se organiza: há o distanciamento das pessoas, divergências entre e dentro das redes, “burocratização” no processo de aprovar a entrada de novos integrantes. Ao se observar essa característica identificou-se o quanto essa dinâmica se afasta dos preceitos do cooperativismo que estabelece a “porta aberta”, como sugere Singer (2002a). Não cabe aqui questionar a forma pela qual os empreendimentos – ou nesse caso, indivíduos – são aprovados ou não. Procura-se apenas considerar que determinadas barreiras impelem novos entrantes que poderiam agregar ao movimento.

De acordo com a política pública municipal já mencionada, o FES-RJ é a principal instância de representação do movimento. Apesar do valor atribuído e das informações que constam o plano municipal, os participantes do movimento entendem que seus espaços são reduzidos e de certa forma se encontram distantes do poder público, apa-



rentemente por uma contestação da ideologia vigente do governo municipal.

Dessa forma, apesar de no plano constar que a política em curso da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação tem “centrado esforços para a ampliação dos espaços de comercialização para os empreendimentos de Economia Solidária e no fortalecimento dos princípios básicos da atividade” (RIO DE JANEIRO, 2018), por meio dos relatos, é nítido que esses espaços tem se reduzido significativamente.

O movimento – ou pelo menos os que ali o representam – focam toda sua energia em questionar tal redução como se esta questão fosse de importância superior a outras que deveriam ter a mesma atenção. Verifica-se que existe uma prática constante de limitar-se a reclamações que aprisiona muitos participantes no que diz respeito aos contratempos que surgem frente ao movimento.

Ao encontro dessa ideia e como apontam em seus estudos sobre o Fórum de ECOSOL de São José dos Pinhais, Oliveira e Beatriz (2015) entendem que o espaço está sendo utilizado pelo movimento como forma de buscar predominantemente soluções de atendimento das necessidades imediatas dos empreendimentos, assim como foi observado na realidade carioca. Os autores criticam essa prática por entenderem que “este espaço deveria ser mais intensamente utilizado para debates políticos e estratégias para a construção de um novo projeto de desenvolvimento sócio econômico baseado na Economia Solidária” (OLIVEIRA, BEATRIZ, 2015, p. 252).

Como relatam esses autores, a economia solidária é um movimento que faz crítica ao sistema hegemônico e para tanto se baseia em valores não só de solidariedade como também de democracia, sustentabilidade, cooperação, distribuição de renda, atentando-se ao desafio de construir uma nova forma de organizar a produção, a distribuição e a comercialização dos bens (serviços) produzidos.

Singer (2005) afirma que esse movimento é um ato pedagógico por propor não apenas uma nova prática social como também uma nova compreensão dessa prática. E assim “a única maneira de aprender a construir a economia solidária é praticando-a. Mas seus valores fundamentais precedem sua prática” (SINGER, 2005, p.19).

A prática observada por meio de relatos revela que a ideia de solidariedade se restringe à comercialização sem incorporar outras possibilidades do processo como de produção e distribuição. Existem relatos, inclusive, que sugerem a ideia de concorrência entre os próprios integrantes do FMES-RJ. Não há liberdade para se produzir o que desejam, pois podem “esbarrar” na produção de alguém da rede. Dessa forma, há um gargalo entre o relacionamento das redes e empreendimentos quanto às reais características da origem do movimento.

Considerando a cultura organizacional, Morgan (2006) explica que a mesma é um conjunto de valores e características que são construídas a partir das interações sociais que ocorrem em um espaço. A partir dos relatos dos membros, foi possível perceber algumas características que podem compor alguns possíveis traços de cultura do movimento de ECOSOL no FMES-RJ.

A concentração de empreendimentos individuais, baixa participação nos fóruns e redes, distanciamento dos membros, divergências de interesses, “burocratização” para entrada dos novos integrantes, exercício somente da comercialização foram alguns dos traços e características percebidos pelos relatos. De modo que é possível apontar certo distanciamento dos valores do movimento de ECOSOL defendidos por Singer (2002a, 2002b), como a cooperação, participação, solidariedade e democratização. Logo, os princípios da Economia Solidária pouco são reconhecidos naquele espaço. Por vezes, se faz um trocadilho com o termo, ao se falar sobre uma “Economia Solitária”.

Faz-se urgente que esses espaços busquem focar em soluções para fortalecimento do movimento em vez de se passar por um local de reclamações sobre os obstáculos que lhe são impostos. “É necessário pensar numa mudança da cultura do desenvolvimento, em que uma comunidade deixa de ser vista como ator passivo (...) para se converter no responsável pela construção de sua própria história e transformações” (OLIVEIRA, BEATRIZ, 2015, p. 252).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o período de redemocratização do Brasil, pautas sobre descentralização e gestão participativa foram impulsionadas no âmbito da administração pública. Esse fato fomentou o fortalecimento de movimentos sociais vinculados à ideia da inclusão de novos direitos e promoção da cidadania (SANTOS & CARNEIRO, 2008).

A Economia Solidária foi um desses movimentos que se fortaleceu como ação de inclusão social e alternativa ao modelo de produção hegemônico. Pautada nos princípios da solidariedade, cooperação e autogestão, a Economia Solidária é um modo de produção associado à propriedade e coletivização do capital e direito a liberdade individual (SINGER, 2002).

Neste artigo, o movimento de ECOSOL é percebido como uma forma de organização social, partindo da abordagem crítica de Misoczky, Flores e Silva (2008). Logo, foi possível atribuir o termo de cultura organizacional ao referido movimento social. De acordo com Morgan (2006) e Pires e Macêdo (2005), a cultura de uma organização é construída a partir das interações da organização com o ambiente externo e, principalmente, se desenvolve a partir das interações sociais.

Tendo em vista que os movimentos sociais se articulam em espaços de associativismo social, tal como redes e fóruns. Considerou-se o Fórum Municipal de Economia Solidária da cidade do Rio de Janeiro (FMES-RJ) como um espaço e instrumento de articulação da sociedade civil com a esfera pública no movimento de Economia Solidária. Assim, o trabalho teve como objetivo apresentar a cultura organizacional do movimento de Economia Solidária, tendo em vista os participantes do FMES – RJ. Levantou-se a seguinte problemática: A cultura organizacional criada a partir das interações sociais entre os integrantes do FMES-RJ converge com os valores e ideais da Economia Solidária? Existem traços brasileiros intrínsecos que permeiam a construção da cultura organizacional desse movimento?

A cultura organizacional criada conflita com os valores e ideias da Economia Solidária, tendo em vista que alguns integrantes, ainda, se envolvem no movimento mas não conseguem se desvencilhar dos interesses particulares em detrimento de interesses coletivos. Acredita-se que tal condição pode estar relacionada ao traço personalista que a sociedade brasileira carrega em virtude do seu legado histórico e a sua formação.

Observou-se uma participação de 18 redes no FMES-RJ, sendo estas restritas a empreendimentos individuais e ligados ao artesanato. Embora o movimento preveja outros segmentos. Caberia entender em estudos futuros o motivo pelo qual apenas redes de artesanato participam desse espaço. Existiria uma resistência em agregar outros segmentos? Além disso, caberia igualmente também investigar o possível predomínio de outros traços culturais brasileiros – além do personalismo – que podem influenciar a construção da cultura organizacional do movimento. Por fim, uma última perspectiva propõe compreender se as questões apresentadas neste estudo se restringem à dinâmica da cidade do Rio de Janeiro, ou trata-se de um fenômeno nacional no âmbito da Economia Solidária.

A análise feita após o levantamento de dados sugere que há uma baixa participação nos espaços públicos, segundo relatos, seja em quantitativo quanto na exposição de ideias. Apesar da busca pela formação em ECOSOL, os princípios não são facilmente observados visto que existe uma limitação em exercer outras atividades em conjunto que não seja voltadas à comercialização. Outro ponto relatado foi o distanciamento e divergências nas redes, além da dificuldade de entrada de novos integrantes na mesma.

Assim, foi possível perceber algumas características e valores que permeiam alguns traços da cultura do movimento de ECOSOL no FMES-RJ, podendo citar o pouco envolvimento dos participantes nos espaços públicos, divergências e conflitos nas redes, distanciamento entre os membros e “burocratização” para os novos entrantes. Entretanto, esses valores relatados não estão de acordo com o que Singer (2002a, 2002b) aponta serem as principais características da Economia Solidária: cooperação, participação, democracia, autogestão.



É importante ressaltar que este é um estudo incipiente, utilizando como campo apenas a realidade do FMES-RJ em um determinado momento no tempo e que, portanto, não seria pertinente a generalização dos achados. Outros espaços do movimento poderiam retratar realidades diferentes. Sendo possível pensar se o mesmo é observado no movimento em todo o território brasileiro e em outros espaços de participação.

Além disso, consideramos como oportunidade para futuras pesquisas uma análise aprofundada da cultura organizacional nas reuniões mensais dos fóruns municipais e nos espaços de comercialização. Bem como sugestão, avaliar se há relações de poder entre os envolvidos e que podem ocorrer nesses espaços de participação.

Ademais, uma das lacunas encontradas foi certa carência em trabalhos acadêmicos que abordem sobre cultura organizacional em espaços de participação popular, principalmente no que tange os espaços de movimentos sociais e de Economia Solidária. Os estudos acabam se concentrando em ambientes institucionais, sendo assim, um fator limitante à pesquisa proposta. Caracterizando um campo possível de pesquisa e que ainda é pouco explorado na academia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTUCCI, A. A., & SILVA, R. M. A. (Org.). (2003). Vinte anos de economia popular solidária: trajetória da Cáritas Brasileiras dos PACs a EPS. Brasília: Cáritas Brasileira.

CALDAS, Miguel P.; WOOD, Thomaz Jr. **Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Atlas, 1999.

CHU, Rebeca Alves; WOOD JUNIOR, Thomaz. Cultura organizacional brasileira pós- globalização: global ou local? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 42, p.969-989, Set/Out 2008.

FARIA, Jose Henrique de. A Gestão Participativa Expandida: a Economia Solidária. In:

\_. **Gestão participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 137-158.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (FBES). Disponível em: [http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=61&Itemid=57](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57). Acesso em 05 nov. 2019.

FÓRUM DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

(FMES-RJ). Regimento interno. 16 de julho de 2013. Disponível em: < [https://fbes.org.br/wpcontent/uploads/Acervo/Publica%C3%A7%C3%B5es/fesj\\_regimento\\_interno\\_aprovado\\_16\\_de\\_julho\\_de\\_2013.pdf](https://fbes.org.br/wpcontent/uploads/Acervo/Publica%C3%A7%C3%B5es/fesj_regimento_interno_aprovado_16_de_julho_de_2013.pdf) >. Acesso em: 10 nov 2019.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.155-174, jan-jun. 2007.

GADOTTI, Moacir. **Economia Solidária como práxis pedagógica**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOERCK, Caroline; FRAGA, Cristina. Economia Popular Solidária no Brasil: um espaço de resistência às manifestações de desigualdade da questão social. **Vivências: Revista Eletrônica de Extensão da URI**, v. 6, n. 9, p. 103-111, 2010.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONG's e terceiro setor. **Revista**

**Mediações**, Londrina, v.5, n.4, jan/jun 2000.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, São Paulo, mai - ago. 2004.

GONÇALVES, Marina Texeira.; SIMÕES, Janaína Machado. A dinâmica na participação social nos Conselhos Municipais de Cultura da Baixada Fluminense. **RPCA**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, jul./set. 2017, p. 56-71.

GURGEL, Claudio. Economia solidária. In: **Fernando de Oliveira Vieira et alli(Orgs.), Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho**. Curitiba: Ed. Juruá, 2013.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p.357-378, nov. 2013.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo, FLORES, Rafael Kruter, SILVA, Sueli Maria Goulart. Estudos organizacionais e movimentos sociais: o que sabemos? Para onde vamos? **CADERNOS EBAPE**. BR, v. 6, nº 3, Set. 2008.

MORGAN, Gareth. Criação da realidade social: As organizações vistas como culturas. In: **Imagens da Organização**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap. 5. p. 136-176.

MOTTA, Fernando. Cultura e organizações no Brasil. In: **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

OLIVEIRA, J. A. ; BEATRIZ, M. Z. Fortalecimento do Fórum Municipal de Economia Solidária: um estudo de caso. **Psicologia Argumento**, v. 33, n.80, jan – mar, 2015, 33(80), p. 242-254.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, p.81-105, fev. 2006.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 44258, de 23 de fevereiro de 2018. Cria O Plano Municipal de Economia Solidária. Rio de Janeiro, RJ.

SALES, Ricardo Gonçalves de. Diversidade no trabalho: valores organizacionais e adesão às normas em organizações participantes do Fórum Empresas e Direitos LGBT. Encontro Internacional sobre Gestão empresarial e meio ambiente. 2015. 11 p.

SANTOS, Aline Mendonça, CARNEIRO, Vanderson Gonçalves. **O movimento da economia solidária no Brasil: uma discussão sobre a possibilidade da unidade através da diversidade**. v. 2, 2008. e-cadernos CES [Online]. Disponível em:< <http://journals.openedition.org/eces/1260>>. Acesso em: 08 nov 2019.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: **Boaventura de Sousa Santos (org). Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

\_. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002b.

\_. A economia solidária como ato pedagógico. In: **Kruppa , Sonia M. Portella (org.). Economia solidária e educação de jovens e de adultos**. Brasília: Inep/MEC, p. 15-20.

SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO, EMPREGO E INOVAÇÃO (SMDEI). **Fóruns de Economia Solidária**. Disponível em: <<https://ecosolrj.wixsite.com/ecosolrj/foruns-de-economia-solidaria>>. Acesso em: 02nov 2019.

TEIXEIRA, Ana Claudia; SOUZA, Clóvis de; LIMA, Paula Pompeu. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS**,



XXXV, Caxambu, 2011.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.32, n.5, set/out 1998.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo:Atlas, 1998. 2 ed.

VIGEVANI, Tullo. Movimentos sociais na transição Brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto. **Lua Nova**. São Paulo, v. 89, n.17, 1989.





A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA  
GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: UMA  
REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA



# RESUMO

A problemática dos resíduos sólidos se associa intrinsecamente ao crescimento populacional, ao processo de urbanização, e à adoção de um modelo capitalista, cujo principal objetivo é o crescimento econômico. O crescimento econômico sem a reflexão a respeito das suas consequências é um dos grandes vilões da crescente geração de resíduos sólidos nas sociedades. O acondicionamento destes resíduos não ocorre de forma proporcional, uma vez que se gera mais do que os aterros sanitários, por exemplo, suportam. Tecnologias e estratégias de gestão devem ser levadas em consideração, para que esta problemática seja minimizada. As ações voltadas à educação ambiental são pertinentes, entretanto devem considerar a emancipação dos indivíduos e a participação dos cidadãos nos processos de planejamento. O objetivo deste estudo é mostrar, com base em uma revisão de literatura, o cenário da participação social no contexto da gestão dos resíduos sólidos. Foram selecionados, de forma intencional, 16 estudos. Os estudos apontam para uma necessidade de mapeamento de grupos práticos que trabalham com intervenção em gestão de resíduos sólidos.

**Palavras-chave:** Mobilização social. Gestão integrada de resíduos sólidos. Educação Ambiental.

## 1. INTRODUÇÃO

A problemática dos resíduos sólidos surge a partir do contexto da implantação de um modelo de sociedade baseado no desenvolvimentismo, alicerçado nas premissas do sistema capitalista, cujo objetivo principal é o crescimento econômico. Diversas discussões atuais sustentam o argumento de que o crescimento econômico desenfreado e sem responsabilidade socioambiental se torna insustentável (SANTOS, 2012). Um dos grandes problemas associados ao crescimento econômico sem um posicionamento claro e responsável em relação à exploração dos recursos é a grande geração de resíduos sólidos que, por sua vez, se não associada a uma gestão adequada, traz danos ao meio ambiente e à qualidade de vida e saúde humana (SANTOS, 2012).

Outro componente importante e que agravou a exacerbada geração de resíduos sólidos urbanos foi o crescimento populacional e o intenso processo de urbanização. Conforme a população foi crescendo e a geração de resíduos aumentada, as iniciativas de acondicionamento dos resíduos sólidos não foram conduzidas de forma proporcional, fator que inspirou a necessidade de adoção de tecnologias de manejo que suprissem as demandas socioambientais. Os aterros, em si, não suportam a oferta de resíduos gerados. (DEUS; CLARKE, 2004). Além disso, boa parte dos resíduos gerados podem ser, de alguma forma, reaproveitados – a exemplo das iniciativas de compostagem orgânica e da reutilização e reciclagem de materiais. Salienta-se que os efeitos causados pela disposição inadequada de resíduos sólidos podem ser sentidos diretamente pelo homem, sobretudo pelas populações que se encontram em situação de vulnerabilidade socioambiental: a disposição inadequada dos resíduos possibilita a atração de vetores que causam doenças graves. Deus (2004) ressalta que a minimização destes impactos – não apenas à saúde humana, mas, também, ao ambiente – advém de um processo de reeducação social, coleta eficiente e disposição final adequada dos resíduos sólidos.

A emancipação da sociedade em questões voltadas ao saneamento básico perpassa pelo exercício, de forma democrática, do controle social. É possível que os grupos sociais se emancipem e, com apoio das esferas pública e privada, atuem nos mecanismos de gestão em seus territórios, a partir das suas demandas e necessidades. Conforme salientam Moisés et al. (2010), a participação social requer o compartilhamento de necessidades, aspirações e experiências entre pessoas, com o intuito de melhoria das condições de vida. Isso não se dá de forma desorganizada, mas implica organização, identificação de prioridades, divisão de tarefas, ele-



gibilidade de metas, estratégias, planejamento de ações e consolidação de parcerias (MOISÉS et al., 2010).

Neste contexto, ao passo com que a educação ambiental é vista como uma das estratégias para a minimização dos resíduos sólidos, deve-se levar em consideração que ela deve ser dotada de valores que destaquem a participação dos indivíduos, a emancipação, a mobilização e o engajamento nas questões que se relacionam com esta problemática. Pereira e Maia (2012) afirmam que educação em saúde e ambiental (que, muitos aspectos, se vinculam), devem conduzir os indivíduos à participação em processos de planejamento de estratégias, avaliação dos mecanismos de gestão, comprometimento em relação aos serviços que são prestados, culminando, assim, em benefícios associados às especificidades das populações e na sustentabilidade dos serviços voltados ao saneamento básico.

Assim, entende-se que a discussão a respeito da gestão dos resíduos sólidos não deve se restringir à esfera pública, mas, sim, à sociedade, como um todo. É importante mapear grupos e iniciativas que fornecem alternativas em seus territórios para a minimização dos problemas causados pela má gestão e disposição dos resíduos, assim como as estratégias públicas para a resolução destes problemas e apoio a estas iniciativas. Conhecer as lacunas e o avanço das discussões que perpassam por esta problemática é importante, para que se conheça o estado da arte dessas ações e se proponha estratégias e modelos de mobilização e participação social no cenário da gestão integrada dos resíduos sólidos.

## OBJETIVOS

Identificar, através de uma revisão sistemática da literatura, o cenário da participação social no contexto da gestão dos resíduos sólidos no Brasil.

## METODOLOGIA

### 1.1 Revisão Sistemática da Literatura

A revisão sistemática da literatura (RSL) compreende um processo conduzido pela elegibilidade de uma série de variáveis definidas científica e rigorosamente, e que culmina na sistematização oriunda de uma pesquisa em fontes primárias. Trata-se de uma série de procedimentos aplicados ao processo de pesquisa que permitem a identificação, avaliação e sintetização de uma literatura preexistente e elaborada por pesquisadores a respeito de um determinado tema (OKOLI; SCHABRAM, 2010). Cooper (2017) argumenta que um dos principais objetivos da RSL é, além de demonstrar o estado da arte em determinado campo de pesquisa, responder perguntas que ainda não foram explicitamente sanadas pelos pesquisadores.

Apesar de, historicamente, a RSL possuir maior adesão no campo das ciências da saúde, nos últimos anos a sua extensão para as demais áreas do conhecimento tem sido crescente. Isso ocorre em virtude da sua utilização permitir, dentre outros aspectos, a identificação de flutuações temporais acerca do fenômeno a que se pretende estudar, demonstrando as lacunas carentes de profundidade e rigor no tema (DACOMBE, 2017). Ademais, uma revisão sistemática da literatura apresenta, de forma transparente, as motivações do pesquisador em escolher o tema – a sua pergunta de pesquisa –, os pontos focais do estudo e os fatores influenciadores, além de fornecer subsídios para pesquisas posteriores (OKOLI; SCHABRAM, 2010). É importante ressaltar que não se trata de uma metodologia essencialmente qualitativa, uma vez que permite avaliações e análises críticas e conduzidas sob um viés qualitativo.

Assim como em outros campos de estudo, na área da sustentabilidade e, em específico, no campo dos estudos em resíduos sólidos, a metodologia da revisão sistemática da literatura também tem sido utilizada. A exemplo, Gonçalves et al. (2018) investigou na literatura o status da gestão dos resíduos sólidos em países que fazem parte do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Neste estudo, os autores chegaram à conclusão de que ainda há muito o que se avançar nestes países no que se refere à coleta, armazenamento e à participação do setor informal na política de gestão de resíduos sólidos. Deus, Battistelle e Silva (2015) mesclaram técnicas bibliométricas e de revisão sistemática da literatura, apontando tendências que permitissem o contexto, as lacunas e tendências voltadas aos resíduos sólidos no Brasil.

Importante destacar que, conforme o nome salienta, a RSL envolve uma série de etapas, que atuam como espécies de filtros que permitirão a seleção da literatura a ser analisada. A aplicação de tais filtros reduz as possibilidades de análise de trabalhos que não se relacionam intrinsecamente com a temática pesquisada, além de conferir qualidade e consistência aos dados selecionados. Okoli e Schabram (2010) definem oito etapas para a realização da RSL:

- I. Definição dos propósitos da realização da literatura, considerando que é preciso partir de um ponto inicial. Sampaio e Figueiredo Filho (2019) destacam que é de crucial importância a definição da pergunta de pesquisa, que, por sua vez, norteará o processo de coleta de dados. Uma vez que a comparabilidade é um fator importante na RSL, a busca de estudos que sejam conduzidos por uma temática central em comum é de significativa relevância;
- II. Elaboração de protocolo de pesquisa: é importante que o pesquisador defina, de forma detalhada, quais critérios serão seguidos durante a elaboração da pesquisa.

São exemplos de definição de critérios: definição de palavras-chaves, intervalo de tempo de publicação dos estudos a serem selecionados, tipos de estudos, idioma ou local em que a pesquisa foi aplicada, bases de dados que concentram os estudos, entre outros critérios.

- I. Busca da literatura: a busca dos estudos deve seguir rigorosamente os critérios adotados na etapa de elaboração do protocolo. Neste sentido, cada estudo selecionado deve possuir um entendimento claro e justificável em relação aos critérios de inclusão e/ou exclusão que nortearam a seleção dos mesmos;
- II. Leitura Prática: nesta etapa, é necessário que o pesquisador torne explícito quais estudos serão considerados para a revisão, a partir da busca primária, realizada na etapa anterior. Aqui são aplicados os critérios de inclusão da pesquisa. Para a exclusão dos estudos, é necessário que se tenha razões claras e práticas que justifiquem a eliminação dos mesmos;
- III. Avaliação qualitativa dos estudos: assim como foi necessário explicitar as razões para a inclusão de estudos, também devem ser aplicados os filtros que justificam a exclusão dos estudos que serão eliminados;
- IV. Extração de dados: Uma vez que os critérios de inclusão e exclusão foram aplicados e os estudos passaram por tais filtros, é necessário que o pesquisador se debruce na leitura completa destes estudos para a extração de dados importantes e que dialoguem com a sua pergunta de pesquisa.
- V. Síntese dos estudos: Esta etapa compreende a combinação de informações extraídas dos estudos que permitam a sintetização dos dados, a partir da combinação de técnicas (sejam elas quantitativas, qualitativas ou mistas);
- VI. Escrita da RSL: Após a aplicação dos procedimentos que nortearam a produção da RSL, o pesquisador deve, de acordo com os critérios estabelecidos e buscando responder à sua questão inicial, relatar, com o maior nível de detalhes que for possível, os resultados da sua revisão sistemática.

Alguns softwares podem ser utilizados para a otimização da busca e sistematização dos resultados. A exemplo, podem ser citados o Publish or Perish, que realiza as buscas nas bases de dados selecionadas previa-



mente pelo pesquisador e concentra informações relevantes a respeito destes estudos, além de fornecer um rápido acesso aos mesmos; e o Start, elaborado por pesquisadores da Universidade Federal de São Carlos, que permite maior aprofundamento na elaboração da RSL. Através do Start é possível elaborar o protocolo de pesquisa, considerando-se os critérios de inclusão e exclusão, incluir arquivos das bases de dados, elaborar uma triagem prévia dos estudos que contemplam as informações inseridas, selecionar os arquivos relevantes, excluir os dados ruins, e elaborar gráficos e relatórios que concentrem as informações inseridas de forma que melhor contemple o pesquisador.

## ANÁLISE

O presente estudo foi elaborado a partir da utilização do Publish or Perish e do Start. No Publish or Perish, foram inseridas as combinações entre palavras-chaves, selecionados os intervalos de tempo e idioma e, posteriormente, foi realizada a busca dos artigos. Estes artigos foram inseridos, manualmente, no software Start, para posterior análise. A tabela 1 demonstra as informações elegidas para a elaboração do protocolo da pesquisa:

**Quadro 1:** Protocolo da Revisão Sistemática da Literatura

<b>OBJETIVO</b>	Analisar as discussões em torno da gestão participativa em resíduos sólidos no Brasil.
<b>PERGUNTA DE PESQUISA</b>	De que forma a gestão participativa dos resíduos sólidos tem sido conduzida no contexto brasileiro?
<b>PALAVRAS-CHAVES</b>	Comunidade; gestão ambiental; gestão de resíduos sólidos; gestão participativa; gestão social; participação social; política nacional de resíduos sólidos; resíduos sólidos.
<b>IDIOMA</b>	Estudos em português, inglês e espanhol
<b>BASES DE DADOS</b>	Google Scholar e Scielo
<b>CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO</b>	Inclusão: estudos em inglês; estudos em português; estudos em espanhol; estudos publicados na série temporal compreendida entre 2009 e 2019; Exclusão: estudos alheios à temática da pesquisa; estudos publicados fora do intervalo de tempo indicado; revisões de literatura; artigos e resumos de congressos; trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses.
<b>SELEÇÃO INICIAL DE ARTIGOS</b>	Com base no título, resumo e palavras-chaves, os critérios de inclusão e exclusão foram aplicados
<b>INFORMAÇÕES FORMAIS A SEREM EXTRAÍDAS</b>	Local de publicação / local de estudo; tipo de estudo; ano de publicação; autores; técnica utilizada; Fonte da publicação.

Fonte: Elaboração dos autores

A busca inicial resultou 200 ocorrências (utilizando-se o filtro, disponível no Publish or Perish, para estabelecer um limite de retorno das publicações), que contemplavam a presença de livros, artigos, resumos de congresso, trabalhos de conclusão de curso, dissertações, teses, manuais e documentos técnicos. Destes estudos, considerou-se pertinente a exclusão dos livros, resumos publicados em congressos, assim como os manuais e os documentos técnicos. Além disso, foram excluídos os estudos que foram publicados fora da série temporal indicada, que possuíam temática alheia à da pesquisa e que analisavam casos fora do contexto brasileiro. Em um último processo de filtragem, foram selecionados estudos que se aproximavam de forma íntima da temática de participação social no contexto da gestão dos resíduos sólidos no Brasil, o que correspondem a 10 publicações. É importante destacar que, durante a pesquisa dos estudos, foram utilizados os operadores booleanos (AND; OR; NOT), que permitiram maior filtragem e seleção dos artigos, eliminando, automaticamente, na etapa da busca, a maioria dos estudos totalmente alheios à pesquisa.

BASE DE DADOS	Palavras buscadas	Filtros	Total de estudos encontrados
GOOGLE SCHOLAR	Participação social + gestão social + participação comunitária + gestão de resíduos sólidos + comunidade	Estudos publicados entre 2009 e 2019	100
SCOPUS	Social participation + solid waste management + community + social + low income + participação social + resíduos sólidos	Estudos publicados entre 2009 e 2019	100

Foram encontrados, ao menos, 40 estudos duplicados, o que já configurou um dos filtros para a triagem dos artigos. Foram excluídos, posteriormente, aqueles estudos que eram focados em outros países, sendo analisados apenas os estudos que focavam em aspectos da participação social no contexto da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. De forma intencional, foram selecionados 14 artigos para a análise. A análise foi conduzida a partir da leitura integral dos artigos, seguindo-se os passos adotados para a elaboração de uma revisão sistemática da literatura, explícitos na metodologia deste estudo. A partir da leitura, buscou-se identificar categorias em comum dos artigos.

## RESULTADOS

Os estudos selecionados para a análise dos dados foram agrupados em duas categorias, dispostas a seguir:

**Categoria 1:** Cooperativas de materiais recicláveis e reutilizáveis e catadores: estudos focados na valorização das cooperativas de materiais recicláveis e os catadores, uma vez que compreendem atores importantes no cenário da gestão dos resíduos sólidos no Brasil, na geração de renda a partir de materiais descartados e na minimização de impactos causados aos aterros sanitários. De acordo com análise destes estudos, percebeu-se que os catadores possuem relevância importância no cenário da gestão dos resíduos sólidos urbanos.



**Tabela 2:** Categoria “Cooperativas de materiais recicláveis e reutilizáveis e catadores”

TÍTULO	AU-TOR(ES)	ANO	TIPO DE ESTUDO	PERIÓDICO
Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos	Severi (2014)	2014	Artigo	Revista Direito e Práxis
A Logística Reversa como ferramenta para a Sustentabilidade: um estudo sobre a importância das cooperativas de reciclagem na gestão dos resíduos sólidos urbanos	Santos (2012)	2012	Artigo	REUNA, Belo Horizonte
Inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis: análise do plano municipal de Gestão Integrada dos resíduos sólidos de João Pessoa	Lopes (2015)	2015	Trabalho de Conclusão de Curso	Curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba - UFPB
Interações e ações dos sujeitos da cultura da gestão dos resíduos sólidos	Borges et al. (2013)	2013	Artigo	Revista Mouseion

**Categoria 2:** Mobilização social, Governança socioambiental, Participação e gestão social: estudos que abordam a necessidade de participação social da sociedade, considerando todos os atores distribuídos na mesma. Entre os anos de 2011 e 2019, houve um aumento na elaboração de estudos que se enquadrem nesta categoria, sendo que se observou maior constância no ano de 2016.

Categoria “Mobilização social, Governança socioambiental, Participação e gestão social.

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO	TIPO DE ESTUDO	PERIÓDICO / PROGRAMA
A Educação Ambiental como instrumento de mudança na concepção de gestão dos resíduos sólidos no extremo sul da Bahia	Beceveli et al. (2016)	2016	Artigo	Vivências: Revista Eletrônica da URI
Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos	Bringhenti e Günther (2011)	2011	Artigo	Engen. Sanit. Ambient.
Gestão social como possibilidades de articulação entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a sociedade	Andrade e Magalhães (2016)	2016	Artigo	Revista Mundi

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO	TIPO DE ESTUDO	PERIÓDICO / PROGRAMA
Participação popular na Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Orgânicos: experiências na Paraíba	Souza (2013)	2013	Dissertação	Banco de dissertações do Programa Regional em Desenvolvimento e Meio Ambiente
Práticas de gestão social na reciclagem e reaproveitamento dos resíduos têxteis: um estudo de caso no município de Belo Horizonte, Minas Gerais	Machado (2016)	2016	Dissertação	Banco de Dissertações do Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento local
Gerenciamento de resíduos sólidos em comunidades de baixa renda	Almeida (2019)	2019	Trabalho de Conclusão de Curso	Curso de Engenharia de Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Universidade Federal Fluminense
Participação social e a gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso de Lavras (MG)	Bicalho e Pereira (2017)	2018	Artigo	Revista Gestão & Regionalidade
Fechando o ciclo dos resíduos orgânicos: compostagem inserida na vida urbana	Siqueira e Abreu (2016)	2016	Artigo	Revista Ciência e Cultura
Expectativas de governança socioambiental na política nacional de resíduos sólidos: reflexões sobre a sustentabilidade e as consequências da globalização na geração de resíduos	Flores e Vieira (2012)	2012	Artigo	Revista Direito Ambiental e Sociedade



TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO	TIPO DE ESTUDO	PERIÓDICO / PROGRAMA
Processos de educação ambiental aplicados à mobilização comunitária pela gestão do resíduo sólido urbano, Cabedelo- PB	Neto et al., (2013)	2013	Artigo	Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental

Considerou-se, portanto, que a participação social tem sido presente nos últimos estudos que abordam a questão da gestão dos resíduos sólidos urbanos. Entretanto, notou-se a carência, em muitos casos, de situações práticas – apesar da evidência de alguns casos. A questão da participação e mobilização social, na maioria destes estudos, ainda está restrita a questões teóricas, que abordam a necessidade de inclusão destes parâmetros. É necessário, portanto, que a literatura se debruce sobre o mapeamento destas iniciativas, trazendo-as à tona, e discuta as suas ações práticas, servindo como modelos e referências para locais e comunidades que pretendem atuar com a gestão de resíduos sólidos sob o viés da participação social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, B. D. **Gerenciamento de Resíduos Sólidos em comunidades de baixa renda**. 2019. Universidade Federal Fluminense, 2019.

ANDRADE, C. C. B.; MAGALHÃES, C. M. GESTÃO SOCIAL COMO POSSIBILIDADE DE ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A SOCIEDADE Da sala à praça: motivação, mediação e Vigotsky para entender o comportamento View project. **Revista Mundi**, v. 1, n. 2, p. 13–20, 2016. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/318715943>>. Acesso em: 3 dez. 2019. BECEVELLI, F. et al. A Educação ambiental como instrumento de mudança na concepção de gestão dos resíduos sólidos no extremo sul da Bahia. v. 12, p. 10–15, 2016.

BICALHO, M. L.; PEREIRA, J. R. Participação social e a gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso de lavras (MG). **Gestão & Regionalidade**, v.34, n.100, p. 183– 201, 2017. Disponível em: <[http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/2968/2373](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/2968/2373)>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BORGES, M. de L. et al. Interações e ações dos sujeitos na cultura da gestão de resíduos. **Mouseion**, n.14, p. 99–120, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Mouseion/article/view/1018/801>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRINGHENTI, J. R.; GÜNTHER, W. M. R. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 16, n. 4, p. 421–430, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522011000400014&lng=pt&tln=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522011000400014&lng=pt&tln=pt)>.

DACOMBE, R. Systematic reviews in political science: what can the approach contribute to political research?

**Political Studies Review**, v. 16, n. 2, p. 148-157, 2017.

DEUS, A. B. S.; LUCA, S. J.; CLARKE, R. T. Índice de Impacto dos Resíduos Sólidos Urbanos na Saúde Pública (IIRSP): Metodologia e Aplicação. V. 9, Ano 4. Rio de Janeiro, **Engenharia Sanitária Ambiental**, outubro/dezembro de 2004.

DEUS, R. M.; BATTISTELLE, R. A. G.; SILVA, G. H. R. Resíduos sólidos no Brasil: contexto, lacunas e tendências. **Eng. Sanit. Ambient.**, V.20, n.4, out/dez. 2015.

FLORES, G. N.; VIEIRA, R. S. Expectativas da governança socioambiental na política nacional de resíduos sólidos: reflexões sobre a sustentabilidade e as consequências da globalização na geração de resíduos. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v.2, n.1, p. 148-174, 2012.

LOPES, L. F. **Inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis: análise do plano municipal de gestão integrada dos resíduos sólidos de João Pessoa**. 2015. Universidade Federal da Paraíba, 2015.

MACHADO, P. G. S. **Práticas de gestão social na reciclagem e reaproveitamento dos resíduos têxteis: um estudo de caso no município de Belo Horizonte, Minas Gerais**. 2016. Centro Universitário UNA, 2016.

MOISÉS, M. et al. A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental e nos programas governamentais de saneamento. **Cienc. saúde coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2581-2591, 2010.

NETO, B. M. da S. et al. Processos de educação ambiental aplicados à mobilização comunitária pela gestão do resíduo sólido urbano, Cabedelo - PB. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 30, n.2, p. 240-252, 2013.

PEREIRA, A. L.; MAIA, K. M. P. A Contribuição da gestão de resíduos sólidos e educação ambiental na durabilidade de aterros sanitários | **Sinapse Múltipla**. p. 68-80, 2012.

SANTOS, J. A Logística Reversa Como Ferramenta Para a Sustentabilidade: um estudo sobre a importância das cooperativas de reciclagem na gestão dos resíduos sólidos urbanos. **Revista Reuna**, v. 17, n. 2, p. 81-96, 2012.

SEVERI, F. C. Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos / The waste pickers at the National Solid Waste Policy. **Revista Direito e Práxis**, v. 5, n. 8, 2014.

SIQUEIRA, T. M. O. de; ABREU, M. J. Fechando o ciclo dos resíduos orgânicos: compostagem inserida na vida urbana. **Ciência & Cultura**, v.68, n.4, p. 38-43, 2016.









# Análise das práticas de transparência no portal do município de Ilhéus no ano de 2017 à luz da metodologia da EBT

Stella Almeida Araújo – Prefeitura Municipal de Ilhéus  
(stella\_almeida\_10@hotmail.com)

Luiza Reis Teixeira – Universidade Federal da Bahia  
(luizareisteixeira@gmail.com)



## RESUMO

A transparência na gestão e nos processos da administração pública é um recurso, constituído por leis que permitem que a população responsabilize os seus gestores pelos seus atos no âmbito público. Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar a aplicação das leis de transparência no portal do município de Ilhéus, em 2017. A metodologia utilizada foi qualitativa, com pesquisa documental e bibliográfica. As análises foram concentradas no Portal de Transparência do Município de Ilhéus sob a perspectiva da metodologia definida pela Escala Brasil Transparente – EBT. Através desse estudo, foi possível concluir que este portal da transparência atende todos os quesitos propostos e analisados, bem como, que ele corrobora tanto com a LRF, como também com a LAI, caracterizando o portal como transparente, possibilitando que cada vez mais a população desse município esteja próxima da gestão pública, e dos atos dos seus gestores.

**Palavras-chave:** Transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso a Informação, Governo Aberto.

## ABSTRACT

Transparency in management and public administration processes is a resource, made up of laws that allow the population responsible for their managers for their actions in the public sphere. Thus, the objective of the present work is to analyze an application of the transparency laws on the portal of the municipality of Ilhéus, in 2017. The application used was qualitative, with documentary and bibliographic research. The analyzes were concentrated on the Transparency Portal of the Municipality of Ilhéus from the perspective of the methodology defined by the Escala Brasil Transparente - EBT. Through this study, it was possible to conclude that this transparency portal meets all the proposed requirements and displacement, as well as that it corroborates both with an LRF, as well as with an LAI, characterizing the portal as transparent, making it possible that more and more people this municipality is close to public management, and the actions of its managers.

**Keywords:** Transparency, Fiscal Responsibility Law, Access to Information Law, Open Government.

## INTRODUÇÃO

Partindo da compreensão de Figueiredo e Santos (2014) para que a democracia tenha melhor desempenho, é preciso que a sociedade se informe sobre a atuação e decisões dos seus representantes, com plena liberdade de fiscalização das ações públicas. A transparência na gestão e nos processos da administração pública é um recurso, constituído por leis que permitem que a população responsabilize os seus gestores pelos seus atos no âmbito público, uma vez que informações referentes a investimentos, resultados, e decisões tomadas pelos representantes, necessitam ser divulgadas de maneira clara e aberta.

Assim, Cunha (2016), considera a transparência como o grau de disponibilidade de informação de uma instituição que pode ser acessada por todos cidadãos, garantindo a estes o controle e a possibilidade de monitorar o funcionamento desta instituição.

A presente pesquisa tem uma abordagem de caráter qualitativo, e teve como objeto de estudo o portal de transparência do município de Ilhéus, no qual foram analisadas as práticas de transparência. Esse estudo foi realizado por meio de pesquisa documental e bibliográfica, bem como os dados disponibilizados no site da prefeitura do município analisado.



O site da prefeitura de Ilhéus foi analisado sob a perspectiva da metodologia definida pela Escala Brasil Transparente (EBT), iniciativa do Ministério da transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Essa metodologia visa ranquear os Estados e Municípios do Brasil através de uma análise dos portais de transparência dos municípios, com base em 12 quesitos pré-estabelecidos, que dizem respeito tanto a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), como também a transparência passiva.

Deste modo, o objetivo deste trabalho foi verificar a ocorrência e a operacionalização da aplicação dos princípios e leis que dizem respeito a transparência pública no portal da transparência do município de Ilhéus, à luz da metodologia EBT. Para tanto, primeiramente há a apresentação dos conceitos de transparência e da sua aplicação na gestão pública, bem como a exposição das leis que dizem respeito a transparência vigentes no país. Depois, há o detalhamento da metodologia EBT, de forma a explicitar o modelo de análise utilizado. Em seguida, é analisada a aplicação das leis de transparência no site da prefeitura, destacando onde e como as leis podem ser percebidas, do mesmo modo que a ausência de sua aplicação. Por fim, é apresentado um panorama geral, de como a transparência pública está expressa no portal, assim como os pontos em que precisa ser aprimorada para que a quantidade de dados disponibilizados aumente, e haja mais clareza dos atos do governo pela população.

## REFERENCIAL TEÓRICO

A transparência na gestão pública, de acordo com a escola virtual da Controladoria Geral da União (2012) pode ser subdividida em transparência ativa e passiva. Pode-se considerar como ativa a maior quantidade de dados que são divulgados diretamente na internet, sem que seja necessário que a população solicite tais informações. Já a transparência passiva, ainda conforme a Escola Virtual da CGU (2012), acontece, pois, mesmo com a utilização da transparência ativa ainda existirá uma parcela dos dados que não serão divulgados, sem que haja uma lei regulamentando. Logo, como o acesso desses dados é direito da população, no Brasil, a Administração Pública as fornece através de mecanismos pré-definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como também, mais recentemente, pela Lei de Acesso a Informação.

A transparência passou a fazer parte dos conceitos governamentais a partir do século XX, após a implementação da administração gerencial na Inglaterra, sendo abordada desde então por países com regime político de caráter democrático, e que assim defendem o acesso a informação (CRUZ et al., 2012). No entanto, de acordo com dados do Governo Aberto no Brasil (OGP), a trajetória da transparência pública no âmbito brasileiro é mais antiga, sendo abordada desde a Constituição de 1988, em que juntamente com os demais direitos ali concedidos, assegurou ao Estado a obrigação de realizar prestação de contas das suas ações para a população.

### LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Em 4 de maio de 2000, foi estabelecida a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de aumentar a transparência nos gastos públicos. Desse modo, com a efetuação da LRF, em conformidade com Figueiredo (2002), a administração pública passou a atuar de forma preventiva, visto que se percebeu que só o acompanhamento das ações governamentais seria capaz de reduzir os desvios nos cofres públicos. Mendes (2008), afirma que a Lei de responsabilidade Fiscal está baseada na transparência, planejamento, controle e também responsabilização, de tal modo que, com a possibilidade de punição para casos em que a lei não esteja sendo cumprida.

A LRF, conforme a cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal (2015), elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece alguns princípios que devem ser seguidos pelos governantes da União, Distrito Federal, Estados e também dos Municípios. Estes princípios determinam limites para o gasto com o pessoal, e para o endividamento público, definição de metas anuais fiscais, além de mecanismos de compensação para receitas permanentes, assim como mecanismos para controle das finanças públicas nos anos eleitorais. Assim, conforme a cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal (2015), essas obrigações visam o equilíbrio das contas públicas, e o fortalecimento da situação financeira do país.

Em 27 de maio de 2009, a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, ganhou acréscimos, com a implantação da Lei complementar nº 131, que, possibilitou alterações na redação da lei de 2000, inovando ao determinar que os dados sobre a execução orçamentária e financeira fossem disponibilizados de forma detalhada e em tempo real. A lei complementar 131, em concordância com a Confederação Nacional de Municípios (2017), objetiva a disponibilização desses dados em meios eletrônicos de acesso público, disponíveis na rede mundial de computadores, e ainda é desejável que essas informações sejam concentradas em um só local. Logo, desde a promulgação da lei, os municípios passaram a ter a obrigação de publicar determinadas informações em Portais de Transparência, para assim conseguirem atingir os objetivos definidos pela lei complementar 131.

## LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

Ainda que a Constituição de 88 instituiu o direito à informação, apenas 23 anos depois o Brasil conseguiu condições para a aplicação desses direitos (JARDIM, 2012, p. 2). Essas condições foram dadas por intermédio da aprovação da Lei de Acesso à Informação, em 18 de novembro de 2011, regulamentando o direito ao acesso às informações públicas.

De acordo com Abrucio (2012), a Lei de Acesso à Informação poderá transformar a relação entre o Estado e a Sociedade, ao permitir que esta sociedade fiscalize de forma inteligente e responsável as ações realizadas pelo Estado. Torna-se importante destacar que, a Lei de Acesso à Informação, modificou toda a perspectiva da transparência no âmbito público, uma vez que a lei definiu o acesso como regra e o sigilo como exceção, de modo a possibilitar que qualquer pessoa, seja ela jurídica ou física possa solicitar as informações que tenham caráter público, desde que não tenham qualquer propriedade sigilosa.

## METODOLOGIA

A página da Escala Brasil Transparente na internet disponibiliza para a população dados referentes a amostragem definida para cada uma das edições dessa Escala. Para ranquear esses municípios, que são definidos previamente pelo plano de amostragem de cada edição, a EBT segue a análise dos 12 critérios e estipula um peso para cada quesito seguido ou não pelo município. Assim é definida uma nota para que seja possível calcular uma média e os municípios possam seguir uma ordem de classificação.

Quando aplicada nesse trabalho, os 12 quesitos da metodologia do EBT foram relacionados com o portal de transparência de Ilhéus, sendo avaliado se o site cumpre ou não tais quesitos e de qual forma isso é realiza-



do. Não foi levado em conta o método utilizado para definir uma média ao município, uma vez que para essa análise não será necessário que exista um ranking, já que a avaliação será restrita a um município. Os quesitos avaliados pela Escala Brasil Transparente que foram analisados também no portal de transparência do município de Ilhéus estão detalhados no quadro a seguir:

**Quadro 1:** Metodologia EBT

<b>Regulamentação da LAI</b>	1. Exposição da legislação no site avaliado
	2. Existência da regulamentação
	3. Regulamentação do SIC
	4. Regulamentação da classificação do sigilo
	5. Regulamentação da responsabilização do servidor
	6. Regulamentação das instâncias recursais
<b>Transparência Passiva</b>	7. Divulgação do SIC físico
	8. Existência de um e-SIC
	9. Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso
	10. Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso
	11. Respostas aos pedidos no prazo legal
	12. Respostas em conformidade com o que foi solicitado

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas no site da EBT

Cada um desses 12 tópicos foram analisados dentro do Portal da Transparência de Ilhéus, através dos recursos disponibilizados no próprio site, como também por meio da análise de documentos, para assim averiguar se esse portal está em conformidade com as leis abrangidas nesse trabalho e também, avaliar quais parâmetros da transparência na gestão pública fazem parte das práticas de abertura de dados desse município.

# ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA NO SITE DA PREFEITURA DE ILHÉUS

Ilhéus, município localizado na parte sul do estado da Bahia, é reconhecido como cidade desde 1881, sendo sua população estimada pelo IBGE em 2017 em 176.341 habitantes. Nesse contexto foram analisadas a aplicação da transparência pública e suas leis através dos dados disponibilizados no site dessa prefeitura (<http://www.ilheus.ba.gov.br/>), bem como no seu respectivo portal de transparência (<http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/>).

O site da prefeitura de Ilhéus, apresenta uma interface atualizada e moderna, que possibilita a fácil navegação da população por esse canal de comunicação, este site abrange diversos conteúdos, tanto expõe as novidades da cidade através de reportagens produzidas pela secretaria de comunicação, como também traz informações dos gestores, das secretarias, dos serviços prestados e ainda contém uma aba que direciona para o diário oficial.

Nesse site existe ainda uma aba que direciona para a transparência municipal e nela as informações são divididas em algumas categorias, como: Portal da Transparência, Acesso à Informação, Ouvidoria Geral do Município – OGM, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC e Regulamentação.

## 3.1.1 REGULAMENTAÇÃO DA LAI

Cada município deve ter algum tipo de regulamentação específica, seja por meio de decreto, lei, ou portaria, com o objetivo de regulamentar a Lei de Acesso à informação no âmbito municipal. Desse modo, no site da prefeitura Municipal de Ilhéus, na aba que diz respeito a transparência, encontra-se o tópico “Acesso à Informação”, dentro dele é possível encontrar a exposição da Legislação que esse site visa atender, deixando bem claro que é o direito ao acesso à informação é uma imposição prevista na Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação. Encontra-se também o arquivo, onde a população tem acesso a lei de modo integral, podendo verificar se esse município está agindo em conformidade com a lei que regulamenta esse acesso as informações municipais.

Na mesma aba supracitada, é possível localizar também as regulamentações Municipais que viabilizam o cumprimento da LAI, Em Ilhéus, a Lei de Acesso foi regulamentada pelo Decreto nº 62/2014 publicado no Diário Oficial, três anos após a LAI entrar em vigor. Esse Decreto de 2014, regulamentou o acesso a informação, o SIC e também deu outras providências ao município, com base na Lei 12.527. Já em 2017, outro decreto foi publicado (Decreto nº 128), e este tem como finalidade atualizar a regulamentação do SIC, e ainda atribuir novas providências ao município. Com esse novo decreto, todas as disposições contrárias, bem como o decreto publicado em 2014, foram revogadas. No caso do decreto supracitado, a revogação foi parcial, uma vez que teve a exceção dos artigos 1º ao 7º, e também, os artigos 35, 36, 40 e 41.

Destaca-se que esses decretos, primeiro o de nº 62, e depois o nº 128, regulamentam todos os pontos que dizem respeito a regulamentação da LAI e que são avaliados segundo a metodologia EBT, destacando a:

- **Classificação do sigilo:** Decreto nº 128 no capítulo III, subseção I, artigo 28 à 30.
- **Responsabilização do servidor:** Previsto no artigo 35, capítulo IV, do decreto nº 62, fazendo parte da exceção que não foi revogada com o novo decreto em 2017.
- **Instâncias recursais:** Decreto nº 128, capítulo II, subseção V, artigo 19 à 21.



Os dois decretos municipais que visam regulamentar a LAI no município analisado podem ser encontrados com facilidade do site, podendo ser visualizados de forma completa pelos cidadãos, de modo que é possível estes analisarem o que o município se compromete por decreto e o que de fato está sendo cumprido pela gestão, no que se refere a abertura de dados.

Conforme sintetizado no quadro 8, percebe-se que a prefeitura municipal de Ilhéus através do seu site (portal de transparência), quando relacionado com os quesitos de regulamentação da LAI disponibilizados pela metodologia EBT, está em total conformidade, uma vez que todos os pontos propostos por essa metodologia são encontrados no site, e nos decretos disponibilizados.

**Quadro 2:** Metodologia EBT: Regulamentação da LAI no município de Ilhéus

<b>Exposição da legislação no site do avaliado</b>	SIM
<b>Existência da regulamentação</b>	SIM
<b>Regulamentação do SIC</b>	SIM
<b>Regulamentação da classificação de sigilo</b>	SIM
<b>Regulamentação da responsabilização do servidor</b>	SIM
<b>Regulamentação de instâncias recursais</b>	SIM

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas no Portal da Transparência de Ilhéus

## 3.2 TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A transparência passiva é aquela em que os cidadãos fazem a solicitação dos dados governamentais, essa solicitação é regulamentada também pela LAI, assim, a metodologia EBT direciona alguns pontos para a análise do cumprimento da transparência passiva, são eles:

- **Divulgação do SIC físico:**

De acordo com a metodologia EBT e o Checklist EBT 3.0, esse quesito diz respeito a existência de um Serviço de Informação ao Cidadão presencial. As informações tanto de existência como de localização precisam estar disponibilizadas no Portal de Transparência Municipal.

No Portal de transparência Municipal de Ilhéus, na parte destinada ao acesso à informação, há a orientação para os cidadãos que desejarem a obtenção dessas informações no formato presencial se dirigirem a sede provisória da controladoria geral do Município, localizada na Praça Castro Alves, S/N, Centro, CEP 45.653-325, Ilhéus - BA, no prédio da Biblioteca Pública Municipal Adonias Filho, com horário de funcionamento das 12h às 18h. No site existe também a disponibilização de um número de telefone e de um e-mail, eles são indicados para que os cidadãos tirem dúvidas sobre o funcionamento do SIC e também da regulamentação da LAI nesse município.

- **Existência de um e-SIC:**

Conforme previsto na LAI, além da existência de um SIC físico, faz-se necessário que o município tenha um sistema eletrônico de informação ao cidadão, o e-SIC.

O e-SIC da prefeitura de Ilhéus pode ser acessado no site da prefeitura na seção de transparência, e de acordo com informações desse site, qualquer pessoa seja ela física ou jurídica podem solicitar informações, esta solicitação será encaminhada ao chefe do SIC, que encaminhará a demanda para ao setor responsável por averiguar a informação.

Já a resposta deve percorrer o caminho inverso e deve respeitar o prazo regulamentado por lei.

- **Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso:**

No e-SIC de Ilhéus existe também a possibilidade de acompanhar todas as solicitações cadastradas nessa página, através de um número de protocolo, que é gerado no ato do cadastro, com esse protocolo torna-se possível acompanhar em qualquer horário e dia a tramitação da solicitação.

- **Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso:**

Para realizar a solicitação da informação no e-SIC do município de Ilhéus, a pessoa – física ou jurídica – precisa criar um cadastro no site, indicando nome, CPF ou CNPJ, e-mail, data de nascimento, nacionalidade, naturalidade, sexo, telefone, e ainda é necessário que esse cidadão crie uma senha para acessar esse cadastro. Além desse cadastro não é necessário nenhum outro ponto que venha a dificultar o acesso a *informação, como por exemplo a exigência da maioridade, ou declaração de responsabilidade.*

- **Respostas aos pedidos no prazo legal:**

No que se refere as respostas dos pedidos dentro dos prazos estabelecidos pelo decreto municipal, foram analisados os relatórios de solicitações de acesso à informação e solicitantes, que são relatórios estatísticos, com dados do e-SIC de Ilhéus, publicados no portal de transparência desse município. Estes relatórios são divulgados mensalmente contendo informações como quantidade de solicitações, situação e características dessas solicitações, dados referentes as respostas dos pedidos de acesso, entre outros.

No ano de 2017, até o mês de novembro foram realizadas 53 solicitações, sendo que 27 obtiveram respostas, representando aproximadamente 53,95% das solicitações, os meses que não contém informações sobre as respostas das solicitações (abril e julho), não tiveram as informações do e-SIC divulgadas em relatório como os demais meses. Das solicitações que ainda constavam como em andamento 20 sinalizavam atrasado, desse modo, no ano de 2017 cerca de 37,74% das solicitações de acesso à informação não foram respondidas dentro do prazo estabelecido pela lei.

- **Respostas em conformidade com o que foi solicitado:**

Nesse último quesito, ainda foram utilizados os dados disponibilizados pelo relatório estatístico do e-SIC, relacionando a quantidade de solicitações respondidas com a quantidade de entradas em recursos. De acordo com o artigo 19 do decreto nº 128, os recursos podem ser acionados quando o acesso for negado, não forem fornecidas informações que justifiquem a negativa, ou quando o órgão se omite sobre a resposta da solicitação. Assim, foram analisados no portal da Transparência do município de Ilhéus quantos cidadãos precisaram entrar com recurso visto que não tiveram suas solicitações atendidas como estes estavam esperando.

Através da exposição dos dados no quadro 10, é possível compreender que a busca pelo recurso pode ser considerada exceção, já que por 11 meses só esteve presente no e-SIC uma vez, e ainda assim representando apenas 25% da taxa de respostas desse período. Então percebe-se que no que diz respeito as respostas



relacionadas com o que foi solicitado o portal de transparência do município de Ilhéus, por meio do seu e-SIC está mostrando um bom desempenho para a população.

Diante da análise do portal da transparência voltada para os quesitos da transparência passiva definidos e elaborados pela metodologia EBT, verifica-se que o município de Ilhéus atende aos pontos propostos, de forma completa ou até mesmo parcial, mas ainda assim, todos os tópicos da metodologia podem ser percebidos nesse portal, conforme demonstrado no quadro 11.

**Quadro 3:** Metodologia EBT: Transparência passiva

<b>Divulgação do SIC físico</b>	SIM
<b>Existência de um e-SIC</b>	SIM
<b>Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso</b>	SIM
<b>Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso</b>	SIM
<b>Respostas aos pedidos no prazo legal</b>	PARCIAL
<b>Respostas em conformidade com o que foi solicitado</b>	PARCIAL

Fonte: Elaboração própria a partir de informações coletadas no Portal da Transparência de Ilhéus.

## LAI E LRF NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ILHÉUS

Após a Lei da Responsabilidade Fiscal, alguns princípios foram instituídos para serem seguidos pelos municípios, destacando os limites para gastos com pessoal e para o endividamento público, além das metas fiscais e mecanismos de compensação. No site indicado para a Transparência Municipal de Ilhéus encontra-se um campo destinado para a responsabilidade fiscal. E, nesse campo é possível encontrar detalhes sobre o Plano Plurianual, sobre as diretrizes orçamentárias e também sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, ao analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal no Portal da Transparência do município de Ilhéus e também nos documentos disponibilizados por esta instituição governamental, constata-se que essa prefeitura está agindo em conformidade com as disposições da LRF, uma vez que todos os dados se encontram disponibilizados e preenchidos com as informações solicitadas pela lei. No que se refere à LRF, apenas no Relatório resumido de execução orçamentária foi encontrado a necessidade de maior detalhamento em dois tópicos. Entretanto, todos os demais tópicos analisados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prefeitura Municipal demonstra bom desempenho.

Já a LAI também apresenta em sua legislação (Lei nº 12.527) tópicos que dizem respeito à transparência ativa, que é a transparência executada pela instituição sem que haja necessidade da população solicitar as informações. Essa transparência deve ocorrer com assuntos que sejam de interesse de todos os cidadãos, tais como: a estrutura organizacional e competências dos órgãos, além dos endereços e telefones de suas

unidades e horários de atendimento ao público; programas, projetos, ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores (se existirem); repasses ou transferências de recursos financeiros; execução orçamentária e financeira detalhada; procedimentos licitatórios, com os contratos celebrados e notas de empenho emitidas; remuneração recebida por servidores e empregados públicos de maneira individualizada; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Ao relacionar o site da prefeitura do Município de Ilhéus, com os aspectos da transparência ativa, foi possível verificar que o município está divulgando as informações conforme solicitado na Lei de Acesso à Informação. Destaca-se que nesse portal ainda são encontrados alguns tópicos que não foram descritos nessa seção, como a regulamentação municipal, contratos administrativos, diárias e passagens, legislação e atos, ouvidoria geral do município, relatório SIC, prestação de contas anuais entre outros tópicos.

## CONCLUSÃO

Através da análise do site da prefeitura do município de Ilhéus, foi possível concluir que, no tocante da metodologia do EBT, tanto na parte de regulamentação da LAI, como no que se refere a transparência passiva, atende todos os quesitos propostos e analisados. Ressalta-se que os pontos de regulamentação da LAI foram atendidos em sua totalidade, enquanto nos quesitos da transparência ativa foram encontrados alguns tópicos que eram atendidos apenas parcialmente. Notou-se que esse portal corrobora tanto com a Lei de responsabilidade Fiscal, como também com a Lei de Acesso à Informação.

Entretanto, salienta-se, a necessidade de maior participação da população para utilização desses mecanismos de transparência, para que assim possa haver melhora nesse sistema de informações, como também uma sociedade mais bem informada com o que o é feito com os recursos públicos, e assim os avanços que a transparência governamental alcançou no decorrer da história, até os dias de hoje, tenham relevância. Isso pôde ser percebido ainda por meio da análise do Portal de Transparência do Município de Ilhéus, visto que baseado na transparência passiva, a pouca quantidade de solicitações de informações realizadas por meio do e-SIC, no ano de 2017.

O presente trabalho visou contribuir para pesquisas sobre transparência na gestão pública, principalmente na gestão pública municipal, uma vez que o objeto de estudo diz respeito aos mecanismos de transparência que devem ser utilizados pelos municípios.

Para o curso de Administração e a área da Administração Pública, pesquisas e trabalhos sobre a transparência no âmbito público são cada mais necessários e pertinentes.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO. F. A Lei de Acesso à Informação e a cidadania. In: Revista Época, 2012. Disponível em: < <http://revistaepoca.globo.com/opiniaio/fernando-abrucio/noticia/2012/06/lei-de-acesso-informacao-e-cidadania.html>>. Acesso em: 17 de dez. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2017. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2017.



CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual da Lei de Acesso a Informação para Estados e Municípios. 1. Ed. Brasília: CGU, 2013. 52 p. Disponível em: < [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 14 de dez. 2017. CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Rio de Janeiro: SCIELO, 2012. 153-176 p.

FIGUEIRÉDO, M. C. C. Ética como instrumento de gestão ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VII, 2002, Portugal. Anais. p.8-11 Out.

Disponível em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf>>. Acesso em: 16 de dez. 2017.

FIGUEIREDO, V. S; SANTOS, W. J. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1a Conferência Nacional sobre Transparência Pública. In: Revista de Contabilidade e Controladoria. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88. Jan./abr. 2014.

JARDIM, J. M. A lei de acesso à Informação pública: dimensões político- informacionais. In: Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/v/a/13210>>. Acesso em: 23 Jun. 2017.

MENDES, R.C; OLEIRO, W. N; QUINTANA, A. C. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate contra a corrupção. SINERGIA, Rio grande, v.2, p. 37-48, 2008. Disponível em: < <file:///C:/Users/stell/Downloads/1478-3508-1-PB.pdf>>. Acesso em 16 de dez. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARENCIA E DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Brasil Transparente. O Programa. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/o-programa>>. Acesso em: 02 de Nov. de 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARENCIA E DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Controladoria Geral da União. Histórico. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>. Acesso em: 15 de Nov. 2017. MINISTÉRIO DA TRANSPARENCIA E DA CONTROLADORIA GERAL DA

UNIÃO. Escala Brasil Transparente. Metodologia. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso em: 26 de dez. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2015. 26 p. Disponível em: < [file:///C:/Users/stell/Downloads/080807\\_PUB\\_LRF\\_Cartilha\\_port.pdf](file:///C:/Users/stell/Downloads/080807_PUB_LRF_Cartilha_port.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2017.

PREFEITURA DE ILHÉUS. Relatório de Gestão Fiscal – 1º quadrimestre 2017. Disponível em: < [http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/RELATORIO\\_DE\\_GESTAO\\_FISCAL\\_254\\_1\\_Quadrimestre\\_2017?cdLocal=6&arquivo={1C30BAD1-3DBA-BAE2-ABE0-B53C5D45EC6D}.pdf](http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/RELATORIO_DE_GESTAO_FISCAL_254_1_Quadrimestre_2017?cdLocal=6&arquivo={1C30BAD1-3DBA-BAE2-ABE0-B53C5D45EC6D}.pdf)>. Acesso em: 27 de dez. 2017.

PREFEITURA DE ILHÉUS. Relatório estatístico SIC – março 2017. Disponível em: < [http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Relatorio\\_Estatistico\\_SIC\\_MARCO\\_2017?cdLocal=2&arquivo={61E0DBD-6-28AE-4ABB-2AAC-AA7ACCA47CC6}.pdf](http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Relatorio_Estatistico_SIC_MARCO_2017?cdLocal=2&arquivo={61E0DBD-6-28AE-4ABB-2AAC-AA7ACCA47CC6}.pdf)>. Acesso em: 26 de dez. 2017.

PREFEITURA DE ILHÉUS. Relatório estatístico SIC – Janeiro 2017. Disponível em: < [http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Relatorio\\_Estatistico\\_SIC\\_JAN\\_2017?cdLocal=2&arquivo={678B06CC-](http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Relatorio_Estatistico_SIC_JAN_2017?cdLocal=2&arquivo={678B06CC-)

-A67A-8DCC-EAC8-E2DEBCDE4DC2}.pdf>. Acesso em: 26 de dez. 2017.

PREFEITURA DE ILHÉUS. Relatório estatístico SIC – junho 2017. Disponível em:< [http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Relatorio\\_Estatistico\\_SIC\\_JUNHO\\_2017?cdLocal=2&arquivo={CD40400D-71DE-CEEA-2EB6-CA8ADAC5DBD8}.pdf](http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Relatorio_Estatistico_SIC_JUNHO_2017?cdLocal=2&arquivo={CD40400D-71DE-CEEA-2EB6-CA8ADAC5DBD8}.pdf)>. Acesso em: 26 de dez. 2017.

PREFEITURA DE ILHÉUS. Relatório estatístico SIC – maio 2017. Disponível em:< [http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Relatorio\\_Estatistico\\_SIC\\_MAI\\_2017?cdLocal=2&arquivo={4E38CD27-B0A-A-ACEB-45BD-ACBCACB678C1}.pdf](http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Relatorio_Estatistico_SIC_MAI_2017?cdLocal=2&arquivo={4E38CD27-B0A-A-ACEB-45BD-ACBCACB678C1}.pdf)>. Acesso em: 26 de dez. 2017.

PREFEITURA DE ILHÉUS. Relatório estatístico SIC – novembro 2017. Disponível em:< [http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/NOVEMBRO\\_DE\\_2017?cdLocal=2&arquivo={CC82DAB8-565C-ED8E-D385-DBD11ADC5E1B}.pdf](http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/NOVEMBRO_DE_2017?cdLocal=2&arquivo={CC82DAB8-565C-ED8E-D385-DBD11ADC5E1B}.pdf)>. Acesso em: 26 de dez. 2017.

PREFEITURA DE ILHÉUS. Relatório estatístico SIC – outubro 2017. Disponível em:<[http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Relatorio\\_Estatistico\\_Outubro\\_2017\\_SIC?cdLocal=2&arquivo={0A0EE-4DE-BBE3-ACDA-A11B-4AE7C4BDADA3}.pdf](http://transparencia.ilheus.ba.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Relatorio_Estatistico_Outubro_2017_SIC?cdLocal=2&arquivo={0A0EE-4DE-BBE3-ACDA-A11B-4AE7C4BDADA3}.pdf)>. Acesso em: 26 de dez. 2017.

RIBEIRO, R. J. A Democracia. 1. ed. São Paulo: Publifolha, 2001. v. 1. 83p. Disponível em:<[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40317061/A\\_DemocraciaRenato\\_Janine\\_Ribeiro.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1513122219&Signature=q%2BJmDBVMFL4Z0jr7%2BCUlo4cS-2qI%D&responsecontentdisposition=inline%3B%20filename%3DA\\_Democracia\\_Renato\\_Janine\\_Ribeiro.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40317061/A_DemocraciaRenato_Janine_Ribeiro.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1513122219&Signature=q%2BJmDBVMFL4Z0jr7%2BCUlo4cS-2qI%D&responsecontentdisposition=inline%3B%20filename%3DA_Democracia_Renato_Janine_Ribeiro.pdf)>. Acesso em: 12 de dez. 2017

RODRIGUES, M. M. Transparência fiscal como meio de acesso à informação no Governo do Estado do Maranhão. São Luís, 2015. 75 p. Disponível em :<<https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/1077/1/MoacirRodrigues.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017









ANÁLISE DO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA DOS  
PORTAIS ON-LINE DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS  
DA BAHIA

*Analysis of the level of transparency of the online  
portals of the State Universities of Bahia*

Viviane Silva de Souza – Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)

Luiza Reis Teixeira – Universidade Federal da Bahia (UFBA)



## RESUMO

Com advento da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), o Brasil deu um grande passo na implementação de políticas de acesso à informação. Esse instrumento normativo vem garantir a todos os cidadãos o direito de acesso à informação já previsto na Constituição Federal, bem como promover a transparência na gestão pública. A Lei de Acesso à Informação abrange toda a administração pública e institui como um de seus princípios, a transparência ativa, que é a divulgação espontânea das informações no maior número possível. Assim, a lei determina que os órgãos públicos divulguem um rol mínimo de informações em seus portais eletrônicos. O seu efetivo cumprimento fortalece a transparência e permite uma gestão pública eficiente. Nesse sentido, este trabalho buscou analisar o nível de transparência dos sites das Universidades Estaduais da Bahia. A metodologia utilizada foi de natureza básica, quali-quantitativa, dos tipos bibliográfico e documental. A coleta de dados ocorreu diretamente nos portais das Universidades, por meio de um checklist de verificação respaldado nos artigos 7º e 8º da referida lei. A partir dos resultados obtidos foi possível afirmar que os portais das Universidades Estaduais da Bahia possuem um nível de transparência baixo.

**Palavras-chave:** Transparência pública; Lei de Acesso à Informação; portais eletrônicos, Universidades Estaduais

## ABSTRACT

With the advent of Law 12.527/11 (Law on Access to Information), Brazil has taken a major step in the implementation of access to information policies. This normative instrument guarantees all citizens the right of access to information already provided for in the Federal Constitution, as well as promoting transparency in public management. The Access to Information Law covers all public administration and establishes as one of its principles, active transparency, which is the spontaneous disclosure of information in the greatest possible number. Thus, the law requires public bodies to disclose a minimum amount of information on their electronic portals. Its effective enforcement strengthens transparency and allows for efficient public management. In this sense, this work sought to analyze the level of transparency of the websites of the State Universities of Bahia. The methodology used was of a basic, quali-quantitative nature, of bibliographic and documentary types. Data collection took place directly at the Universities' portals, through a verification checklist supported by Articles 7 and 8 of the aforementioned law. From the results obtained, it was possible to state that the portals of the State Universities of Bahia have a low level of transparency.

**Key-words:** Law of Access to Information; Public transparency; websites, State Universities

## 1. INTRODUÇÃO

Os últimos vinte anos foram marcados por vários escândalos de corrupção com desvio de verbas públicas, lavagem de dinheiro, superfaturamento de obras, dentre outros. A sociedade por sua vez, demonstrando grande indignação, expressou forte engajamento contra atos corruptos, por meio de manifestações públicas, que ganharam corpo em 2013. Diante da crescente demanda social por ética na gestão pública, surge



a necessidade de conhecer, de fato, como ocorrem as ações públicas, no interior da administração pública. Nota-se atualmente que a sociedade reage cada vez mais a rotina de denúncias, facilidades, desvios de verbas envolvendo gestores públicos.

Em uma sociedade em que os atos administrativos são divulgados de forma insuficiente, há uma tendência por práticas paternalistas, clientelistas, corruptas e outras formas de utilização dos bens públicos que visam atingir interesses particulares (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014). Nesse sentido, a Lei Complementar n.º 101 de 04 de Maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu o princípio da transparência na gestão pública, visando disciplinar os gastos dos gestores públicos, bem como prevenir e controlar os excessos administrativos.

Após a concepção de diversos instrumentos de transparência, com a finalidade de tornar ainda mais transparente os atos públicos, a Lei nº 12.527, também chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), foi promulgada em 18 de novembro de 2011. Essa lei, regulamenta o direito de acesso à informação, obrigando todos os órgãos e entidades públicas promoverem a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Por força da LAI, todas as organizações públicas devem apresentar de forma espontânea, informações mínimas aos cidadãos em seus portais eletrônicos institucionais, entre as quais, as contábeis, financeiras e orçamentárias como elemento de transparência ativa.

No entanto, apesar de todas as entidades do governo estarem obrigadas a implementar os mecanismos de transparência e acesso às informações públicas, em 2017, após cinco anos da lei ter entrado em vigor, um estudo realizado por Albertin (2017), concluiu que as universidades estaduais brasileiras não estão divulgando totalmente as informações mínimas exigidas pela Lei de Acesso à Informação. O referido estudo analisou o nível de transparência das informações divulgadas pelas universidades estaduais brasileiras de acordo com a LAI. Para Cruz (2009), a transparência consiste em todas as atividades realizadas pelos entes públicos, de modo que os cidadãos acessem e compreendam os atos que os gestores públicos têm praticado, depois do poder de representação concedido pelos cidadãos.

Assim, essa pesquisa teve como objetivo analisar o nível de transparência dos sites institucionais das quatro universidades estaduais da Bahia, em 2018, com especial atenção à categoria do rol mínimo de informações exigidas na LAI. Para tanto o trabalho teve os seguintes objetivos específicos: a) analisar e interpretar a Lei 12.527/11, com ênfase no aspecto da transparência ativa; b) investigar os sites institucionais e as páginas de acesso à informação das Universidades Estaduais da Bahia, e c) realizar a coleta, analisar e discutir os dados a fim de estabelecer um índice de divulgação das informações mínimas exigidas pela LAI.

Considerando que este artigo busca verificar se as universidades estaduais da Bahia estão divulgando as informações exigidas na Lei 12.527/11, espera-se com a sua elaboração contribuir no incentivo à produção de novos estudos na área; alertar as instituições para que adotem a cultura do acesso à informação, bem como estimular a comunidade acadêmica e sociedade em geral a acompanhar, controlar e cobrar mais sobre os atos praticados na gestão universitária.

Desse modo, este trabalho está dividido em cinco partes. Na primeira parte consta uma contextualização do tema, a relevância da realização do estudo e os objetivos dessa pesquisa. A segunda parte aborda conceitos e interpretações acerca dos temas transparência pública e Lei de acesso à Informação, os quais possibilitaram uma maior compreensão do tema. Na terceira parte são apresentados os métodos e critérios utilizados para realização do estudo. Na quarta parte é apresentada a análise dos dados, e, por fim, são apresentados os resultados obtidos bem como os apontamentos conclusivos.

## 2 REVISÃO TEÓRICA

O tema da transparência ganhou mais evidência após a expansão das principais ideias de uma corrente teórica da administração pública, a Nova Administração Pública – NAP, também conhecida como Administração Gerencial. Essa corrente teórica foi responsável por divulgar alguns conceitos e princípios que passaram a influenciar as organizações públicas, tais como: eficiência, eficácia e efetividade – sinalizando a preocupação com o alcance de resultados. Logo, os aspectos relacionados a transparência e prestação de contas, também ganharam importância, indicando a necessidade de informar os resultados obtidos à sociedade (BARROS, 2017). Assim, a transparência dos atos públicos tornou-se um preceito fundamental a ser colocado em prática, pois, para que o Estado atenda às necessidades dos cidadãos, deve promover por meio da administração pública, saúde, educação, segurança e bem estar à sociedade, logo, tal gestão precisa ser planejada, fiscalizada e controlada.

No tocante à transparência pública no Brasil, a Constituição de 88, através do seu artigo 37, que estabelece o Princípio da Publicidade como um dos princípios norteadores da administração pública, possibilitou o desenvolvimento de instrumentos que asseguram a ampla divulgação de informações públicas (MARTINS; BECKER, 2015). Gama e Rodrigues (2016) apontam os instrumentos Portal Contas Públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal e o Portal da Transparência como marcos na história da administração pública brasileira, e consideram a Lei de Acesso à Informação como marco da implementação de uma política de acesso às informações públicas. Com o objetivo de regulamentar as finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituiu o princípio da transparência na gestão pública ao determinar ampla divulgação dos planos e orçamentos, das prestações de contas, assim como os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal.

Segundo a Cartilha da LRF (2015), a lei representa um instrumento para auxiliar os administradores públicos na gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público, dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores nas três esferas da nossa Federação. Visando o aperfeiçoamento na transparência na gestão fiscal, a Lei Complementar nº 131 de 27 de Maio de 2009, acrescentou novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, como a obrigatoriedade de disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, possibilitando os conhecidos “portais da transparência”.

A lei também estabelece que a transparência será assegurada, por meio de incentivo à participação popular, de modo que a sociedade participe no processo decisório dos atos da administração pública. De acordo com Sacramento (2005), os mecanismos de accountability têm sido qualificados pela literatura como deficientes no Brasil, e a LRF, ao ser implementada, buscou o fortalecimento de tais mecanismos e, ainda hoje, constitui-se no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil. Foi uma lei que provocou uma mudança institucional no trato com dinheiro público. Ainda sobre essa temática, Neves (2013) complementa que ao estabelecer regras para a divulgação de informações orçamentárias, a LRF elevou os gestores dos recursos públicos a um novo patamar de responsabilidade, no qual as decisões tendem a ser abertas e a prestação de contas constante.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal modernizou a administração financeira do orçamento público, que passou a exigir explicações, contas abertas e transparência (DOIA, 2016). Consoante às interpretações supracitadas, observa-se que a LRF além de normatizar as finanças públicas, se consolida como mais um mecanismo de transparência e um avanço na promoção do acesso as informações dos atos públicos.

Diante da contribuição da LRF e de todos os mecanismos de políticas de acesso à informação supracitados, é importante também ressaltar a relevância institucional da Controladoria Geral da União (CGU), no combate a corrupção e na promoção da transparência pública. Criada em 28 de maio de 2003, através da Lei nº 10.683, a Controladoria -Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do país, foi o órgão designado para dar



assistência direta e imediatamente à Presidência da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. (CGU, 2018).

Em 2006, o Decreto nº 5.683 modificou a estrutura da CGU, atribuindo maior organicidade e eficácia ao trabalho desempenhado pelo órgão e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas - SPCI, responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua prática. Em 2013, a CGU passou por novas mudanças institucionais, necessárias para adequar sua atuação aos desafios que surgiram ao longo dos anos, e a SPCI passou a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção - STPC (DUARTE JUNIOR, 2017).

Conforme reforça o Artigo 19 (2016), a CGU desempenhou um importante papel na promoção da transparência e no combate à corrupção no país, havendo, dentre outras coisas, impulsionado a criação da LAI (Lei de Acesso à Informação), colaborado na execução das ações da parceria para o governo aberto (OGP) no Brasil, e ainda promovido a criação de controladorias estaduais e municipais por todo o país. Por conta de seu desempenho, o órgão chegou a receber diversos prêmios de reconhecimento.

Em 2016, o Brasil enfrentou um processo de impeachment, no qual a Presidente Dilma foi afastada do cargo, e seu vice-presidente Michel Temer o assumiu. Assim, uma das primeiras medidas do então Presidente interino Michel Temer, foi extinguir a CGU e criar o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União - CGU. Embora o novo Ministro à época, Fabiano Silveira, tenha afirmado que não haveria qualquer mudança nas funções exercidas pela CGU, a extinção do órgão foi criticada por diversos especialistas. Considerando a autonomia do órgão, sua extinção indica o enfraquecimento do controle e combate à corrupção no país (DUARTE JUNIOR, 2017).

A substituição da CGU pelo novo ministério significou o enfraquecimento de um órgão de controle, com prejuízos para o trabalho de combate à corrupção e de promoção do acesso à informação. A desvinculação com a Presidência gerou preocupação, posto que, o vínculo é que permitia que a CGU tivesse determinadas atribuições, como atuar como terceira instância recursiva da LAI, estabelecer acordos de leniência e auditar os demais órgãos do Executivo. Enquanto que o Ministério da Transparência não tem autonomia e capacidade institucional de controlar a atuação dos outros ministérios, já que possui a mesma condição (ARTIGO 19, 2016). Em entrevista à BBC Brasil (2009), Angélico Fabiano consultor da Transparency International, também criticou a extinção e afirmou que a CGU participava com êxito de diversos fóruns Internacionais e que havia um reconhecimento técnico pelos organismos internacionais de transparência.

Outra temática importante que está associada à liberdade de acesso a informação, é o Governo Aberto. O tema surge como tendência em 2009, quando no início de sua gestão, o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, lançou um memorando intitulado "Transparency and Open Government", em que determinava que, em 120 dias, os departamentos e órgãos dos Estados Unidos apresentassem planos para tornar mais transparente as operações e o acesso aos dados do governo federal, e pedia maior transparência, engajamento cívico e colaboração com diversos setores da sociedade (OLIVERIO, 2011).

Bellix, Guimarães e Machado (2016), ao analisarem os diferentes conceitos de governo aberto existentes dentre organismos internacionais, constataram que eles concordam com o enfoque na política de transparência, como acesso a informação e dados abertos, e entendem a participação social como um processo de colaboração entre a sociedade civil e o governo. O Governo Aberto confere poderes aos cidadãos em uma perspectiva de democracia participativa e deliberativa por meio de novos canais de participação e apoio à tomada de decisões viabilizada pela internet, tratando o cidadão de forma

muito além de um mero receptor de informação (CATTANI, 2018). Observa-se que Governo Aberto vai além da transparência, uma vez que concede ao cidadão a possibilidade de manipular e combinar dados, permitindo-os participarem das decisões do governo.

Nesse contexto, vale destacar a importância da evolução do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Oliveira (2011) afirma que a busca por uma definição para o termo Governo aberto nos leva a relação do Estado com o cidadão e a capacidade deste último em fiscalizar, participar e colaborar com as decisões do Estado, e enfatiza que a distinção entre a experiência atual das experiências anteriores de democracia são as utilizações e possibilidades das TICs na gestão pública. Oliveira e Cattani (2017), destacam que as (TICs), especialmente a Internet, maximizam as oportunidades dos cidadãos no processo político, posto que contribui para promover a participação popular e nesse sentido, o governo aberto. No que tange à disponibilização dos dados abertos, a Open Knowledge Foundation (2018), define que os dados são abertos quando puderem ser acessados, utilizados, modificados e distribuídos livremente por qualquer pessoa, exigindo-se apenas que a fonte seja citada.

Em setembro de 2011, a diretiva Governo Aberto ganhou impulso com a criação da Parceria para Governo aberto, tradução de Open Government Partnership (OGP). O Brasil foi um dos oito países pioneiros a firmar tal compromisso (NEVES, 2013). A OGP é uma iniciativa internacional que tem o objetivo de expandir e incentivar mundialmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. Os países integrantes da OGP assumiram cerca de mil compromissos para tornar seus governos mais transparentes (BRASIL, 2018).

Segundo Bellix (2017), o Brasil consolidou marcos importantes como a Lei de Acesso à Informação, mas alerta que a maior parte das ações ocorreram no âmbito do executivo federal, e que há um descompasso entre a implementação dessas ações, seus impactos e percepções por parte da sociedade. A Lei de Acesso à Informação (LAI), promulgada em 18 de Novembro de 2011, por meio da Lei Federal n.º 12.527, regulamentou de forma tardia um direito já previsto na Constituição Federal de 1988, que especialmente em seu inciso II do § 3º do art. 37, estabelece que todos cidadãos devem receber dos órgãos públicos informações sobre práticas de governo e registros administrativos, aos que dessas informações necessitam. Após 23 anos, a referida norma garante a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. (ACESSO A INFORMAÇÃO, 2018). A Lei n.º 12.618 de 28 de Dezembro de 2012, regula o acesso à informação no âmbito do Estado da Bahia.

A LAI estabeleceu que toda a administração pública deve garantir o acesso a informação e deixa claro quais entidades estão submetidas a cumprir suas normas, conforme expressa:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

- os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
- as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011).

Ainda há a abrangência sobre todas as entidades privadas que não possuem finalidades lucrativas, que recebam recursos públicos, para realização de ações de interesse público.



A obtenção de informações públicas é um dos pilares para a consolidação da democracia, pois amplia a aptidão dos indivíduos de se envolver de modo efetivo na tomada de decisões que os interessa (CGU, 2011). A Lei de acesso à informação é considerada uma conquista da sociedade civil, mas também de ações políticas do Estado e da inclusão do país no processo global de políticas públicas. (MENDES, 2017). Segundo a CGU (2018), a Lei 12.527/11 com intuito de assegurar a efetividade do acesso à informação, se respaldou em princípios, que por sua vez são recorrentes em leis de acesso à informação de diversos países, dentre eles, os mais relevantes como: divulgação máxima, transparência ativa, abertura de dados, promoção de Governo Aberto e Transparência Passiva.

No que tange o princípio da transparência passiva, este pressupõe que os procedimentos para o acesso à informação devem ser ágeis e de fácil compreensão pelo cidadão, e com a possibilidade de apresentar recurso em caso de negativa de fornecimento da informação. A LAI ainda em seu 9º artigo, determina que o acesso a informação deve ser assegurado através do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), que possui a finalidade de atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, conceder informações sobre o trâmite de documentos, bem como a formalização de requerimentos. O SIC permite ao cidadão obter informação quando sua divulgação não ocorrer na internet, ou quando a informação não for do interesse coletivo.

O capítulo III da LAI trata dos procedimentos de pedido de acesso às informações, o qual faz referência expressa aos aspectos da transparência passiva. Como o objetivo deste trabalho é respaldado pela transparência ativa, não se dedicará maiores linhas acerca desse tema. O capítulo IV trata das restrições de acesso a informações, e em seu 23º artigo aborda sobre o sigilo das informações e quais situações de risco a sociedade ou ao Estado justificam restrição da informação. Angélico (2013), reforça sobre a obrigação do órgão público mencionar qual situação de risco a informação negada refere-se.

Com objetivo de tornar a transparência eficiente, a LAI em seu capítulo V trata sobre às Responsabilidades, de modo a regular as implicações do descumprimento dos direitos amparados pela LAI. O artigo 32º apresenta as condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público e no artigo 33 estão previstas as sanções. Lopes e Bitencourt (2018), afirmam que há ausência de normas que estabeleçam penalidade explícita aos entes públicos pelo descumprimento do dever de prestar a informação. Estarque (2017), já afirma que não há punição dos agentes públicos e a falta de fiscalização e o descumprimento da LAI é um dos principais entraves apontados por entidades de jornalismo e direitos humanos.

O capítulo VI da LAI versa sobre a obrigação de toda a administração pública designar autoridade responsável pelo cumprimento e monitoramento da LAI, assim como da adoção de medidas imprescindíveis ao seu eficiente funcionamento, conforme elencado em seu 40º artigo. Toda instituição abarcada pelas determinações da LAI precisou adequar seus recursos tecnológicos, físicos e humanos para atender essa nova demanda social de acesso e uso de suas informações (VENTURA e SIEBRA, 2015).

Assim, de acordo com Medeiros, Magalhães e Pereira (2014), a LAI apresenta-se como um mecanismo de controle democrático, pois tem um papel fundamental no combate à corrupção, uma vez que através do conhecimento das informações públicas pode haver um controle social sobre as condutas dos atores políticos responsáveis pela administração pública, evitando que o interesse privado sobressaia ao interesse público.

O Princípio da Transparência Ativa, o qual respaldou esse estudo, consiste na iniciativa do órgão público de divulgar informações de interesse geral ou coletivo, sem requerimentos da população. De acordo com a CGU (2013), a Transparência Ativa produz benefícios tanto para o cidadão, que acessa a informação sem precisar solicitar aos órgãos e aguardar o tempo necessário para resposta, quanto para a Administração, pois gera economia de tempo e recursos. Quanto maior for o número de informações disponibilizadas de forma proativa, menor será a demanda de pedidos de informações.

A transparência Ativa e Passiva devem ser observadas pelos gestores públicos, contudo a transparência ativa deve ser priorizada, pois permite melhor comunicação com a população, reduz gastos, aumenta a credibilidade da gestão e reduz acúmulo de pedidos de informação (SIGGOV, 2018). Observa-se que a divulgação proativa de informações é estimulada em toda a LAI. Contudo, os artigos 3º e 8º fazem referência expressa à iniciativas de Transparência Ativa.

Com objetivo de aprimorar a transparência ativa, a Controladoria Geral da União (2013) disponibilizou o “Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais”. Esse guia visa orientar a implementação de seção sobre a Lei de Acesso à Informação, em seus respectivos portais institucionais e recomenda que haja padronização no acesso e na nomenclatura do conteúdo na página específica, além de trazer recomendações sobre o conteúdo a ser disponibilizado.

## METODOLOGIA

No presente artigo realizou-se uma pesquisa de natureza básica com abordagem quali-quantitativa, que de acordo com Silva e Menezes (2005), pesquisa de natureza básica tem a finalidade de gerar novos conhecimentos sem aplicação prática prevista. A pesquisa quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, ou seja, traduz em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas. Já na abordagem de caráter qualitativo, considera-se a existência de uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números e não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados.

Quanto aos procedimentos técnicos, esse estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica-documental, pois foram explorados livros, monografias, artigos, dissertação, bem como os dados disponibilizados nos sítios das universidades. Quanto ao objeto de estudo desta pesquisa, foram verificados os portais eletrônicos das Universidades Públicas do Estado da Bahia, sendo elas: Universidade Estadual da Bahia (UNEB), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), onde foram investigadas suas respectivas páginas de acesso à informação, práticas de transparência, bem como o cumprimento das exigências feitas por meio da Lei n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

Para o levantamento de dados da pesquisa, foi utilizado um checklist de verificação com 14 itens baseados nos dispositivos do artigo 7º e 8º da LAI. A primeira seção do checklist, que corresponde do item 1 ao 6, apresenta as informações mínimas que devem ser divulgadas nos portais; e a segunda seção que vai do item 9 ao 14, trata dos requisitos que o portal eletrônico deve atender para divulgação das informações. A coleta dos dados ocorreu na primeira semana do mês de novembro de 2018, com revisão na segunda quinzena de junho de 2019, através do navegador Google Chrome versão 70.0.3538.102 (64 bits).

Com o intuito de obter um resultado mais efetivo, a presente pesquisa classificou os requisitos do checklist com os seguintes critérios: C (Contempla) quando a informação foi divulgada de forma completa, CP (Contempla Parcialmente) quando a informação ou requisito constou de forma incompleta, e NC (Não Contempla) quando não ocorreu a divulgação da informação. Foram atribuídos o valor 1,0 para itens contemplados (C), 0,5 para itens contemplados parcialmente (CP), e 0 para itens não contemplados (NC).



# ANÁLISE DOS DADOS

Os portais das universidades foram analisados a partir dos requisitos 1 ao 14, e conforme Quadro 1, foram sintetizados, primeiramente, do requisito 1 ao 8. Esses requisitos são relativos às informações mínimas exigidas nas páginas de acesso à informação.

**Quadro 1:** Análise dos portais universitários dos requisitos 1 ao 8

REQUISITO	DESCRIÇÃO	ATENDIMENTO
1	Divulgação do registro de competências e estrutura organizacional (organograma) da instituição, indicação dos principais cargos e seus ocupantes, endereços, telefones e horários de atendimento.	4 (100%) universidades contemplaram
2	Divulgação de repasses ou transferências de recursos recebidos pela Universidade, mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação.	1 universidade (25%) contemplou universidade (25%) contemplou parcialmente universidades (50%) não contemplaram
3	Registro das despesas, execução orçamentária e financeira detalhada nos portais.	1 universidade (25%) contemplou universidade (25%) contemplou parcialmente universidades (50%) não contemplaram
4	Divulgação dos editais de licitações, resultados e contratações.	universidade (25%) contemplou universidades (50%) contemplaram parcialmente 1 universidade (25%) não contemplou
5	Divulgação de informações pertinentes à programas, ações, projetos e atividades implementadas pelas universidades.	4 (100%) universidades contemplaram parcialmente
6	Divulgação de respostas às perguntas realizadas pelos cidadãos sobre a universidade e ações no âmbito de sua competência (caso o portal disponibilize uma seção "Perguntas Frequentes", deverá direcionar para o link que dá acesso a tal seção).	4 (100%) universidades não contemplaram
7	Divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no portal institucional, não consta no rol mínimo de informações exigidas na Lei 12.527/11.	1 universidade (25%) contemplou 3 (75%) universidades não contemplaram
8	Divulgação no portal, de orientação ao público quanto ao acesso à Informação.	1 universidade (25%) contemplou 3 (75%) universidades não contemplaram

Fonte: Elaboração própria.

No quadro a seguir, estão listados os requisitos de 9 ao 13, que tratam das exigências para os sítios eletrônicos divulgarem as informações conforme previsto na Lei 12.527/11.

**Quadro 2:** Análise dos portais universitários dos requisitos 9 ao 14

REQUISITO	DESCRIÇÃO	ATENDIMENTO
9	Disponibilidade de uma ferramenta de pesquisa de conteúdo, que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem fácil.	2 (50%) universidades contemplaram 2 (50%) universidades contemplaram parcialmente
10	Disponibilidade do sítio eletrônico permitir gravação das informações em diversos formatos eletrônicos.	4 (100%) universidades não contemplaram
11	Divulgação dos formatos utilizados para estruturação da informação no site.	4 (100%) universidades não contemplaram
12	Divulgação de informações atualizadas e disponíveis para acesso.	2 universidades (50%) contemplaram parcialmente 2 universidades (50%) não contemplaram
13	Divulgação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica com o órgão ou detentor do site.	4 (100%) universidades contemplaram
14	Adoção de medidas necessárias para garantir acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	3 (75%) universidades contemplaram parcialmente 1 universidade (25%) não contemplou

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos requisitos menos contemplados nos portais, a Figura 01 mostra que 100% das universidades não contemplaram os requisitos 6, 10 e 11. Isso indica que as universidades não se preocuparam em adequar seus portais para receber perguntas da comunidade acadêmica e sociedade em geral. Esse item é essencial, pois a divulgação atualizada das respostas à sociedade, evita solicitações repetidas, promove a transparência e reduz custos da administração pública.

Verificou-se também um despreparo por parte das quatro universidades, em relação a divulgação dos formatos utilizados na estruturação das informações e também na disponibilidade de gravação das informações em formatos abertos (planilhas e textos) para. Outra questão são as medidas de acessibilidade adotadas nos portais, elas não atendem à portadores de deficiências em graus severos de cegueira e audição.

Três universidades (75%) não atenderam aos requisitos 7 e 8, que tratam da divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC e da Orientação ao público quanto ao acesso. Esse dado também impressiona negativamente, posto que as universidades não divulgaram o serviço essencial da transparência passiva. É através desse serviço que o cidadão é atendido, orientado quanto ao acesso à informações e tramitação de documentos, e por meio dele são solicitadas as informações não divulgadas nos portais.

Quanto a aplicação dos recursos financeiros, verificou-se que 50% das universidades não atenderam aos requisitos 2 e 3, ou seja, não divulgaram informações sobre despesas, execução orçamentária detalhada,



nem repasses e transferências, das instituições. Essas informações tem grande relevância para a sociedade e principalmente para a comunidade acadêmica, que precisa saber como estão sendo aplicados os recursos das UEBA's, conforme descrito na Figura 1.

**Figura 1:** Requisitos menos contemplados pelas Universidades.

Responsável pelo site	0%			
Ferramenta Pesquisa	0%			
Programas e ações	0%			
Institucional	0%			
Medidas de Acessibilidade		25%		
Licitações		25%		
Informações atualizadas			50%	
Despesas			50%	
Convênios			50%	
Orientação ao público				75%
Divulgação SIC				75%
Formato da informação				100%
Gravação da Informação				100%
Perguntas Frequentes				100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

A Tabela 1 apresenta um ranking elaborado a partir da pontuação de cada instituição. A Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) obteve a maior pontuação atingindo o 46,43%, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) alcançaram a mesma pontuação ocupando o 2º lugar com 42,86%. Por fim, a Universidade Estadual da Bahia (UNEB) com 28,57%, obtendo o menor índice de transparência. Vale assinalar que das 23 universidades e dos 16 requisitos investigados no estudo de Albertin (2017), a UESC atendeu 8 e a UESB atendeu à 6 requisitos.

**Tabela 1:** Ranking das UEBA's no atendimento à LAI no portais online

Instituição de Ensino	Ranking da Pesquisa	Pontos da Pesquisa	%	Ranking Albertin (2017)	Pontos Albertin (2017)
UEFS	1º	6,5	46,43%	–	–
UESB	2º	6	42,86%	10º	6
UESC	2º	6	42,86%	8º	8
UNEB	3º	4	28,57%	–	–

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando os resultados obtidos, os portais online descumpriram da seguinte forma os itens relacionados aos dispositivos legais da LAI:

A UEFS não divulgou rol de perguntas frequentes da sociedade, informações sobre o SIC, orientações ao público quanto ao acesso, não permitiu gravação das informações e não informou os formatos da estruturação das informações

- a. A UESC não divulgou informações sobre repasses e transferências, execução orçamentária/despesas, perguntas frequentes da sociedade, não permitiu gravar as informações, não divulgou os formatos da es-

- estruturação das informações e também não dispôs de informações atualizadas, bem como não apresentou medidas para garantir a acessibilidade para pessoas com deficiência;
- b. A UESB por sua vez, também não publicou informações com as despesas e execução orçamentária detalhada, questões frequentes da sociedade, informações sobre o SIC, orientações ao público quanto ao acesso, bem como não informa em detalhes formatos da estruturação das informações.
  - c. A UNEB não divulgou informações sobre: repasses e transferências, execução orçamentária/despesas, processos licitatórios, perguntas frequentes da sociedade, informações sobre o SIC, orientações ao público quanto ao acesso, não permitiu gravar as informações, não divulgou os formatos da estruturação das informações e nem apresentou informações atualizadas.

Alguns requisitos, ainda que presentes no portal eletrônico, apresentaram informações desatualizadas ou incompletas, que foram consideradas como cumprimento parcial do requisito, conforme a seguir:

- a. A UEFS divulgou informações sobre os repasses de convênios, mas estão desatualizadas desde 2017; Divulgou os editais de licitação, mas não informou sobre os resultados e contratos firmados; apresentou informações atualizadas mas não permitiu que o cidadão gravasse os relatórios apresentados, dispôs de recursos de aumento de texto e de visualização em alto contraste, mas não garante acessibilidade do conteúdo para quem tem deficiência severa.
- b. A UESB divulgou listas de projetos de pesquisas e projetos de extensão, mas sem informar dados como unidade responsável, principais metas, indicadores e resultados; O portal disponibilizou ferramenta de pesquisa, mas a ferramenta não buscou resultados; o portal divulgou informações atualizadas, mas não permitiu gravação; o portal oferece uma ferramenta para leitura em LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) e reprodução do conteúdo por áudio, no entanto o recurso não é disponibilizado em todo o site, inclusive não consta na seção específica de acesso à informação.
- c. A UESC também divulgou somente os editais de licitação; divulgou lista de ações de extensões vinculada a cada departamento, mas não disponibilizou dados sobre programas de extensão nem projetos de pesquisa, bem como informações de responsável, principais metas, indicadores e resultados;
- d. A UNEB divulgou valores descentralizados por departamentos, valores empenhados por departamentos relativos à custeio e investimento, mas não apresentou detalhes como período, valores recebidos e valores executados nem despesa detalhada; Divulgou apenas ações de extensão do ano de 2015; a ferramenta de pesquisa disponibilizada no portal, não encontra resultados; Disponibilizou quatro recursos para garantir acessibilidade do conteúdo à pessoas portadoras de deficiência. O software Headmouse e teclado virtual precisam ser instalados no computador. Eles possibilitam que os movimentos da cabeça controlem o cursor do mouse. Os outros dois recursos possibilitam aumento do texto e visualização em alto contraste, mas não atendem à portadores com deficiência severa.

Após análise dos dados, verificou-se que nenhuma universidade cumpriu integralmente à todas determinações da LAI. Considerando as oito informações exigidas no checklist, a UEFS e UESC disponibilizaram de alguma forma cinco informações, a UESB disponibilizou quatro informações, e o portal da UNEB foi o que menos divulgou, disponibilizando apenas três informações. Quanto aos seis requisitos exigidos aos portais para disponibilização das informações, o portal da UEFS atendeu de alguma forma quatro requisitos, UESB também atendeu ainda que parcialmente quatro requisitos. A UESC atendeu dois requisitos, e a UNEB atendeu ainda que de forma parcial três requisitos.

Por meio de um checklist verificador, foi possível estabelecer uma média de transparência de 40,18% para as Universidades Estaduais da Bahia. Constatar que as universidades não cumpriram nem 50% dos 14 requisitos do checklist denota uma despreocupação das instituições com o cidadão que busca por informação e também pela concretização do acesso à informação. Somente dois requisitos foram contemplados totalmente por todas as universidades.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas duas últimas décadas, diversos instrumentos de transparência foram concebidos no Brasil. Decretos, portarias e leis, foram criadas na tentativa de promover o acesso à informação e possibilitar que a sociedade tenha conhecimento dos atos da administração pública, evitando que interesses particulares sobressaiam aos interesses da população. Contudo, os escândalos de corrupção envolvendo gestores e servidores públicos ainda são recorrentes. Em razão disso, a transparência pública precisa estar cada vez mais em evidência e os dispositivos legais que asseguram o direito do cidadão conhecer, acompanhar e monitorar a administração pública, devem ser efetivamente cumpridos.

Com o intuito de regulamentar o direito de acesso à informação previsto na Constituição Federal, a Lei de acesso à Informação (12.527/11), tornou o acesso à informação uma regra, e o sigilo, a exceção. Assim, diante da objetividade por acesso à informação, o presente trabalho buscou analisar o nível de transparência dos portais das Universidades Estaduais da Bahia. De acordo com os resultados obtidos, observou-se que, os portais não apresentaram, ou disponibilizaram de forma incompleta, informações relacionadas à aplicação dos recursos financeiros das instituições, como também não se preocuparam em divulgar nos seus portais, orientações ao público quanto ao acesso, respostas às perguntas frequentes da sociedade, tampouco sobre o principal meio para promoção da transparência passiva - o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o que demonstra uma despreocupação das instituições com a comunidade acadêmica e demais cidadãos, que procuram por informações ou pela concretização do acesso à informação.

Verificou-se também, que as instituições não cuidaram em adequar os portais para disponibilização de dados em formatos abertos permitindo ao cidadão acessar todos os relatórios, o que indica um desinteresse dessas universidades na promoção da transparência.

Prestes a completar dez anos da LAI, a indicação de baixa transparência dos portais das UEBA's é preocupante, pois são entidades que deveriam ser exemplo, e ter um compromisso maior com os seus atos perante a sociedade. O descumprimento dessa norma impede que discentes, docentes, servidores, e demais cidadãos exerçam seu direito de conhecer e monitorar os atos da administração universitária, inviabilizando assim a concretização de uma gestão universitária transparente e o desenvolvimento do controle social da administração pública. Por serem instituições ligadas ao ensino superior desse país, consequentemente formadoras de cidadãos, espera-se a adoção de práticas que fortaleçam o exercício da cidadania.

A divulgação espontânea das informações nos portais promove a transparência, a cidadania, controle social e reduz os custos da administração pública. Sendo assim, recomenda-se às universidades: desenvolver uma cultura de acesso à informação; divulgar informações atuais e de fácil compreensão; aprimorar a apresentação de seus orçamentos e despesas, também aperfeiçoar as TIC's permitindo gravação dos relatórios divulgados em formatos de planilhas e textos. Considerando também a ausência de um órgão central fiscalizador, e baseando-se no inciso V do 7º artigo da Lei 12.618/12, que regula a Lei de Acesso à Informação no Estado da Bahia, recomenda-se que as instituições promovam audiências públicas com objetivo de discutir e aprimorar a disponibilização de dados nos portais.

É importante informar que ao desenvolver esse trabalho, verificou-se a ausência de pesquisas com universidades estaduais relacionadas ao tema em estudo. Nesse sentido, espera-se que este trabalho contribua de modo a incentivar a produção de novos estudos na área; alertar as instituições para que adotem a cultura do acesso à informação, bem como estimular a comunidade acadêmica e sociedade em geral a acompanhar, controlar e cobrar mais sobre os atos praticados na gestão universitária.

Em tempos de ameaças à instrumentos democráticos, para que o controle social da administração pública se concretize, o cidadão precisa estar munido de informações, daí a importância de fortalecer ainda mais a Lei

de Acesso à Informação. Nesse sentido, é necessário que o direito de acesso à informação seja tão valioso para essas universidades quanto é para o cidadão.

Assim sendo, conclui-se que há pouca proatividade no registro de informações nos portais das Universidades Estaduais da Bahia, indicando um nível de transparência baixo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACESSO A INFORMAÇÃO GOVERNO DEFERAL. Acesso à informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília. Disponível em:

<<http://www.transparencia.gov.br/portaldatransparencia/cartilhas/243-cartilha-sobre-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 02 abr. 2018

ALBERTIN, E. A.; FILHO, J.H. ANJOS, R.C; Evidenciação das informações mínimas exigidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011): nível de transparência dos portais online das universidades estaduais do Brasil. 2017. Disponível em: <[http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos\\_artigos/artigos/1322/20170814190553.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/1322/20170814190553.pdf)>. Acesso em: 02 Mai. 2018

ARTIGO 19. Extinção da CGU prejudica promoção da transparência e combate à corrupção. 2016. Disponível em: <<https://artigo19.org/blog/2016/05/31/extincao-da-cgu-prejudica-combate-a-corrupcao-e-promocao-da-transparencia/>>. Acesso em: 01 jun. 2019

BARROS, A.C. A Transparência na Gestão Pública. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, n. 5, 2017. 96 p. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/transparencia-na-gestao-publica>>. Acesso em: 03 out. 2018

BBC BRASIL. Após queda de ministro, Temer é pressionado a recriar órgão anticorrupção que extinguiu. São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36424080>>. Acesso em: 01 jun 2019

BELLIX.L; GUIMARAES, C.B.S; MACHADO, J. Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. 2016. Disponível em:

<[http://ceweb.br/media/docs/publicacoes/19/Qual%20conceito%20de%20Governo%20Aberto-atualizado\\_03-out2016.pdf](http://ceweb.br/media/docs/publicacoes/19/Qual%20conceito%20de%20Governo%20Aberto-atualizado_03-out2016.pdf)>. Acesso em: 24 Nov. 2018

BELLIX, L. Governo aberto: possível caminho para o fortalecimento da democracia? Revista Construção. 2017. Disponível em: <<http://revistaconstrucao.org/transparencia-e-participacao/governo-aberto-possivel-caminho-para-o-fortalecimento-da-democracia/>>. Acesso em: 24 Nov. 2018

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 11 Nov. 2018



Lei Complementar n.º 101: Promulgada em 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2018

Lei Complementar n.º 131: Promulgada em 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2019

Lei n.º 12.527: Promulgada em 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 02 Abr. 2018

Lei n.º 12.618: Promulgada em 28 de Dezembro de 2012. Regula o acesso a informações no âmbito do Estado da Bahia, conforme prevê o art. 45 da Lei Federal n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/index.php/documentos/lei-no-12618-de-28-de-dezembro-de-2012>>. Acesso em: 03 ago. 2019

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Cartilha da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>>. Acesso em: 02. Jul. 2019

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual da Lei de Acesso a Informação para Estados e Municípios. 1. Ed. Brasília: CGU, 2013. 52 p. Disponível em:< [https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 11 de nov. 2018.

CONTOLADORIA GERAL DA UNIÃO. Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais. CGU. 1.ed. Brasília 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_transparenciaativa\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2018

CATTANI, M.P.S. O Governo aberto como meio de efetivação do princípio da cidadania. 2018. Disponível em: <[file:///C:/Users/uyt/Downloads/9035-1-38086-1-10-20180227%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/uyt/Downloads/9035-1-38086-1-10-20180227%20(1).pdf)>. Acesso em: 28 Nov. 2018

CRUZ, C.F; SILVA, L.M; SANTOS, R. Transparência da Gestão Fiscal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnADI259.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2018

DANTAS, H. De olho no legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares. In: ANGELICO, F. A Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) como ferramenta de cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013. 87 p. Disponível em: <[http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2013/02/LIVRO-FINAL-\\_MVC-KAS.pdf](http://www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2013/02/LIVRO-FINAL-_MVC-KAS.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

DOIA, A.L.R. A importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a administração pública. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, Ano, 1, Vol.7, p. 24-

36. Agosto de 2016. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/responsabilidade-fiscal-administracao-publica>> Acesso em: 11 Nov. 2018

DUARTE JUNIOR, A.P. A CGU e a qualidade da democracia: Uma análise das operações especiais (2003-2016) como mecanismo de combate a corrupção. Porto Alegre. Fi, 2017. 165 p.

ESTARQUE, M. Blog Jornalismo nas américas. Brasil não pune servidores públicos que descumprem lei de acesso à informação, diz Artigo 19, Maio, 2017.

Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/00-18418-brasil-nao-pune-servidores-publicos-que-descumprem-lei-de-acesso-informacao-diz-artigo>>. Acesso em: 30 jun. 2018

LOPES, A.I.S; BITENCOURT, C.M. As consequências jurídicas para a administração pública pelo descumprimento do dever de prestar a informação. 2018. Disponível em:

<<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/17967/1192611936>> Acesso em: 02 Jun 2019.

GAMA, J.R; RODRIGUES, G.M. Transparência e acesso à informação: Um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. 2016.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0103-37862016000100047&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-37862016000100047&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 10 Abr. 2018

MARTINS, L.K.S; BECKER.D.E. Análise do índice de transparência dos municípios catarinenses com população entre cinquenta mil e cem mil habitantes. 2015. Disponível em: <[http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso\\_internacional/anais/6CCF/52\\_17.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/52_17.pdf)>. Acesso em 24 Nov.2018.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. Londrina: Revista Informação & Informação. 2014, Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>>. Acesso em: 28 abr. 2018

MENDES, F. Transparência no serviço público. 2017. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/60734/transparencia-no-servico-publico>>. Acesso em: 03 dez. 2018



NEVES, O.C.N. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. 2013 Disponível em: <[http://www.escola-degestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/092.pdf](http://www.escola-degestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/092.pdf)> .Acesso em: 24 Nov. 2018.

OGP. O que é a iniciativa. 2018. Disponível em: <<https://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 24 nov. 2018

OLIVEIRA, J; CATTANI, M.P.S. O Governo aberto como meio de efetivação da democracia participativa. Universidade de Santa Maria, Santa Maria, 2017. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2017/3-5.pdf>>. Acesso em: 03 Dez. 2018

OLIVERIO, M.A. Governo Aberto como Ferramenta de Comunicação Entre o Governo e o Cidadão. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/governo-aberto-como-ferramenta-de-comunica%C3%A7%C3%A3o-entre-o-governo-e-o-cidad%C3%A3o>>. Acesso em: 24 Nov. 2018

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. Introdução aos Dados Abertos. Disponível em: <<https://br.okfn.org/dados-abertos/>>. Acesso em: 02 ago. 2019

SACRAMENTO, A.R.S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v.10, n. 47, p. 20-45, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042>>. Acesso em: 20 set. 2018

SISGOV. Transparência Passiva e Transparência ativa. 2018. Disponível em: <<http://sisgov.com/transparencia-passiva-e-transparencia-ativa-nos-orgaos-publicos-saiba-a-diferenca/>>. Acesso em: 20 jun 2018.

SILVA, E. L; MENEZES, E. M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <[https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia\\_de\\_pesquisa\\_e\\_elaboracao\\_de\\_teses\\_e\\_dissertacoes\\_4ed.pdf](https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2018

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA. Disponível em <<https://portal.uneb.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA. Transparência. Disponível em: <<https://portal.uneb.br/transparencia/>> Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA. Contratos. Disponível em: <<https://portal.uneb.br/transparencia/contratos/>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA. Convênios. Disponível em: < <https://portal.uneb.br/transparencia/convenio/>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA BAHIA. Perguntas Frequentes. Disponível em: <<https://portal.uneb.br/transparencia/perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Disponível em: <<http://www.uefs.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Organograma. Disponível em: <[http://www.asplan.uefs.br/arquivos/File/ORGANOGRAMA/Organograma\\_26\\_01\\_2018.pdf](http://www.asplan.uefs.br/arquivos/File/ORGANOGRAMA/Organograma_26_01_2018.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Despesas. Disponível em: <<http://www.asplan.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=19>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Licitações. Disponível em: <<http://www.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=99>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Editais. Disponível em: <<http://www.uefs.br/modules/gas/index.php?opcao=todos>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Ouvidoria. Disponível em: <<http://www.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=96>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Contratos e convênios. Disponível em: <[http://www.uefs.br/modules/documentos/index.php?curent\\_dir=1766](http://www.uefs.br/modules/documentos/index.php?curent_dir=1766)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Disponível em: <<http://www.uesc.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.uesc.br/acessoainformacao/>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Competências. Disponível em: <[http://www.uesc.br/acessoainformacao/index.php?item=conteudo\\_apresentacao.php](http://www.uesc.br/acessoainformacao/index.php?item=conteudo_apresentacao.php)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Estrutura Organizacional. Disponível em: <[http://www.uesc.br/acessoainformacao/arquivos/estrutura\\_organizacional.pdf](http://www.uesc.br/acessoainformacao/arquivos/estrutura_organizacional.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Editais de Aquisição de Bens e Serviços. Disponível em: <[http://www.uesc.br/proad/index.php?item=conteudo\\_publicacao.php](http://www.uesc.br/proad/index.php?item=conteudo_publicacao.php)>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Convênios. Disponível em: <<http://www.uesc.br/acessoainformacao/prestacaodecontas/convenios-jul-2016.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Contratos. Disponível em: <<http://www.uesc.br/acessoainfor>



macao/prestacaodecontas/cont-aaanteriores-31082016.pd>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ. Serviço de Informação ao Cidadão - SIC. Disponível em: <[http://www.uesc.br/acessoainformacao/index.php?item=conteudo\\_sic.php](http://www.uesc.br/acessoainformacao/index.php?item=conteudo_sic.php)>. Acesso em 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/>>. Acesso em: 21 jun.2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Transparência. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/transparencia/>>. Acesso em: 21 jun.2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Organograma. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/transparencia/uploads/arquivos/ORGANOGRAMA.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Contratos. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/transparencia/contratos-convenios/contratos>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Convênios. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/transparencia/contratos-convenios/convenios>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Licitações. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/transparencia/licitacoes>>. Acesso em: 21 jun. 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. Ouvidoria. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/transparencia/ouvidoria>>. Acesso em: 21 jun. 2019

VENTURA, K.S; SIEBRA, S.A. E-acessibilidade na transparência ativa: a aplicação das tecnologias para implementação da Lei de Acesso à Informação. Informação & Tecnologia (ITEC): Marília/João Pessoa, 2(2): 71-87, jul./dez., 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/itec/article/view/26422>>. Acesso em: 03 dez. 2018











# CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE ACCOUNTABILITY: DIMENSÕES E POSSIBILIDADES DE ANÁLISES NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO DE JANEIRO

Manuela de Almeida Fernandes Ferreira  
Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ  
maffereira@alerj.rj.gov.br

Fernanda Filgueiras Sauerbronn  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ  
fernanda.sauerbronn@facc.ufrj.br



## RESUMO

O estudo teve como objetivo analisar de que forma as atribuições legais do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro contemplam as diferentes dimensões de accountability apresentadas ao longo do estudo, bem como analisar, a partir de atas de assembleias mensais ordinárias realizadas no âmbito desse conselho entre os meses de julho de 2018 e junho de 2019, como essa instituição pratica a accountability em seus processos deliberativos. Para isso, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, a partir de categorias de accountability pré-definidas e descritas na base teórica desenvolvida. Observou-se a predominância das dimensões convencionais de accountability nas atribuições do conselho, destacando-se a dimensão hierárquico-burocrática, o que ressalta o aspecto formal técnico de controle previsto legalmente para essa instância deliberativa. Entretanto, por meio da análise de atas de assembleias, foi possível observar que a contraposição de ideias ocorre de forma sistemática, o que possibilita o exercício da dimensão dialógica de accountability de forma combinada às dimensões formais. Adicionalmente, as apresentações das coordenações temáticas do conselho permitiram observar ações recorrentes de educação e de feedbacks entre os participantes.

**Palavras-Chave:** *Conselhos Gestores; Accountability; Controle Social; Assistência Social.*

## INTRODUÇÃO

O processo de reconstrução da democracia brasileira, ocorrido a partir da década de 80, modificou elementos institucionais e buscou aprimorar questões relacionadas ao sistema político de forma a promover um maior controle das ações da administração pública pelo cidadão, a partir da construção do conceito accountability democrática (DOIN et al., 2012). O desenvolvimento desse modelo é, portanto, um desafio que implica no engajamento da sociedade enquanto agente político na construção de processos contínuos de avaliação e responsabilização dos agentes públicos, bem como na definição de metas coletivas e de novas práticas sociais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Arato (2002), ao analisar o conceito de accountability no campo das políticas públicas, evidencia que esse pode ser um princípio importante para dar sentido à ideia de soberania popular em um regime democrático. Segundo esse autor, para que seja, de fato, eficiente, a accountability, além de estar presente no nível burocrático-institucional da administração pública, deve ser complementada por instituições deliberativas, constitucionais e representativas. Assim, Arato aponta que a principal condição para que um sistema de accountability funcione é a presença ativa dos cidadãos nos fóruns públicos de participação e discussão.

Nesse sentido, sob o ponto de vista sistêmico, a concepção de accountability não se resume a questões legais ou à prestação formal de contas (ROCHA, 2013). Sobre essa questão, Schommer et al (2015) argumentam que a efetivação do controle social como coprodutor da gestão pública pressupõe uma análise que considere a possibilidade de diferentes dimensões e abordagens para accountability e sua conexão com a rede dos diversos atores que a compõe.

Dentro dessa lógica, os Conselhos Gestores podem representar uma possibilidade na de efetivação do ideal de accountability democrática, ao passo que permitem controlar e fiscalizar as ações da administração pública, enquanto buscam refletir os interesses de quem vivencia as políticas governamentais. Dessa maneira, essas instituições possibilitam integrar aspectos técnicos com perspectivas políticas relacionadas a questões substanciais dessas políticas atuando como espaços de captação de demandas sociais na busca pela universalização e manutenção dos direitos sociais (LÜCHMANN, 2007).



Nesse sentido, o presente trabalho analisa, a partir de dimensões clássicas e modernas de accountability e tendo como objeto de estudo o conselho de assistência social do município do Rio de Janeiro, de que forma as atribuições legais dessa instância participativa apresenta possibilidades para o exercício da accountability em seus processos deliberativos. Adicionalmente, buscou-se compreender, a partir dos processos deliberativos registrados nas atas das assembleias dessa instituição, a maneira pela qual o conselho pratica de fato as diferentes dimensões de accountability aqui apresentadas.

## GOVERNANÇA PÚBLICA, CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY

A governança pública pode ser definida como a capacidade estatal efetivar políticas e alcançar metas coletivas por meio de processos que expandem “os meios de interlocução, a participação social e a administração do jogo de interesses” (DE PAULA, 2005). Nesse sentido, a autora aponta que alguns autores buscam um conceito mais abrangente de governança, que enxergue o Estado como um sistema político permeado por “redes auto-organizadas”, cujos resultados advêm da correlação entre o governo local, o setor privado e a sociedade civil.

Assim, a governança pública moderna pressupõe a construção de espaços públicos de deliberação e discussão. Portanto, enquanto formato institucional, a governança relaciona-se diretamente aos avanços dos processos democráticos, pois permite a inserção da participação de diversos atores nos processos de gestão do setor público (RONCONI, 2011).

Nesse sentido, ao assumir a presença de diferentes agentes na lógica da gestão pública participativa, a concepção moderna de governança carrega a afirmação do campo de políticas públicas como um terreno de visões conflitivas, expressas em ações de sujeitos orientados por diferentes conjuntos de crenças, valores e interesses. Assim, para atingir esses preceitos de democratização, a esfera pública passa a incluir a concepção de gestão social a partir de um conjunto articulado de instâncias deliberativas dos cidadãos em decisões públicas e na vigilância do exercício governamental em diferentes formatos de controle social (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Para Raichelis (2015), controle social pode ser entendido como o “acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política”. Adicionalmente, a autora salienta que o controle social deve incluir mecanismos que possam permitir à sociedade civil organizada formular e rever “as regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo” (p. 53).

Dessa forma, a busca pela concepção de uma governança participativa implica em considerar a coprodução do controle como um bem público essencial à accountability democrática, ao incluir a participação de atores diversos no processo de gestão pública, permitindo que mecanismos formais e informais de controle articulem-se na produção de informações que visem ao interesse público (DOIN et al., 2012).

No entanto, alguns estudos críticos apontam que a presença da lógica gerencialista na governança pública insere resistência à inserção desse conceito na direção da gestão social participativa, mantendo-o restrito a abordagens tecnocráticas e relegando a dimensão sociopolítica da gestão pública a um plano inferior. Correspondentemente, as principais abordagens de governança, inclusive as mais progressistas, possuem uma visão estreita da política, visto que encontram dificuldades em lidar com questões relacionadas a conflitos, negociação e cooperação (DE PAULA, 2005; SAUERBRONN, 2017).

Do mesmo modo, a visão de accountability como um campo de responsabilização e prestação de contas do agente público, ainda é situada segundo lógicas formais e técnicas, restringindo esse conceito a dimensões de punição e não diálogo. Abrucio e Loureiro (2004), ao examinar a relação entre eficiência decisória e democracia participativa demonstram que, sob a perspectiva econômica, há uma tendência a enxergar a accountability como um entrave a boas decisões, o que denota a necessidade de ultrapassar essa ideia restrita que nega a possibilidade de uma accountability democrática estar alinhada à eficiência de decisões burocráticas e políticas no processo de governança pública.

Nesse sentido, infere-se que a busca por uma accountability democrática pressupõe que esse conceito vá além de questões técnicas formais e passe a considerar aspectos substanciais da gestão governamental.

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL: ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGAIS DE SEU FINANCIAMENTO, DE SUA GESTÃO E OS DESAFIOS PARA UM CONTROLE DEMOCRÁTICO DESSE CAMPO**

A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social passou a ser reconhecida como política pública asseguradora de direitos sociais, o que representou um marco na superação de antigas práticas demagógicas e de iniciativas fragmentadas nesse setor (COLIN; JACCOUD, 2013). Sposati (2007) demonstra que a configuração dessa modificação nas ações e práticas do campo assistencial resultantes de acordos sociais constitui uma mudança de paradigma político da assistência social.

Após 1988, houve cinco anos de debates, pressões e negociações no Congresso Nacional até a sanção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que regulamentou de fato a Assistência Social como política e pública (COLIN, 2013). Conforme destaca Fagnani (2005), essa norma constituiu um instrumento efetivo para iniciar a reorganização do campo assistencial brasileiro, pois nela foram instituídos os princípios e as diretrizes para implantação do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Adicionalmente, Fagnani aponta que, além de constituir-se como um instrumento de descentralização da política assistencial, a LOAS propõe ainda um modelo institucional classificado como Federalismo Cooperativo, visto que prevê a criação de Conselhos e Fundos de Assistência Social nas três esferas federativas e a elaboração dos respectivos Planos de Assistência Social.

Para possibilitar essa redefinição do campo assistencial, a da Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) estabelece como eixos estruturantes da gestão do SUAS: precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular/cidadão usuário; qualificação de recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

A sanção da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), em 2005 – posteriormente atualizada em 2012 – reforçou essas bases e deu institucionalidade à política de assistência social nos territórios, ampliando a oferta de serviços e benefícios, passando a alcançar populações mais remotas através de programas nacionais de assistência (COLIN; JACCOUD, 2013). Para Lopes e Rizzotti (2013), esse normativo constituiu um marco na atribuição de funções e responsabilidades das instâncias federativas no campo assistencial.

De acordo com a NOB/SUAS (2012), a destinação de recursos do sistema assistencial deve ocorrer necessariamente através de fundos especiais, que se constituem como mecanismos gerenciais com ênfase na gestão financeira e têm o propósito de aplicar maior racionalidade e transparência aos gastos das políticas



assistenciais. Assim, o fundo público de assistência social tem por objetivo facilitar o processo de captação, repasse e aplicação dos recursos do setor assistencial e vincula-se, necessariamente, ao órgão gestor que operacionaliza e coordena a política dessa área na em cada esfera de governo (MADEIRO, 2013).

Adicionalmente, por meio do modelo descentralizado, a assistência social passou a exigir responsabilidades de todas as esferas de poder, bem como a definição de metas, orçamentos, programas continuados e serviços de impactos sociais (COURI; SALVADOR, 2017). Através da LOAS, buscou-se estabelecer um mecanismo de financiamento específico para o setor assistencial, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

O FNAS constitui-se, portanto, como um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil que possui como objetivo destinar recursos para cofinanciar a gestão assistencial e no qual são alocados os recursos federais destinados às ações desse setor. Quanto aos repasses realizados pelo FNAS aos estados, municípios e Distrito Federal, há duas modalidades: transferência voluntária ou convenial e transferência fundo a fundo, sendo essa última o repasse regular e legal de recursos aos entes subnacionais (MDS, 2013).

Nessa relação de financiamento regular entre a esfera federal e os estados e municípios, algumas condicionalidades devem ser observadas para alcançar os preceitos de corresponsabilidade. Dentre outros aspectos, os entes subnacionais devem comprovar a instituição dos respectivos fundos e planos de assistência, bem como o acompanhamento e o controle da gestão assistencial pelo conselho competente a cada esfera (NOB/SUAS 2012).

Na perspectiva de descentralização financeira dos recursos assistenciais, o ente federativo municipal, objeto desse estudo, encontra-se no cerne da estrutura das políticas desse setor. A distribuição de responsabilidades político-administrativas e financeiras trazidas pela constituição reconheceu a disparidade do sistema tributário relativa ao montante de recursos arrecadados pela esfera municipal (TAVARES, 2013). Nesse sentido, a autora demonstra que os normativos aqui apresentados buscaram reduzir esse desequilíbrio, promovendo uma distribuição mais proporcional, compatível com as demandas sociais locais.

Em relação às responsabilidades municipais no campo assistencial, incluem-se: a gestão da política municipal de assistência social com base na PNAS, a coordenação e o financiamento da rede socioassistencial privada e governamental, bem como dos benefícios assistenciais continuados e eventuais. Além disso, são funções dos municípios executar o Plano Municipal de Assistência Social e realizar a cogestão da política assistencial junto aos Conselhos Municipais (NOB/SUAS, 2012).

Nessa perspectiva, os conselhos gestores de políticas públicas desempenham papel importante, tanto na fase de planejamento, quanto na execução do financiamento dessas políticas. Tavares (2013) demonstra que, por desenvolverem ações deliberativas, essas instituições participativas atuam na análise, aprovação e fiscalização do processo de financiamento público, constituindo-se um ator estratégico nesse processo.

Apesar do avanço normativo e estrutural ocorridos do campo assistencial a partir da década de 2000, alguns estudos apontam que, no período recente, o processo de consolidação do sistema assistencial foi interrompido pelo acirramento do desmonte das políticas de seguridade social (JACCOURD; BICHER; MESQUITA, 2017; CARNEIRO; ARAÚJO; ARAÚJO, 2019; SOUZA; SOARES, 2019). Para Silveira (2017), na atual

conjuntura, a política de assistência social encontra-se em risco, o que pode ser visualizado tanto pelos retrocessos explícitos, quanto pelas narrativas gerencialistas, cujas mudanças aparentemente sutis impactam diretamente nas bases estruturantes do SUAS.

Os danos dessas medidas, segundo Souza e Soares (2019), já estão sendo vivenciados na precarização das políticas sociais e denotam o caráter econômico que move a escalada conservadora recente. Dessa forma, o desafio existente na construção e na manutenção da essencialidade do campo assistencial pressupõe um es-

forço político, técnico e ético dos atores que compõe essa esfera da política social (trabalhadores, gestores, usuários, conselheiros, estudiosos e pesquisadores), conforme apontam Crus e Albuquerque (2013).

## **CONSELHOS GESTORES: GESTÃO SOCIAL INSTITUCIONALIZADA NA BUSCA POR UMA ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA**

A Constituição de 1988, por meio dos artigos 198, 204 e 206, previu a criação de espaços públicos de deliberação e discussão, respectivamente nas áreas de saúde, assistência social e educação, propondo a criação de instâncias destinadas à gestão participativa na formulação e no controle dessas políticas sociais nas três esferas de governo.

A regulamentação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por meio de normas específicas ao longo da década de 1990, ampliou a participação popular e trouxe novas possibilidades para o exercício da democracia participativa. Nesse sentido, essas instituições deram protagonismo à sociedade civil, permitindo sua colaboração nas decisões públicas e buscando colocar em prática o conceito de coprodução dos serviços públicos, relacionado à atuação conjunta de interesse público entre Estado, sociedade e setor privado (RONCONI; DEBETIR; DE MATTIA, 2011).

Os Conselhos Gestores, como instrumentos de participação, possuem um caráter deliberativo, colaborando na definição, decisão e controle das principais ações governamentais e nas diretrizes das políticas sociais implementadas por cada esfera de governo. Também se constituem como fóruns públicos de captação de demandas e de proposição dos interesses dos diversos grupos sociais por eles representados, atuando para garantir a universalização dos direitos sociais (LÜCHMANN, 2007). No âmbito da assistência social, essa concepção é ainda mais importante dada a tradição clientelista e assistencialista desse setor (RAICHELIS, 2015).

Nesse modelo de democracia participativa, mecanismos institucionais de participação como os conselhos gestores são concebidos de forma a modificar a estrutura de poder e criar novos espaços de cogestão das políticas públicas (MONTEIRO; FLEURY, 2006). Assim, o modelo de tomada de decisão deliberativo requer que haja consenso entre as partes e pressupõe a inclusão de uma pluralidade de perspectivas, tipos de discurso, modos de expressão e especificidades de realidades sociais.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) estão previstos na LOAS que os define como “instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (art. 16). Essa composição repartida entre representantes da sociedade civil e representantes do governo deve ser respeitada a fim de garantir a participação das organizações populares no processo decisório das políticas públicas. Nesse sentido, é essencial que a sociedade civil esteja representada pelos usuários, pelas entidades assistenciais e por trabalhadores do campo assistencial (MDS, 2013).

Na perspectiva dos conselhos gestores, o processo de accountability ocorre na medida em que se constituem como instrumentos deliberativos de diálogo e contraposições capazes de conferir maior caráter democrático à gestão pública (SPINELLI; COSTA, 2009).

## **ACCOUNTABILITY: UM CONCEITO ELÁSTICO, MULTIDIMENSIONAL E EM CONSTANTE EVOLUÇÃO**

A pluralidade de conceitos, abordagens e perspectivas relacionados à accountability da gestão governamental decorre do fato de que a própria administração pública não pode ser discutida e analisada sob um único ponto de vista (ROCHA, 2011). Assim, Rocha aponta que a accountability é concebida e baseada em



diferentes aspectos conceituais e modelos distintos de análise, não podendo ser tratada como um fenômeno homogêneo e isolado de seu contexto administrativo.

Para além das abordagens clássicas de accountability que restringem o conceito à dimensões de responsabilização, Schedler (2004) propõe uma perspectiva multiforme de accountability, que considere que o cerne desse conceito está no diálogo crítico e na interação entre diferentes atores, através de argumentos e contra-argumentos.

Nessa perspectiva, essa visão mais ampla possibilita a inclusão de instâncias participativas da sociedade nos processos de accountability, ainda que não haja a previsão de sanções diretas por parte dessas instituições. Filgueiras (2011) corrobora esse pensamento ao afirmar que a representação da sociedade em órgãos colegiados, conselhos e conferências constitui uma estratégia para o aprimoramento dos processos e das concepções de accountability.

Para Dillard e Vinnari (2018), o conceito moderno de accountability requer uma avaliação da gestão pública que ultrapasse aspectos financeiros e econômicos. Segundo esses autores, as ações de accountability muitas vezes se restringem ao que é divulgado pelos sistemas contábeis (accounting-based accountability).

Nesse sentido, Dillard e Vinnari apresentam uma concepção alternativa de accountability, baseada na dialética e na argumentação crítica e que seja capaz de refletir a pluralidade e a complexidade dos interesses sociais. Para isso, propõem uma estrutura conceitual de accountability dialógica que possibilite ilustrar aspectos normativos e descritivos, buscando auxiliar os sistemas de accountability e dar subsídio aos diferentes atores interessados nesse processo. Propõem ainda que os sistemas contábeis sejam desenvolvidos para atender aos aspectos refletidos nesses sistemas alternativos de accountability (accountability-based accounting).

Segundo Afonso (2012), o discurso predominante na conceituação de accountability é marcado por um viés político-ideológico que privilegia formas hierárquico-burocráticas, tecnocráticas e gerencialistas de prestação de contas. Ademais, o autor aponta que essa abordagem dá ênfase a imputações negativas e estigmatizantes de instituições, organizações e indivíduos revelando que o caráter estritamente punitivo de responsabilização tem representado um obstáculo a formas mais avançadas e alternativas de accountability.

Dessa forma, a concepção de formas de avaliação e responsabilização que levem em consideração aspectos subjetivos e essenciais das políticas públicas leva à reflexão acerca da capacidade real de avaliação substantiva dos controles horizontais sobre os processos da gestão pública. Essa ideia remete ao que Olsen (2018) define como “demandas de accountability” presentes entre o discurso e a prática, que podem ser supridas pela análise argumentativa e pela efetividade comparativa das alternativas disponíveis.

Nesse sentido, esse déficit de accountability relacionado à experiência prática e reflexiva evidencia a necessidade controles complementares no desenvolvimento dos

processos de accountability. Conforme aponta Przeworski (1999), a dificuldade no controle da burocracia resulta na impossibilidade de um controle sozinho ser capaz de gerir o processo e as necessidades de accountability de forma isolada. Assim, esse autor defende a ideia de circularidade entre os controles existentes, em uma relação de complementaridade.

Vieira (2005), ao revisitar as ideias de Przeworski, propõe um conceito de accountability baseado nessa relação de conexão entre os controles, o qual denominou de accountability circular. Através dessa concepção, Vieira aponta a possibilidade de os atores sociais agirem de modo combinado e complementar às instâncias de controle horizontal, trazendo aspectos da experiência e das demandas reais para o campo do discurso teórico e normativo. Filgueiras (2011) complementa esse entendimento ao afirmar que a accountability societal deve estar integrada a outras instituições de controle, para que auxilie no aprofundamento dos sistemas de accountability, provendo legitimidade ao processo democrático.

Nessa perspectiva de arranjo entre diferentes dimensões de accountability, Bovens, Schillemans e Hart (2008) propõem a análise desses processos através de três perspectivas normativas: a perspectiva democrática, centrada na ideia de que a accountability controla e legitima as ações do governo induzindo os atores executivos a modificar esse comportamento de acordo com as suas preferências; a perspectiva constitucional, que evidencia a accountability como um instrumento essencial de resistência à concentração e abuso de poder no Executivo; e a perspectiva educativa, que enxerga a accountability como uma ferramenta que proporciona aos agentes públicos feedbacks para melhorar a eficácia e a eficiência dos processos avaliados.

Assim sendo, os conceitos, dimensões e perspectivas aqui apresentados não buscam definir a accountability como um conceito fechado com um fim em si mesmo e sim ampliar seus limites e possibilidades de análises. Conforme apontam Pinho e Sacramento (2008), a concepção do significado de accountability é progressiva e não se esgota, visto que apresenta a virtude de ser elástica e de permanecer evoluindo para servir aos compromissos democráticos e republicanos.

## OBJETIVOS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar de que forma as atribuições legais do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro - CMAS-Rio - contemplam as diferentes dimensões de accountability apresentadas ao longo do estudo. Adicionalmente, o estudo objetivou analisar, a partir das atas das assembleias realizadas no referido conselho, como essa instituição pratica a accountability em seus processos deliberativos.

## METODOLOGIA

O estudo, de caráter descritivo e qualitativo, foi realizado a partir da análise do Artigo 4º do Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (Deliberação 102/02 – CMAS/RJ), referente às atribuições dessa instância participativa. Adicionalmente, foram analisadas as atas das assembleias mensais ordinárias realizadas no âmbito desse conselho, entre os meses de julho de 2018 e junho de 2019. *Cabe destacar que o referido conselho não disponibilizou a ata da assembleia domês de novembro de 2018, totalizando, portanto, 11 atas examinadas.*

Para a análise dos dados, foi realizada a técnica de análise de conteúdo, operacionalizada por meio do auxílio do software MAXQDA, que organiza o conteúdo dos dados analisados, partindo-se de categorias de análise e códigos pré-definidos, de forma a elencar os principais elementos das dimensões clássicas e modernas de accountability descritas e detalhadas ao longo do estudo. A análise de conteúdo tem como ponto de partida a mensagem, seja ela verbal, gestual, silenciosa ou documental e necessariamente expressa um significado e um sentido (PUGLISI; FRANCO, 2005).



**Tabela 1:** Definição das Dimensões de accountability.

ACCOUNTABILITY		
ABORDAGENS	DIMENSÕES	DEFINIÇÃO
Clássicas	Hierárquico-Burocrática (AFONSO, 2012)	Centrada em aspectos burocráticos e formais do controle.
	Tecnocrática / Gerencialista (AFONSO, 2012)	Possui foco nos resultados técnicos objetivos
	Democrática / Constitucional (BOVENS; SCHILLEMANS; HART, 2008)	Tem relação com o controle e a legitimação das ações do poder executivo
Alternativas	Dialógica (DILLARD; VINNARI, 2018)	Baseada na dialética e na argumentação crítica
	Circular (VIEIRA, 2005)	Baseada na relação de conexão entre os controles
	Educativa (BOVENS; SCHILLEMANS; HART, 2008)	Propõe ações educativas e de feedbacks para melhorar a atuação avaliativa

Fonte: Elaboração própria.

A operacionalização da análise de conteúdo ocorreu a partir da identificação da linguagem, vocábulos e significantes utilizadas nos instrumentos legais e regimentais do conselho estudados, de acordo com as categorias de accountability apresentadas e aqui resumidas e definidas:

**Tabela 2:** Operacionalização das Dimensões de accountability.

ACCOUNTABILITY		
ABORDAGENS	DIMENSÕES	OPERACIONALIZAÇÃO - IDENTIFICAÇÃO DE VOCÁBULOS E SIGNIFICANTES RELACIONADOS A:
Clássicas	Hierárquico-Burocrática (AFONSO, 2012)	Fiscalizar, controlar, regulamentar, normatizar a política assistencial.
	Tecnocrática / Gerencialista (AFONSO, 2012)	Acompanhar, avaliar a gestão das metas e resultados da política assistencial
	Democrática (BOVENS; SCHILLEMANS; HART, 2008)	Elaborações, proposições e definição de critérios que tenham relação com a legitimação do poder municipal

Fonte: elaborado pelas autoras.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir da análise do teor dos incisos do artigo 4º do Regimento Interno, relacionados às atribuições do conselho, bem como dos conteúdos das atas das assembleias do CMAS-Rio foi possível realizar interseções e associações com as dimensões de accountability apresentadas previamente no quadro teórico do estudo.

Foram analisados os 27 incisos do Regimento Interno, realizando-se as possíveis associações, conforme apresentado na tabela 3. Dentre os conteúdos das 11 atas analisadas foram selecionados e resumidos os que mais explicitaram as questões apresentadas relacionadas às dimensões de accountability, conforme demonstrado na tabela 4.

**Tabela 3:** Análise do Regimento Interno do CMAS-Rio

INCISO	CONTEÚDO	DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY
I	Avaliar e aprovar as ações da Política Municipal de Assistência Social, com base nas prioridades e diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social	Hierárquico-Burocrática ; Tecnocrática-Gerencialista
II	Participar da elaboração, apreciar e aprovar o Plano de Assistência Social do Município	Democrática-Constitucional ; Dialógica
III	Normatizar as ações e regular a prestação de benefícios e serviços assistenciais	Hierárquico-Burocrática
IV	Propor a regulamentação dos benefícios eventuais, observando os critérios e prazos definidos pelo CNAS e CEAS, de acordo com a realidade local	Hierárquico-Burocrática ; Dialógica
V	Propor formas específicas para elaboração de contratos e convênios entre o Fundo Municipal de Assistência Social	Democrática-Constitucional ; Dialógica
VI	Definir critérios para concessão, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro – SMDS/RJ, de subvenções sociais a entidades	Democrática-Constitucional ; Dialógica
VII	Orientar e propor critérios para o padrão de qualidade de funcionamento dos serviços de Assistência Social.	Democrática-Constitucional ; Dialógica
VIII	Fiscalizar a execução dos acordos, convênios e similares celebrados entre a SMDS e entidades Públicas e Privadas	Hierárquico-Burocrática
IX	Fiscalizar o funcionamento das entidades de assistência social, bem como a gestão de recursos e o desempenho de programas e projetos aprovados pelo conselho	Hierárquico-Burocrática ; Tecnocrática-Gerencialista



INCISO	CONTEÚDO	DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY
X	Divulgar os benefícios sociais, serviços assistenciais, os programas de assistência social e projetos de enfrentamento à pobreza, bem como os meios de acesso aos mesmos	Democrática-Constitucional
XI	Avaliar e aprovar as propostas orçamentárias e eventuais alterações nas prioridades e metas, referentes às ações da Assistência a serem encaminhadas à Câmara Municipal	Tecnocrática-Gerencialista ; Democrática-Constitucional
XII	Orientar e controlar, indicando prioridades para aplicação de verbas e recursos destinados à assistência	Democrática-Constitucional ; Dialógica
XIII	Controlar a gestão do FMAS recursos do Fundo, solicitando prestação de contas da execução financeira, trimestralmente	Hierárquico-Burocrática
XIV	Analisar e aprovar a execução financeira do FMAS que deverá apresentar prestação de contas ao CMAS/RJ, através de relatório trimestral e prestação de conta no final do exercício	Hierárquico-Burocrática
XV	Definir critérios e parâmetros de avaliação e gestão dos recursos, bem como do desempenho, impacto, eficácia e eficiência alcançados pelos programas e projetos aprovados	Tecnocrática-Gerencialista
XVI	Estabelecer normas e critérios e proceder à inscrição e renovação das Entidades e organizações locais de assistência social	Hierárquico-Burocrática
XVII	Avaliar e fiscalizar as ações desenvolvidas pelas entidades de assistência, podendo acionar os órgãos competentes, quando comprovado descumprimento das leis	Hierárquico-Burocrática / Circular
XVIII	Organizar e manter atualizado o cadastro das Instituições de Assistência Social no município do Rio de Janeiro	Hierárquico-Burocrática
XIX	Conceder certificado de inscrição ou renovação às Instituições de Assistência Social que atuam no município do Rio de Janeiro	Hierárquico-Burocrática

INCISO	CONTEÚDO	DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY
XX	Suspender ou cancelar o registro das entidades e organizações que incorrerem em irregularidades na prestação dos serviços e/ou aplicação dos recursos	Hierárquico-Burocrática
XXI	Controlar e fiscalizar os serviços prestados, integrantes dos planos de todas as entidades beneficentes	Hierárquico-Burocrática
XXII	Convocar a Conferência Municipal de Assistência Social, com o objetivo de avaliar a situação da Política da Assistência Social, propor e deliberar diretrizes para o sistema.	Circular
XXIII	Elaborar, modificar e aprovar o seu Regimento Interno	Hierárquico-Burocrática
XXIV	Requisitar a permanente realização de estudos, pesquisas e capacitação de Recursos Humanos, como subsídio à Política de Assistência Social	Educativa
XXV	Requisitar pesquisas e estudos de mapeamentos das necessidades e demandas pertinentes à área de assistência social	Educativa
XXVI	Estabelecer parâmetros para capacitação permanente dos Conselheiros conforme calendário estabelecido anualmente;	Educativa
XXVII	Divulgar no órgão de imprensa oficial do Município e em jornal de grande circulação suas resoluções e as contas do FMAS	Hierárquico-Burocrática ; Democrática-Constitucional

Fonte: elaborado pelas autoras.

Inicialmente, observa-se a predominância das dimensões convencionais de accountability nas atribuições do conselho, destacando-se a hierárquico-burocrática, que aparece repetidamente e de forma clara, denotando a ênfase das atividades da instituição referentes à fiscalização das ações assistenciais bem como na atuação do conselho como órgão que auxilia a regulamentação das políticas assistenciais. Esse quadro ressalta o aspecto formal técnico de controle previsto para essa instância deliberativa, corroborado pela presença da dimensão tecnocrática-gerencialista. Paralelamente, o conselho apresenta um número significativo de atribuições relacionadas à dimensão democrática de accountability, possivelmente relacionado ao fato do conselho estar previsto para funcionar como um elemento de legitimação do poder executivo municipal.



Adicionalmente, observaram-se poucas atribuições relacionadas às dimensões alternativas de accountability, com destaque para as atribuições que não preveem de forma literal, mas possibilitam o diálogo e a contraposição de ideias entre os participantes, situando-se na dimensão conceitual dialógica. Adicionalmente, foram identificadas atribuições que possibilitam o intercâmbio de informações entre órgãos de controles burocráticos e sociais, o que caracteriza a concepção de accountability circular. Por fim, foi detectada atribuição que prevê capacitação e educação permanente de integrantes do controle social.

Cabe ressaltar o aspecto temporal relacionado ao regimento interno da instituição, elaborado com base na lei municipal nº 2.469/1996, e o fato dessas dimensões de accountability estarem relacionadas à concepções modernas de governança e participação social.

A partir da análise das atas das assembleias, foi possível avaliar se o conselho pratica as dimensões de accountability previstas em seu regimento interno e se vai além do previsto formalmente ao possibilitar o exercício das concepções mais modernas aqui estudadas.

**Tabela 4:** Análise das atas de assembleias mensais ordinárias

DATA	Nº	CONTEÚDO OBSERVADO	DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY
16/07/2018	242	Durante a apresentação do demonstrativo de despesa por fonte de recurso, um conselheiro aponta para a necessidade de reprogramação de um saldo residual do ano de 2016, o que é reforçado por outro conselheiro que afirma que o conselho deve estar atento para a execução da totalidade dos saldos programados.	Tecnocrática- Gerencialista ; Dialógica
16/07/2018	242	Durante a deliberação sobre a execução da Política de Direitos Humanos do município, um conselheiro questiona a retirada dos programas de questões raciais da Secretaria de Direitos Humanos para a Secretaria da Cultura, o que é corroborado por outra conselheira que enfatiza a transversalidade do tema racial dentro dos direitos humanos.	Democrática- Constitucional ; Dialógica
16/07/2018	242	Apresentação das demandas de capacitação para elaboração de indicadores e metas de educação permanente para trabalhadores, gestores e agentes de controle social.	Educativa

DATA	Nº	CONTEÚDO OBSERVADO	DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY
20/08/2018	243	Durante a discussão sobre o Programa Emergencial de ações sociais para o Estado do RJ e seus municípios, destinado a execução assistencial em áreas de difícil acesso, uma conselheira questiona o fato do programa ter sido desenhado com base em dados do Instituto Pereira passos do ano de 2010, ressaltando a possibilidade dos dados estarem defasados e de haver ausência de assistência a famílias não cadastradas.	Democrática- Constitucional ; Dialógica
17/09/2018	244	Durante a discussão sobre a reprogramação de saldos de 2017, abre-se a discussão sobre o que será feito com os saldos referentes ao Programa “Criança Feliz” que não foi executado, dado que o CMAS-Rio entendeu, anteriormente, que suas diretrizes estavam em desacordo com as bases do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).	Democrática- Constitucional ; Dialógica
22/10/2018	245	No momento da apresentação das comissões temáticas, um conselheiro representante da comissão de políticas expõe a necessidade de o conselho se posicionar a respeito do fechamento das Naves de Conhecimento da cidade do Rio de Janeiro que eram acessadas por muitos usuários do SUAS	Democrática- Constitucional ; Dialógica
28/01/2019	248	Durante a apresentação da Comissão de Orçamento e Finanças, uma conselheira aponta para a problemática em torno da instabilidade do repasse de recursos à entidades assistencias pela prefeitura, enfatizando o prejuízo na prestação dos serviços e a necessidade de o conselho se manifestar junto às secretarias municipais responsáveis	Democrática- Constitucional; Dialógica
25/02/2019	249	Durante a apresentação de prestação de contas do Fundo Estadual de Assistência Social, ficou evidente a falta de dois repasses do ano de 2018 pelo governo do Estado do RJ, tema sobre o qual uma conselheira questionou como as contas seriam aprovadas na ausência dos referidos repasses, enfatizando a necessidade de ressaltar esse ponto no parecer do conselho.	Hierárquico-Burocrática; Dialógica



DATA	Nº	CONTEÚDO OBSERVADO	DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY
24/06/2019	253	Durante a apresentação da Coordenação de Proteção Social Básica, uma conselheira questiona sobre a existência de pesquisa qualitativa que justifique o aumento no número de Centros Regionais de Assistência Social, enfatizando que além dos aspectos quantitativos, devem ser levados em consideração questões territoriais específicas.	Dialógica; Educativa

Por meio da análise das atas, foi possível observar que a ênfase das assembleias ocorre nas dimensões formais do controle. No entanto, a contraposição de ideias ocorre de forma sistemática, o que possibilita o exercício da dimensão dialógica de accountability de forma combinada às dimensões formais. Adicionalmente, as apresentações das coordenações temáticas do conselho permitiram observar ações recorrentes de educação e de feedbacks entre os participantes. Por fim, não foram observadas ações de intercâmbio entre diferentes instâncias de controle, o que não permitiu identificar a prática da dimensão circular da accountability. A ausência dessa última dimensão de accountability aponta para um isolamento entre as instituições de controle burocrático e aquelas de controle social. Este fato denota a necessidade de ampliação da comunicação entre as diferentes instâncias de controle público para que se garanta que os processos de accountability estejam direcionados para a melhoria do serviço público sob a ótica de quem os vivencia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo analisar de que forma as atribuições legais do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro contemplam as diferentes dimensões de accountability apresentadas ao longo do estudo, bem como analisar, a partir de atas de assembleias mensais ordinárias realizadas no âmbito desse conselho entre os meses de julho de 2018 e junho de 2019, como essa instituição pratica a accountability em seus processos deliberativos. Observou-se a predominância das dimensões convencionais de accountability nas atribuições do conselho, destacando-se a dimensão hierárquico-burocrática, o que ressalta o aspecto formal técnico de controle previsto legalmente para essa instância deliberativa.

Entretanto, por meio da análise de atas de assembleias, foi possível observar que a contraposição de ideias ocorre de forma sistemática, o que possibilita o exercício da dimensão dialógica de accountability de forma combinada às dimensões formais. Esse aspecto reforça o caráter deliberativo do conselho, assim como reforça o aspecto moderno do conceito de accountability, que pressupõe a argumentação crítica entre os participantes de um sistema de controle.

Adicionalmente, as apresentações das coordenações temáticas do conselho permitiram observar ações recorrentes de educação e de feedbacks entre os participantes, o que também reforça a dimensão alternativa e contemporânea da accountability, que dá ênfase às experiências e às trocas entre os sujeitos participantes.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: P. R. Arvate & C. Biderman, (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. Educação e Sociedade, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.
- ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. Lua Nova, CEDEC, n.o 55/56 – Cenários de Direitos, 2002.
- BOHMAN, J. La democracia deliberativa u sus críticos. Metapolítica, México, v. 4, n. 14, p.48-57, abr./ jun., 2000.
- BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; HART, P. Does public accountability work? An assessment tool. Public Administration (86) pp. 225-242, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB SUAS. Brasília, 2012.
- CARNEIRO, A. M. F; ARAÚJO, C. C.; ARAÚJO, M. S; S Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. In: Trinta anos de Constituição Federal. Brasília, v. 21, n. 44, jan-jun, 2019.
- COLIN, D. et al. (Org.). 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: MDS, p. 42-65, 2013.
- COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência social e construção do SUAS – balanços e perspectivas: o percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, D. et al. (Org.). 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: MDS, p. 42-65, 2013.
- COURI, J. R.; SALVADOR, E.. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. Argumentum, v. 9, n. 3, p. 81-97, 2017.
- CRUS, J.; ALBUQUERQUE, S. Prefácio. In: COLIN, D. R. A. et al. 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 66-87, 2013.
- DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, 45:36-49, 2005.
- DOIN, G. A. et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. Pensamento & Realidade, v. 27, n. 2, p. 56-79, 2012.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- DILLARD, J.; VINNARI, E. Critical dialogical accountability: From accounting-based accountability to accountability-based accounting. Critical Perspectives on Accounting, 2018.
- FAGNANI, E. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade [Tese de Doutorado]. Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas; 2005.



FILGUEIRAS, F. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. XXXV Encontro Anual da Anpocs. Belo Horizonte, 2011.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira.

Novos Estudos - CEBRAP, v. 36, n. 02, p. 37-53, 2017.

LOPES, M. H. C.; RIZZOTTI, M. L. A. Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. In: COLIN, D. R. A. et al. 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 66-87, 2013.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação.

Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MADEIRO, A. T. Financiamento das políticas públicas, especificidade da Assistência Social: um estudo do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social) do município de Fortaleza no período de 2006 a 2009. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

MONTEIRO, M. G., FLEURY, S. Democracia deliberativa nas gestões municipais de saúde: um olhar sobre a importância dos conselhos municipais de saúde nas gestões. Saúde Debate (30):219-233, 2006.

OLSEN, J. P. Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, 2018.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM,

J.; SOLA, L. (Org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Unesp; Brasília, DF: ENAP, p. 323-359, 1999.

PUGLISI, M. L., FRANCO, B. Análise de conteúdo. 2a ed. Brasília( DF):Liber Livro, 2005.

RAICHELIS, R. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 7ª edição, 2015.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai/ago 2011.

ROCHA, A. L. Accountability: Dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 16, n. 2, p. 62-76, mai./ago. 2013.

RONCONI, L. F. A. Governança Pública: um desafio à democracia. Revista Emancipação, v.11, n. 1, p.21-34, 2011.

RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; MATTIA, C. Conselhos gestores de políticas públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, n. 3, p. 46-59, set./dez. 2011.

SAUERBRONN, F. F. Governança Pública em Saúde Pós-Reforma Gerencial no Brasil: Reconciliando Pers-

pectivas para uma Análise Multinível. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, p. 148, 2017.

SCHEDLER, A. Que es la rendicion de cuentas? Cuadernos de Transparencia, México, IFAI – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI n. 3, jan. 2004.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J., SOUSA, A. D.

Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49, no. 6, 1375-1400, 2015.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos.

*Serviço Social & Sociedade*, n.130, pp.487-506, 2017.

SOUZA, G.; SOARES, M. G. M.; Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. In: *Trinta anos de Constituição Federal*. Brasília, v. 21, n. 44, jan-jun, 2019.

SPINELLI, M. V. C.; COSTA, B. L. D. Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. *EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança*, Salvador, Anais..., 12-14, nov. 2009.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

TAVARES, G. de C. O financiamento no SUAS e as condições para a efetivação dos direitos socioassistenciais. In: COLIN, D. R. A. et al. *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 66-87, 2013.

VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e accountability. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 1, n. 26, p.605-626, jun. 2005.









CONTROLE SOCIAL E ACCOUNTABILITY: A  
ATUAÇÃO DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE PARÁ DE  
MINAS/MG

*SOCIAL CONTROL AND ACCOUNTABILITY:  
SOCIAL OBSERVATORY OF PARÁ DE MINAS/MG'S  
PERFORMANCE*

THIAGO RAMOS DOS SANTOS (CEFET-MG)<sup>1</sup>

KELLY VALERIO SOUZA (CEFET-MG)<sup>2</sup>

LÍVIA MARIA DE PÁDUA RIBEIRO (CEFET-MG)<sup>3</sup>



---

1 Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2169920123337790>

2 Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4190407444525241>

3 Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3836203930867479>

## RESUMO

O presente artigo versa sobre a possibilidade de se exercer o controle social e a accountability da administração pública municipal pelos Observatórios Sociais (OS) ligados à Rede Observatório Social do Brasil (OSB). O controle social permite a participação do cidadão na gestão e controle da coisa pública, contribuindo para a governança e favorecendo a correta aplicação dos recursos. Já a accountability pressupõe a transparência pública, além da prestação de contas e da publicidade das ações do governo. O objetivo do estudo foi compreender como o Observatório Social do município de Pará de Minas/MG contribui para a promoção do controle social e a accountability da gestão municipal por meio do monitoramento contínuo dos gastos públicos. Para este estudo, realizou-se uma pesquisa exploratória e qualitativa, com análise documental dos relatórios trimestrais e demais publicações do Observatório Social de Pará de Minas/MG entre os anos de 2017 a 2019, os quais expõem suas atividades de fiscalização dos processos licitatórios do município e de aferição do desempenho e dos gastos dos vereadores em exercício. Percebeu-se, pelas análises, que o OS mantém uma produtiva atuação fiscalizatória dos gastos públicos, assim como na avaliação do desempenho dos vereadores podendo considerar que o OS de Pará de Minas/MG contribui com a gestão municipal nas suas ações de controle social das contas públicas e do desempenho parlamentar, além de configurar uma accountability diagonal, ao possuir características verticais e horizontais de monitorização, com membros capazes de exigir respostas técnicas dos gestores públicos e dos órgãos fiscalizadores.

**Palavras-chave:** Observatório Social. Controle Social. Accountability. Administração Pública Municipal.

## ABSTRACT

This article treats of possibilities to exercise the social control and accountability into the municipal public administration by way of the Social Observatories (OS) joined to Observatório Social do Brasil (OSB). The social control allows the participation of citizens on management and control of the government thing, contributing to the governance and privileging the right allocate resources. The accountability supposes a public transparency, along with report and publicize the government steps. This study aims to analyze whether the Pará de Minas/MG's Social Observatory contributes to social control and accountability of the municipal government by way of continuous controlling of the public expenses. To intend this study, was done an exploratory and qualitative research, with documental analysis of reports which happening even fourth months and other publications to Social Observatory of Pará de Minas/MG among 2017 to 2019, whereon describe activities about inspection of municipal purchasing rescript and gauging the on-duty alderman's performance and spending. Before the analysis, it was concluded that the Pará de Minas/MG's OS contributes to the municipal administration on their social control actions and council member's performances, leading to a transversal accountability's acting, by means of vertical and horizontal control features, with able professionals to demand technical answers from the public administrators and the governing inspector body.

**Keywords:** Social Observatory. Social control. Accountability. Municipal public administration.

## INTRODUÇÃO

Os estudos a respeito da participação social e de mecanismos de accountability sobre os representantes políticos e as políticas públicas têm se tornado cada vez mais necessários para se pensar em novas formas de aperfeiçoamento da democracia (TENÓRIO; COSTA, 1999; SCHOMMER; MORAES, 2010). O Observatório Social do Brasil (OSB), fundado em 2008, vem se destacando como uma nova forma de controle social sobre



a gestão pública municipal, tanto no Executivo, quanto no Legislativo, por meio de um monitoramento qualificado e contínuo, com a finalidade de prevenir a corrupção e o mau uso do dinheiro público.

Um Observatório Social (OS) é um ambiente apartidário e sem fins lucrativos que, por meio de pessoas voluntárias e qualificadas, fiscalizam as decisões dos gestores municipais (SCHOMMER; MORAES, 2010). O intuito básico de um OS é garantir que os recursos públicos sejam aplicados da maneira mais eficiente possível, avaliando as decisões dos agentes públicos e com isso gerando economia de recursos, estimulando a boa governança e a participação popular nos assuntos pertinentes à gestão pública local.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil avançou na construção de ambientes democráticos e no compartilhamento de responsabilidades nas decisões político-sociais (VASCONCELLOS; ANDRADE; BARROS, 2015). Ainda assim, a manutenção de canais ampliados e inclusivos de diálogo ainda é um desafio, mesmo em um governo democrático – regime mais adequado ao controle social da gestão pública (PINHEIRO, 2016).

A atuação do OSB desenvolve uma nova experiência de mobilização e participação cidadã no controle social da gestão dos recursos públicos e das políticas públicas. Assim, dentro da conceituação de accountability abarcada nessa pesquisa, o OSB atua tanto no eixo vertical – conscientizando a sociedade da importância da participação constante e ativa, quanto no eixo horizontal – através do monitoramento permanente das ações da gestão pública municipal nas cidades onde existem OS operantes. Essa atuação híbrida do OS, nos dois eixos citados, caracteriza-se como accountability diagonal, onde os cidadãos comuns se tornam ativos reivindicadores e fiscalizadores da atuação dos governantes municipais eleitos, tanto no Executivo, quanto no Legislativo.

O presente artigo busca compreender a atuação do Observatório Social sob o contexto do controle social e da accountability, onde os gestores públicos tendem a adotar um comportamento mais transparente, com prestação de contas à sociedade como um dos deveres do Estado. Empiricamente, em um recorte específico, analisa-se a atuação de uma unidade do OSB, no município de Pará de Minas/MG, no período de 2017 a 2019, buscando responder a seguinte questão: como a atuação de um Observatório Social contribui para a inserção da sociedade no controle social e como estímulo à gestão municipal para uma maior transparência dos seus atos?

O objetivo geral do trabalho é analisar a contribuição do Observatório Social para a promoção do controle social e da accountability de uma gestão municipal. Como objetivos específicos, o estudo visa: 1) entender o desempenho do OS de Pará de Minas/MG e os resultados por ele alcançados, por meio da análise dos relatórios trimestrais no período de 2017 a 2019; 2) evidenciar a ação do OS que implica em accountability diagonal; 3) apontar práticas de controle social desse observatório.

O texto apresenta, na primeira seção, os conceitos de controle social e do gestor público em uma visão mais contemporânea. Em seguida, define-se accountability em suas três vertentes: vertical, horizontal e diagonal. Logo após, apresenta-se a Rede Observatório Social do Brasil e especificamente o Observatório Social de Pará de Minas/MG, com um breve histórico de seu surgimento e sua forma de atuação. Finalizando o referencial, foi elaborado um quadro com algumas recentes e relevantes produções acadêmicas que investigaram os observatórios sociais na seara do controle social e/ou accountability. Após o referencial, aborda-se a metodologia adotada na pesquisa, suas análises e considerações.

A escolha do OS do município de Pará de Minas se justifica devido à relevância demonstrada em sua atuação. Por exemplo, durante um evento realizado pelo OSB denominado “2º Congresso Pacto pelo Brasil”, em 2018, houve um concurso de boas práticas, que consistia em desafiar os Observatórios a divulgar suas ações e projetos realizados durante o referido ano. Nesta edição, o OS de Pará de Minas foi o ganhador do concurso. Em

consequência dessa conquista, este OS foi convidado a se apresentar para o Grupo Temático Anticorrupção das Organizações das Nações Unidas no Brasil, em 10 de dezembro de 2018. Na oportunidade, o OS apresentou, por 40 minutos, o funcionamento da Rede OSB e do OS de Pará de Minas (OSB, 2018).

Por fim, o artigo também traz sua contribuição social ao abordar academicamente uma temática que, embora recente, tem a potencialidade de aproximar o conhecimento científico da sociedade em geral ao tratar de um tema próximo e perceptível ao cidadão.

Neste estudo em específico, houve a participação dos autores em uma reunião do OS com a finalidade de lhes darem ciência sobre a pesquisa, seus resultados e sua potencialidade de divulgação em eventos acadêmicos.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### O CONTROLE SOCIAL E O GESTOR PÚBLICO

O debate sobre a importância do controle social passou a fazer parte da agenda política do Brasil no período da elaboração da Constituição Federal da República de 1988. Tal controle se faz possível através do aumento da transparência na administração pública e na definição de uma nova forma de governança, mais democrática, que garanta meios hábeis à fiscalização, onde os gestores estão sujeitos a um controle social ampliado e procedimentalmente imparcial (MATIAS-PEREIRA, 2014; PINHEIRO, 2016).

Por controle social, entende-se como “o meio da participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública, sendo um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 9). Ainda de acordo com o autor, o controle social contribui para a governança pública ao favorecer a boa e correta aplicação dos recursos, além de ser um mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecedor da cidadania.

Como se apresentará detalhadamente mais adiante, o foco da atuação da Rede OSB consiste no acompanhamento da gestão municipal para, de forma preventiva, evitar o mau uso do dinheiro público e inibir ações de corrupção. Nesse cenário, os gestores públicos municipais se tornam os protagonistas, pois as suas atitudes frente à Administração Pública – as decisões tomadas e suas consequências – é que serão fiscalizadas.

Pinheiro (2016, p. 870), ao invocar o conceito do filósofo russo Mikhail Bakhtin (1993), interpreta que o gestor é alguém que se protege e justifica suas ações em algum pressuposto abstrato dado pelo campo teórico, como jurídico, econômico ou político, por exemplo. Assim, o gestor assume um universo de abstração, onde renuncia sua condição de ser humano individual e responsabilmente ativo e se escora na legitimação do seu cargo, no exercício regular do direito, bastante clara no mundo abstrato da teoria, onde, como gestor, não precisa projetar sua individualidade.

Entretanto, tal postura não responde às problemáticas da vida concreta, onde o indivíduo precisa se posicionar em seu agir ético. Como representante legítimo, escolhido democraticamente, a ação do gestor, seja um ato político ou administrativo, precisa ser colocada sob a responsabilidade do ser concreto, de quem tinha condições de agir adequadamente em razão da posição por ele ocupada e que não poderia ser feito por mais ninguém, pelo pressuposto que ele detém uma autorização social para fazê-lo. As ações por ele tomadas não excluem a sua responsabilidade pessoal (PINHEIRO, 2016).

Em torno dessa reflexão, dentro do contexto desta pesquisa, prefeito, vice-prefeito e vereadores são escolhidos pelos cidadãos como representantes de um município e por eles tomam decisões durante o mandato. Apesar de os cargos eletivos estarem previstos em lei, com suas atribuições definidas, quem as exerce têm



sua responsabilidade pessoal para com o cargo e as decisões tomadas.

De acordo com o pensamento bakhtiniano, a responsabilidade se refere tanto à responsividade do ato quanto à possibilidade de avaliação do agente em relação a seus atos. Ou seja, um gestor responde tanto às leis que regulam sua função, quanto àqueles que o fiscalizam, sendo também responsável pelo resultado de suas decisões. Um ato não se inicia nem se exaure em si mesmo, nem na percepção daquele que o pratica. O ato repercute na vida dos demais cidadãos, atingindo uma tríplice dimensão que parte daquele que pratica para si mesmo, dele para os outros, e dos outros para si (PINHEIRO, 2016). A própria legislação brasileira ratifica a ideia apresentada, pois estabelece que a legalidade e a publicidade, juntamente com a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, são princípios da Administração Pública de qualquer um dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, a publicidade só poderá ser restrita quando a intimidade ou o interesse social o exigirem (BRASIL, 1988).

Ainda considerando a evolução da legislação neste sentido, a Lei de Acesso à Informação - Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação como um dever do Estado, tendo a publicidade como preceito geral na divulgação de informações de interesse público.

Qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações, contendo a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Subordinam-se a essa legislação, os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, além das autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, somada às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos do Estado para realização de ações de interesse público (BRASIL, 2011).

Portanto, em concordância com o estudo de Pinheiro (2016), entende-se que cabe ao gestor público a publicidade e a prestação de contas de seus atos. A sociedade lhe empodera ao mesmo tempo que lhe responsabiliza em suas tomadas de decisão, mesmo diante de situações complexas, em que não encontra embasamento no campo teórico e requer do gestor procedimentos inéditos.

Expor os motivos determinantes dos atos que o gestor público efetiva, como representante do povo na resolução de um problema, é fundamental à accountability e ao controle social. Em um governo democrático, para Schedler (1999 apud PINHEIRO, 2016, pp. 873-874) o governante deve responder aos questionamentos postos pela sociedade, bem como está sujeito a responder pelos excessos e desmandos que possa ocorrer em sua gestão. A prestação de contas é uma forma de diminuir a assimetria de informação entre governantes e governados.

Para Schedler, tal prestação de contas remete a dois tipos de respostas: as informativas e as explicativas. As informativas se referem à obtenção de dados indispensáveis ao monitoramento objetivo da gestão pública. Já a explicativa, diz respeito ao debate público, argumentativo, sobre os motivos que levaram à tomada de decisões.

Em volta das duas perspectivas citadas, os OS atuam de forma a monitorar os trabalhos do poder público municipal através das informações disponibilizadas institucionalmente (informativas), recorrendo ao instrumento argumentativo-discursivo (explicativo) quando as informações disponíveis não são suficientes para o entendimento da prestação de contas, ou mesmo quando há evidências de alguma irregularidade.

## ACCOUNTABILITY

O conceito de accountability na Administração Pública pressupõe a transparência além da prestação de contas e da publicidade das ações do governo. Consiste em mecanismos de controle do poder que gere incentivos ou sanções aos agentes públicos em suas ações. Dentro de uma relação assimétrica, trata-se de uma forma de responsividade e justificação por parte da gestão pública para com os cidadãos (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016).

A noção contemporânea de accountability é construída sobre o parâmetro do diálogo e da socialização dos relatos da experiência administrativa, estruturado na perspectiva de uma racionalidade discursiva e não apenas sobre a ideia de controle e punição (PINHEIRO, 2016).

Com o intuito de situar em que contexto teórico se enquadra o Observatório Social e para um melhor entendimento da accountability na gestão pública, aborda-se este termo em suas três vertentes: horizontal, vertical e diagonal, propostas por O'Donnel (1998) e Goetz e Jenkins (2001).

A accountability vertical é a forma de controle realizado pela própria sociedade civil, representando a relação entre a sociedade e o Estado. Basicamente, essa forma se caracteriza pelas eleições, pelas reivindicações sociais e pela cobertura da mídia. As eleições ocorrem em intervalos determinados de tempo, enquanto a cobertura da mídia e as reivindicações sociais poucas vezes conseguem desencadear ações apropriadas de responsabilização (O'DONNELL, 1998 apud PINHEIRO, 2016, p. 874; CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016; LOUZANO et al 2019).

A accountability horizontal, ainda de acordo com os autores, decorre de sistemas de freios e contrapesos, através do qual os órgãos estatais de níveis hierárquicos semelhantes são reciprocamente supervisionados, como a relação existente entre os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

No entanto, as agências estatais de accountability horizontal apresentam limitações de atuação que vão desde condições básicas, como orçamento e pessoal qualificado, até a falta de autonomia e de independência para exercer sua atividade com imparcialidade na fiscalização e correição, por se configurarem como órgãos pertencentes à própria estrutura pública que, não raramente, depende diretamente da vontade política da gestão municipal (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016).

A accountability diagonal, por sua vez, é uma forma híbrida, ou seja, é a combinação das accountabilities vertical e horizontal, que envolve a supervisão realizada por organizações da sociedade civil através do acesso continuado a informações governamentais detalhadas. A accountability diagonal se trata da inclusão da sociedade (vertical) nas estruturas de controle horizontal. Assim, os cidadãos se tornam ativos reivindicadores legitimados para a responsabilização dos gestores (GOETZ; JENKINS, 2001 apud PINHEIRO, 2016, p. 874; LOUZANO et al 2019, p. 6).

Depreende-se que o Observatório Social é uma organização da sociedade civil que exerce a accountability diagonal, atuando tanto no eixo vertical – quando conscientiza a sociedade quanto à necessidade da participação popular qualificada no acompanhamento da gestão municipal; quanto no eixo horizontal – através do monitoramento continuado das ações da gestão pública municipal e de ações preventivas ao uso indevido de verbas públicas.

O OS se propõe a realizar uma atividade fiscalizatória junto aos gestores públicos, com operadores que, embora sejam voluntários, são qualificados e capazes de exigirem respostas mais técnicas e profissionais por parte dos gestores públicos ou dos órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público ou o Poder Legislativo, quando as respostas fornecidas nos portais de transparência não forem satisfatórias.

## **A REDE OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB)**

O OSB se define como uma organização sem fins lucrativos, instituída e mantida pela sociedade civil, que tem por objetivo promover na sociedade a conscientização para a cidadania fiscal e propor aos governos municipais a adequada e transparente gestão dos recursos públicos, por meio de ações de participação e controle social.

A construção do histórico e definições sobre o OSB foi realizada através de pesquisa documental do material disponibilizado pelo site oficial da instituição, como arquivos de texto, entrevistas, vídeos e documentos digitalizados. Em apoio, utilizou-se a pesquisa bibliográfica.



## HISTÓRICO

De acordo com Ribas (2018), então presidente do OSB, esta organização surgiu devido à necessidade de estimular a participação dos cidadãos no controle social, devido aos crescentes desvios e desperdícios de recursos públicos, motivados pela corrupção ou pela falta de capacitação, controle ou instrumentos de gestão nos órgãos públicos municipais. O início do surgimento do OSB ocorreu em 2005, a partir da Convenção das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná, na cidade de Maringá. A partir desta convenção, foi criado, em 2006, o Observatório Social de Maringá (OSM) com o objetivo de fiscalizar a qualidade da aplicação dos recursos públicos no município (BARROS; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2015).

De acordo com reportagem de Jelin (2013) publicada na Revista Veja e reproduzida pelo site do OSB, a ideia do Observatório surgiu após um caso de corrupção na prefeitura de Maringá, tornado público no início dos anos 2000.

Através do acompanhamento das licitações e dos contratos do município pelo OSM, estima-se que Maringá economizou mais de 9 milhões de reais em 2007. Esses resultados impulsionaram outros municípios a aderir à Rede, implantando observatórios sociais.

A Rede OSB está em funcionamento desde agosto de 2008, quando ainda se chamava Instituto da Cidadania Fiscal (ICF). A partir dos resultados positivos alcançados por cinco unidades implantadas em cidades do Paraná, percebeu-se a necessidade de constituir uma Rede, a fim de padronizarem sua maneira de atuação e para que o projeto pudesse ser replicado e expandido a outras cidades e estados do Brasil (RIBAS, 2018). A constituição do ICF ocorreu em 28 de agosto de 2008, conforme ata da assembleia geral de constituição, e o ICF passou a denominar-se Observatório Social do Brasil, em 30 de julho de 2010, de acordo com o seu estatuto social. Em julho de 2019, o OSB estava presente em 148 cidades, em 17 estados brasileiros, tendo ainda mais de 50 cidades em processo de constituição e filiação.

## FUNCIONAMENTO E CARACTERÍSTICAS

A operação de um Observatório Social consiste no controle social prévio e concomitante das contas públicas, ou seja, o monitoramento sistemático no âmbito municipal das licitações, dos recursos humanos e das receitas tanto do Executivo, como do Legislativo. Os resultados alcançados e a prestação de contas dos trabalhos do OS são feitos através de informativos periódicos e de relatórios quadrimestrais.

O OSB é o órgão central que coordena e articula a Rede OSB, sendo responsável pela disseminação da metodologia padronizada; pelo suporte técnico e tecnológico; e pela capacitação dos voluntários e técnicos dos OS. A atuação do OSB se destaca por meio do monitoramento dos processos licitatórios, desde a publicação do edital até a entrega do bem ou serviço, por voluntários com conhecimento de gestão pública, licitações e contratos. Qualquer irregularidade detectada é comunicada ao gestor municipal responsável com a finalidade de corrigi-la, de forma preventiva, antes do recurso ser gasto (RIBAS, 2018).

Outras ações comuns dos OSB, segundo Ribas (2018), são no incentivo às micro e pequenas empresas locais para participarem dos editais de licitação; promoção de educação fiscal à sociedade; elaboração de Indicadores da Gestão Pública (IGP); monitoramento da transparência e da produção legislativa municipal; apoio aos Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas; e Integridade nos Negócios.

O conselho gestor de um OS, em nível estratégico, é composto por cinco membros não remunerados. Para desempenhar as funções administrativas, há um coordenador executivo e auxiliares, que podem ser estagiá-

rios. Estes membros são remunerados. Estima-se que os custos de um OS, incluindo aluguel, equipamentos e salários dos funcionários, gira em torno de R\$5.000,00 (cinco mil reais). Tais custos são mantidos através de doações de pessoas físicas ou jurídicas, bem como com a cessão de imóveis ou equipamentos por parte dos apoiadores. A Rede OSB recomenda a cooptação do maior número possível de lideranças e entidades representativas da sociedade para a criação e manutenção de um OS.

Percebe-se que o foco da atuação do OSB é na conscientização da população quanto à necessidade da participação popular qualificada no acompanhamento da gestão municipal e, também, na ação preventiva no uso de verbas públicas, a fim de evitar o mau uso do dinheiro público e inibir ações de corrupção.

De acordo com Ribas (2018), 80% dos casos são resolvidos com as ações preventivas. Os 20% dos casos encaminhados ao Judiciário ou Ministério Público seguem com farta documentação técnica em anexo, para subsidiar as alegações e auxiliar o trabalho legal de apurações processuais.

A participação como associado do OSB, de pessoa física ou jurídica, se dá através de manifestação formal e tem direito de participar entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária, empresas e instituições públicas, por cidadãos não filiados a partidos políticos (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

Analisando estrategicamente, Ribas (2018) cita como pontos fortes do OSB a participação de pessoas apolíticas e sem vinculação aos órgãos monitorados. Como oportunidades, cita que o envolvimento do maior número de pessoas e de entidades representativas da sociedade civil organizada, somado ao apoio dos órgãos oficiais de controle, fortalecem a atuação dos Observatórios Sociais.

Como dificuldades, identifica-se a insuficiência ou falta de transparência dos dados públicos e o desrespeito ao acesso à informação, mesmo com as legislações existentes referente ao tema (RIBAS, 2018; VASCONCELLOS; ANDRADE; BARROS, 2015).

Outra dificuldade percebida pelos OS é a escassez de pessoas qualificadas com tempo disponível de trabalho, entravando a possibilidade de fiscalizar um número maior de ações do poder público municipal (BARROS; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS SOBRINHO, 2015).

## MINAS GERAIS E PARÁ DE MINAS

O estado de Minas Gerais conta com Observatórios Sociais, que seguem a metodologia do OSB, em sete municípios: Divinópolis, Itabira, Pará de Minas, Paracatu, Piumhi, Sete Lagoas e Uberlândia. De acordo com o site do OS de Pará de Minas/MG, este OS foi o terceiro fundado no estado de Minas Gerais, em 18 de outubro de 2016, começando a operar em janeiro de 2017, mesmo mês que iniciou a gestão municipal 2017-2020. O OS de Pará de Minas/MG tem seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) datado em 27 de outubro de 2016, na Receita Federal, com a descrição de atividades de associações de defesa de direitos sociais.

Dentre os municípios mineiros que possuem OS, optou-se por Pará de Minas para este estudo, devido ao destaque que o OS desta cidade demonstrou em sua atuação. Por exemplo, durante um evento realizado pelo OSB denominado “2º Congresso Pacto pelo Brasil”, em 2018, houve um concurso de boas práticas, que consistia em desafiar os OS em divulgarem suas ações e projetos realizados durante o ano. O vídeo com maior número de curtidas na rede social divulgada, seria o vencedor. O OS de Pará de Minas foi o ganhador do concurso com a divulgação do vídeo intitulado “Água mais barata”, através do qual, demonstrou o resultado da intervenção do OS no Pregão nº 091/2017 do município, que consistia na aquisição de 2610 galões de água mineral.

O OS de Pará de Minas atuou no sentido de informar e incentivar as empresas locais a participarem do pregão.



Foram 3 empresas participantes. Como resultado, uma das empresas incentivadas pelo OS ganhou o pregão com o valor do galão a R\$7,00. Em 2016, sem a atuação do OS, em comparação, apenas uma empresa participou do pregão, quando o valor do galão foi de R\$11,25, conforme consta no relatório do 3º quadrimestre de 2017.

Em consequência de ter ganhado o concurso, o OS de Pará de Minas foi convidado a se apresentar para o Grupo Temático Anticorrupção das Organizações das Nações Unidas no Brasil, em 10 de dezembro de 2018. Na oportunidade, o OS apresentou, por 40 minutos, o funcionamento do OSB e do OS de Pará de Minas.

## ESTUDOS ANTERIORES SOBRE O CONTROLE SOCIAL E/OU ACCOUNTABILITY NOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS

Visando explorar a literatura específica acerca desse estudo, foi elaborado um quadro- síntese com algumas das relevantes produções acadêmicas encontradas, levando em consideração a limitação em virtude da incipiência científica do controle social e accountability no campo dos observatórios sociais.

As palavras-chave usadas para encontrar esses artigos nas plataformas de pesquisa foram controle social, observatório(s) social(is) e accountability, pré-selecionados pela ordem decrescente de publicação (dos mais recentes para os mais antigos), atentando-se a eleger as produções que avaliaram ações e desempenhos de observatórios sociais brasileiros nos termos do controle social ou da prestação de contas públicas, pretendendo assim enriquecer a experiência ora efetivada no trabalho.

O Quadro 1 traz os cinco artigos que mais aludiram ao objetivo dessa pesquisa. Buscou-se delimitar a escolha dos periódicos às produções nacionais, classificados no conceito Qualis/Capes de A2 a B3 dos últimos dez anos. Salienta-se que a disposição dos artigos no Quadro 1 obedeceu à ordem cronológica decrescente de publicação.

**Quadro 1:** Artigos acadêmicos publicados sobre o controle social e/ou accountability nos Observatórios Sociais.

TÍTULO DO ARTIGO, PERIÓDICO, ANO, QUALIS	AUTORES	OBJETIVO	RESULTADOS ENCONTRADOS
Ampliação da transparência de dados abertos governamentais: a percepção dos Observatórios Sociais brasileiros (Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão, 2019, B1).	KLEIN, R. H; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M.	Identificar e avaliar a importância de mecanismos que possam ampliar a transparência do Dado Aberto Governamental (DAG) para atender ao propósito do processo de accountability. Os mecanismos foram identificados através de uma revisão sistemática de literatura e validados com especialistas em DAG e com 92 usuários de DAG representados por membros de Observatórios Sociais.	Os resultados obtidos são relevantes para a prática dos gestores públicos que desejam avaliar a transparência de publicações de DAG e formular estratégias e políticas públicas para divulgá-los.

TÍTULO DO ARTIGO, PERIÓDICO, ANO, QUALIS	AUTORES	OBJETIVO	RESULTADOS ENCONTRADOS
Análise do controle social no Observatório Social de São José sob a ótica da gestão social (Revista Grifos, 2018, B1).	LINDEMEYE R, F. M.; MORETTO NETO, L.	Investigar a relação do Observatório Social de São José com as organizações diretamente envolvidas no exercício do controle social na esfera deste município, sob a ótica dos critérios da cidadania deliberativa, inclusão, autonomia e bem comum, propostos por Tenório et al. (2008) na gestão social.	Quanto aos aspectos relacionados aos critérios de cidadania deliberativa (inclusão, autonomia e bem comum), muitas dessas dimensões não encontram materialidade nas ações da organização estudada.
Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies (Revista de Administração Pública, 2015, A2).	SCHOMMER, P. C; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J; SOUSA, A. D.	Identificar características da coprodução da informação e do controle sociopolítico sobre a administração pública nas relações entre observatórios sociais brasileiros e órgãos estatais de controle	A conclusão sintetiza características dessas práticas, fases específicas no processo de accountability, bem como potencialidades e desafios para a coprodução da informação e do controle, que influencia e é influenciada pelo sistema de accountability.
Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social (Revista Pensamento & Realidade, 2012, B3).	DOIN, G. A.; DAHMER, J.; SCHOMMER, P. C.; SPANIOL, E. L.	Discutir duas práticas recentes, vivenciadas no contexto brasileiro, para exemplificar a constatação de que os mecanismos formais e informais de controle se articulam sistemicamente na produção de informações, superando a tradicional visão dicotômica da relação accountability vertical versus horizontal.	A coprodução do bem público controle será tanto exitosa quanto for a participação dos cidadãos nas discussões políticas, na fiscalização dos atos políticos, no monitoramento das ações dos políticos, na definição de novas regras e estruturas institucionais.



TÍTULO DO ARTIGO, PERIÓDICO, ANO, QUALIS	AUTORES	OBJETIVO	RESULTADOS ENCONTRADOS
Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí (Gestão.Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, 2010, B2)	SCHOMMER, P. C; MORAES, R. L.	Discutir potenciais e limites da atuação de observatórios sociais voltados à cidadania fiscal na promoção de controle social e accountability, partindo da experiência do Observatório Social de Itajaí.	Os observatórios Sociais potencialmente aproximam governo e sociedade, articulam técnica e política em sua ação e contribuem para a qualidade da administração pública e da democracia, embora enfrentem desafios.

Fonte: Elaborado pelos autores.

## METODOLOGIA

O estudo aborda o problema de pesquisa de forma qualitativa, pois descreve a complexidade do problema ao compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais (DIEHL; TATIM, 2004). Também, classifica-se como exploratória, pois, de acordo com Gil (2019), proporciona ao leitor maior familiaridade com o problema à medida que o torna mais explícito. O procedimento técnico adotado utiliza tanto de pesquisa bibliográfica quanto de pesquisa documental.

Referente à pesquisa documental, analisou-se os documentos reguladores, entrevistas e o conteúdo disponibilizado no site do OSB. Para análise específica do OS do município de Pará de Minas/MG, recorreu-se aos relatórios quadrimestrais disponibilizados publicamente pela própria associação, no intervalo de três anos – 2017 a 2019 – totalizando nove relatórios. Também, analisou-se a página institucional do OS na rede social Facebook, tendo como recorte as publicações do mesmo período dos relatórios analisados. As análises foram quantificadas de forma a subsidiar as considerações sobre o tema e auxiliar na resolução do problema proposto.

A atividade de controle social exercida pelo OSB é incipiente, visto que a Rede OSB existe desde o ano de 2008, e o OS aqui estudado iniciou suas atividades em 2017. Contudo, a atuação dos OS vêm se destacando dentre as atividades de controle da Administração Pública.

Considerou-se fazer uma análise comparativa entre os relatórios quadrimestrais de OS de dois municípios mineiros. Entretanto, em um exame prévio, constatou-se que não há um padrão de formatação dos relatórios de OS distintos, o que inviabilizou este objetivo. Baseado nessa limitação, decidiu-se pela análise dos relatórios de um único OS, de forma a compreender a evolução e os resultados atingidos por ele.

# ANÁLISES

Os relatórios trimestrais do OS de Pará de Minas serão descritos na forma trimestre-ano. Dos nove relatórios analisados, apenas o relatório 1-2017 não estava disponível no site. Ao pesquisar a página do OS no Facebook, identificou-se uma publicação informando que houve uma retificação neste relatório, sendo disponibilizado ali um link para acessá-lo.

As intervenções do Observatório citadas nos relatórios são publicadas no site em forma de notícias, mas não constam a data da publicação. Por esse motivo, optou-se pela análise da página do Facebook do OS, onde as mesmas notícias do site também foram postadas, porém, constando a data da publicação.

Nos nove relatórios analisados, identificou-se 54 intervenções realizadas pelo OS. Tais intervenções são caracterizadas como: acompanhamento de licitações; análise de editais; apurações de denúncias; verificação de obras ou serviços; e conferência de dados do Portal da Transparência. Do total, 38 intervenções (70,37%) foram relacionadas à Prefeitura e 16 (29,63%) à Câmara Municipal.

Do total de intervenções identificadas (54), observa-se que 16 delas constam em mais de um relatório: 12 delas constam em 2 relatórios; 3 constam em 3 relatórios; e 1 intervenção consta 4 relatórios distintos. Das 16 intervenções que constam em mais de um relatório, 9 delas são citadas em relatórios não consecutivos, o que revela uma ação inerente a este OS de realizar um acompanhamento contínuo das atividades da administração pública municipal.

Com o auxílio da linguagem processual Business Process Model and Notation (BPMN) presente no Guia BPM CBOK 3.0 (ABPMP, 2013), apresenta-se o processo de atuação do OS de Pará de Minas de forma geral, com base nos relatórios analisados, por meio de um fluxograma (Figura 1).

Sobre os vereadores, o OS avalia suas atuações de acordo com a quantidade e a qualidade. A qualidade é definida com base no nível de impacto das ações do parlamentar, classificados pelo OS como alto, médio, baixo e baixíssimo.

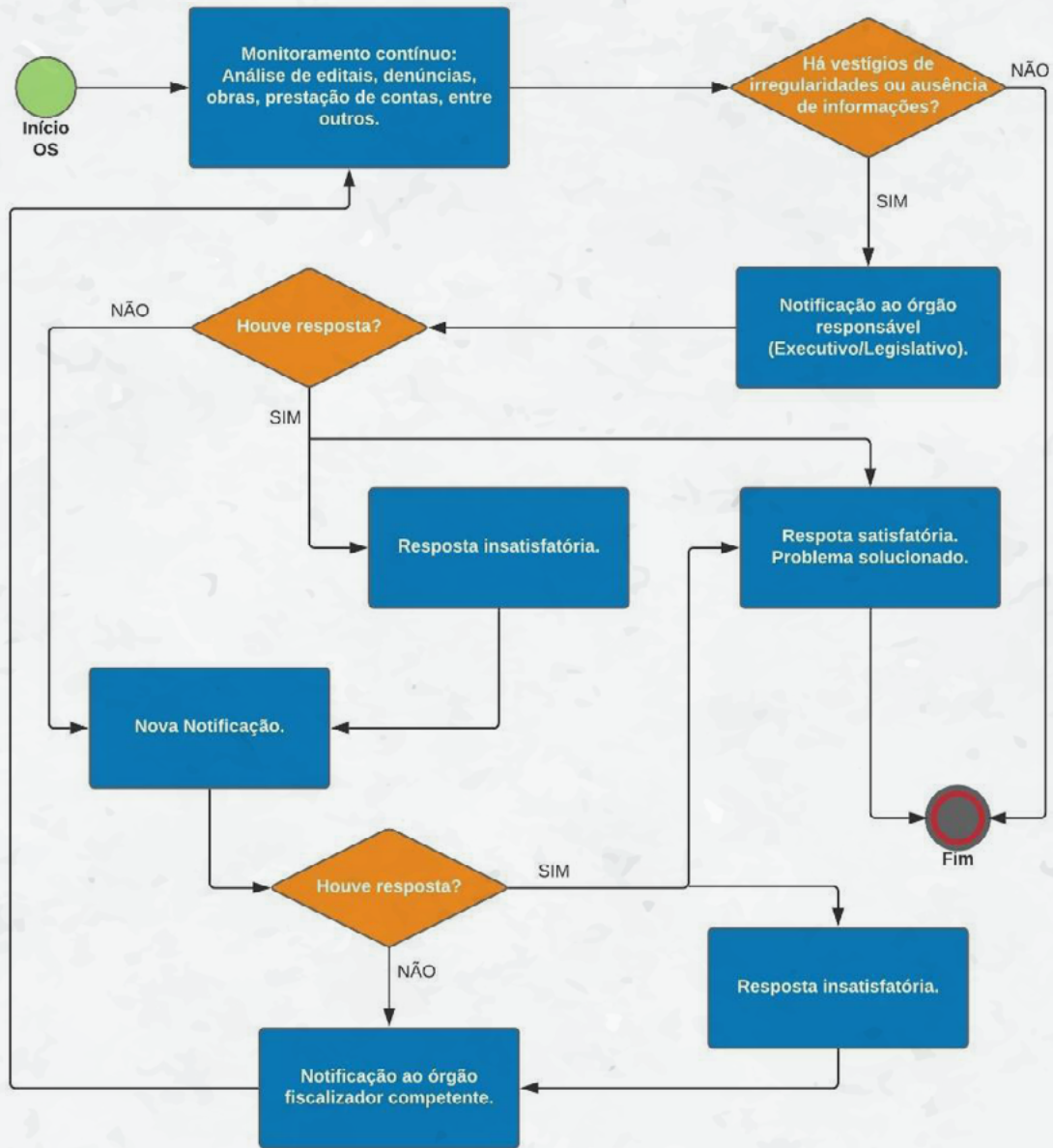
A Câmara Municipal de Pará de Minas é composta por 17 vereadores. Nesta pesquisa, eles serão apresentados na forma de números, de 1 a 17, em ordem alfabética de seus nomes, que não serão citados, em razão deste não ser o foco da pesquisa. Para ilustrar a situação, expõe-se a análise dos dados do ano de 2018. O Gráfico 1 demonstra o desempenho de cada vereador de acordo com a pontuação alcançada na avaliação feita pelo crivo do OS.

O Gráfico 2 demonstra o gasto de cada vereador com verbas indenizatórias. Em tempo, os relatórios 2-2019 e 3-2019 não apresentaram a pontuação dos vereadores, mas apenas os gastos com verbas indenizatórias.

Em 2019 houve uma queda no uso de verba indenizatória pelos vereadores. Em 2017 e 2018, apenas dois vereadores não utilizavam a verba. No primeiro trimestre de 2019, o número de vereadores que não utilizaram a verba aumentou para dez. Já no segundo trimestre do mesmo ano, apenas três vereadores utilizaram a verba e, no terceiro trimestre, quatro vereadores a utilizaram.

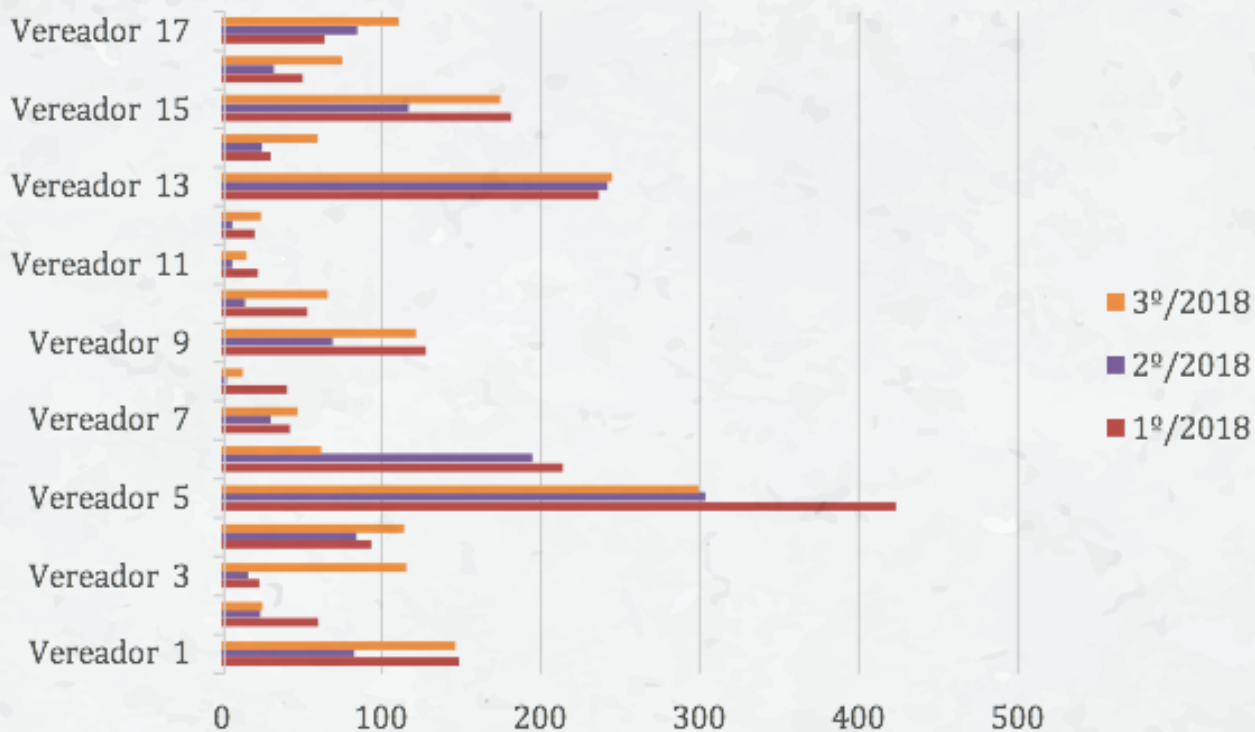


Figura 1: Fluxograma da atuação do OS de Pará de Minas/MG.



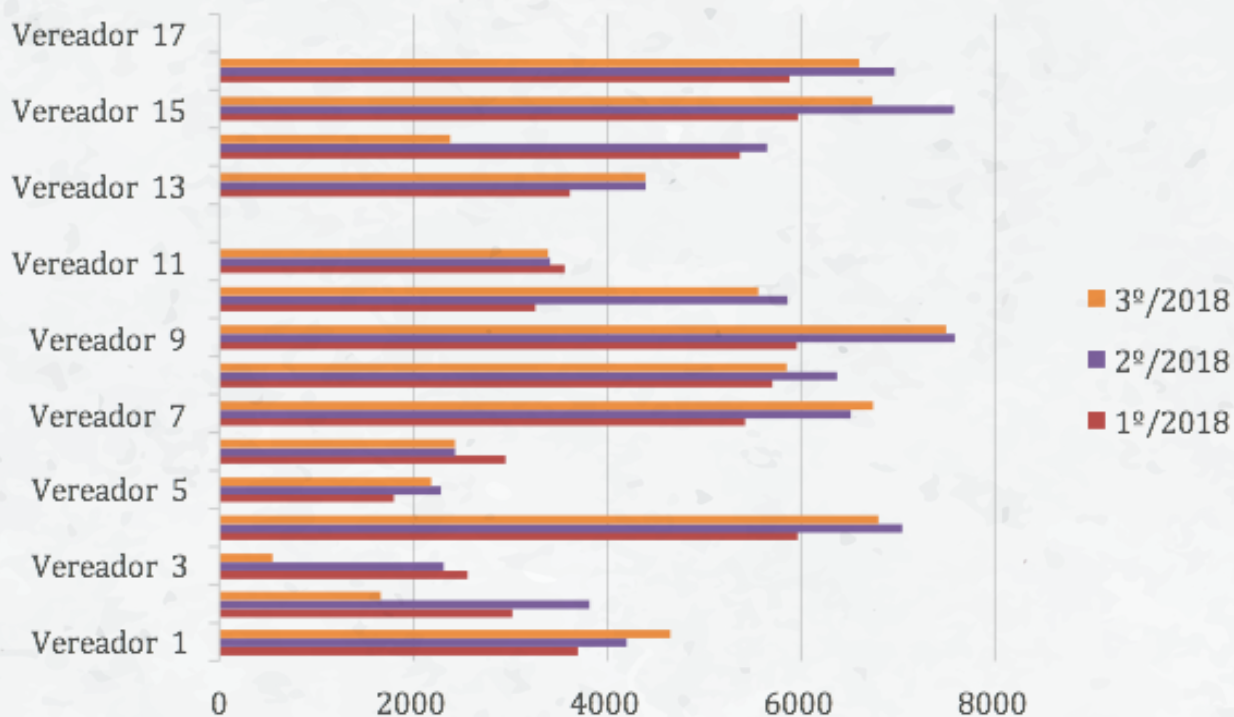
Fonte: Elaborado pelos autores.

**Gráfico 1:** Pontuação dos vereadores em 2018.



Fonte: Relatório quadrimestral do Observatório Social de Pará de Minas/MG.

**Gráfico 2:** Gastos dos vereadores com verbas indenizatórias em 2018.



Fonte: Relatório quadrimestral do Observatório Social de Pará de Minas/MG.



Acerca da queda supracitada, no uso de verba indenizatória pelos vereadores, averiguou-se que o jornal “GRNews” e a rádio “Stilo FM” publicaram, em 14 de maio de 2019, que o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), através da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, abriu um inquérito para apurar irregularidades no uso e pagamento da verba indenizatória aos vereadores em Pará de Minas. O MPMG enviou uma recomendação à Câmara Municipal sobre como a verba deveria ser utilizada e cobrou mudanças em relação ao correto detalhamento dos gastos na prestação de contas.

Outro fato relacionado ao assunto é que, posteriormente à recomendação do MPMG, a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Resolução nº 8/2018, que alterou as regras acerca da indenização aos vereadores sob despesas inerentes ao exercício do mandato parlamentar e reajustou o valor da verba indenizatória para R\$996,50 (novecentos e noventa e seis reais e cinquenta centavos), valor 50% menor ao anterior (PARÁ DE MINAS, 2018).

Após a apuração do MPMG e da redução do valor da indenização pela metade, percebeu-se uma redução do gasto da verba pelos vereadores e o aumento do número daqueles que não a utilizam. A ação fiscalizatória do OS e a cobrança da atuação do Ministério Público em relação ao fato contribuíram para as ações citadas nos parágrafos acima.

Quanto às práticas de feedback e divulgação dos seus resultados à comunidade, o OS realiza reuniões mensais de seus membros e, além destas, reuniões quadrimestrais para a prestação de contas à sociedade e para publicação do relatório quadrimestral.

As reuniões mensais e quadrimestrais são precedidas de publicação no Facebook, informando e convidando as pessoas a participarem. Na reunião mensal de março de 2020, dois dos autores do artigo se fizeram presentes à sede do OS na cidade de Pará de Minas para conhecer in loco os trabalhos do OS e informar sobre esta pesquisa e seus desdobramentos. Os gestores, então, se prontificaram a disponibilizar as atas das reuniões do OS, que contém informações adicionais que não foram publicadas no site, na página do Facebook, nem nos relatórios quadrimestrais, a fim de colaborar com o desenvolvimento das atividades acadêmicas. Desta forma, potencializou-se uma oportunidade da continuação e expansão desta pesquisa.

Em dezembro de 2017, o OS publicou no Facebook que seu site estava no ar, ou seja, esta página foi o primeiro meio de comunicação com a sociedade, se comparado ao site. O OS publica em sua página notícias referentes as intervenções que realiza e os resultados obtidos. Também, incentiva e convida a população a participarem de eventos com conteúdo relacionado à cidadania e controle social, como palestras, eventos, cursos on-line ou postagens de temas afins. No período de 3 anos, foram 339 publicações nesta rede social (Tabela 1).

**Tabela 1:** Número de publicações na página do OS de Pará de Minas no Facebook.

ANO/QUADRIMESTRE	1º	2º	3º	TOTAL
2017	27	41	67	135
2018	43	46	36	125
2019	25	23	31	79
Total	95	110	134	339

Fonte: Página oficial do OS no Facebook; contagem e elaboração pelos autores.

Identificou-se que as emissoras de rádio e televisão local publicam constantemente entrevistas e ações do OS, auxiliando na comunicação entre o OS e a sociedade. De igual forma, as instituições de ensino superior do município apoiam o OS com a realização de eventos em conjunto ou cessão de espaço para suas atividades.

No material analisado, há casos de solicitação de esclarecimentos por parte do OS, e até casos de acionamento do Ministério Público, em que a Prefeitura ou a Câmara Municipal comprovam a legalidade das suas ações. Também, há casos em que a administração pública atende as recomendações do OS, retificando, suspendendo ou cancelando o ato fiscalizado.

Levar esses resultados ao conhecimento da sociedade é fundamental para que não se gere uma imagem apenas negativa da gestão pública, uma vez que o objetivo do OS é contribuir com a boa eficiência da gestão municipal, e não rivalizar ou apenas destacar aspectos negativos ou suspeitos.

## RESULTADOS

Em consonância com os objetivos delimitados no presente estudo, enfatiza-se uma satisfatória obtenção de resultados. Quanto às formas de atuação do Observatório Social de Pará de Minas/MG, comprovou-se através da análise dos seus relatórios quadrimestrais que este OS mantém uma ativa e operante fiscalização dos editais do município, assim como na aferição do desempenho das atividades dos vereadores em exercício, apresentando demonstrativos de resultados periódicos à comunidade. Verificou-se também, pelos mesmos relatórios analisados, que neste OS há a busca pela continuidade dos monitoramentos, significando que o OS supervisiona em tempo hábil e até a última instância, mantendo o foco em termos gerenciais, na busca de eficiência e eficácia. Também, os relatórios explanaram o desempenho e os gastos com verbas indenizatórias de cada parlamentar do referido município, divulgando inclusive o impacto das recomendações enviadas pelo MPMG referentes às verbas indenizatórias.

Não obstante, após as análises ficou evidente que o OS de Pará de Minas/MG tem uma reconhecida atividade de controle social das contas públicas e do desempenho parlamentar, que pode ser caracterizada como um *accountability diagonal*, em razão de possuir profissionais voluntários qualificados e capazes de exigir respostas mais técnicas por parte dos gestores públicos ou dos órgãos fiscalizadores. Já que o *accountability diagonal* trata da inclusão da sociedade (ótica vertical) nas estruturas de controle horizontal, os cidadãos, em virtude disso, se tornam ativos reivindicadores legitimados para a responsabilização dos gestores (GOETZ; JENKINS, 2001 apud PINHEIRO, 2016, p. 874; LOUZANO et al 2019), proposição que se enquadra nas atividades propostas pelo OS estudado.

Os pontos evidenciados no trabalho acerca da atividade do OS em Pará de Minas/MG são refletidos na seara do controle social, como uma maneira efetiva da sociedade ter nas mãos o poder de vistoriar a aplicação dos recursos públicos do seu município. As condições para o bom desempenho do controle social pelo OS coincidem com as bases para que os mecanismos de *accountability* sejam efetivos e contribuam para a qualidade da democracia. Inclui-se nessas condições a possibilidade de se obter e divulgar uma diversidade de informações públicas, a existência de espaços de debate entre cidadãos, regras que incentivem o pluralismo, respeito às leis e aos direitos dos cidadãos, mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público e possibilidade de que a sociedade acione instituições de fiscalização, as quais tenham poder de impor sanções (SCHOMMER; MORAES, 2010). Corroborando as análises realizadas, considera-se que o Observatório Social do Brasil, por meio da unidade de Pará de Minas/MG, vem se destacando como uma nova forma de exercer o controle social e a *accountability* sobre a gestão pública municipal, nos poderes Executivo e Legislativo, através de um monitoramento qualificado e contínuo com a finalidade precípua de prevenir a corrupção e o mau uso dos recursos públicos.

Buscando alinhar o desenvolvimento, a análise e os resultados da pesquisa com os objetivos propostos, os Quadros 2, 3 e 4 propõem resumir as atividades de controle social e *accountability* promovidas pelo Observatório Social de Pará de Minas/MG, baseado nos objetivos demarcados previamente à execução do trabalho.



O Quadro 2 visa identificar as configurações da atuação do OS de Pará de Minas/MG e os resultados por ele alcançados, por meio da análise de relatórios trimestrais:

**Quadro 2** – Atuação do OS e seus resultados, pela análise dos relatórios trimestrais

ATUAÇÃO OBJETIVADA	RESULTADOS
Fiscalização dos processos licitatórios	Demonstrações numéricas da economia de recursos materiais e financeiros dos cofres municipais, advindas da suspensão ou cancelamento de editais desnecessários ou aquisições superfaturadas.
Aferição do desempenho das atividades dos vereadores em exercício	Publicização dos gastos com verbas indenizatórias, demonstrando quais parlamentares gastam mais ou menos os recursos públicos disponíveis.

Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

O Quadro 3 evidencia as ações do OS de Pará de Minas/MG que se enquadram no conceito de *accountability* diagonal:

**Quadro 3** – Ações do OS que implicam em *accountability* diagonal

CONCEITO DE ACCOUNTABILITY DIAGONAL	AÇÕES CORRELATAS
Trata-se da inclusão da sociedade (ótica vertical) nas estruturas de controle horizontal. Esse fenômeno torna os cidadãos ativos reivindicadores da responsividade administrativa dos gestores públicos.	O OS possui em seu organograma profissionais voluntários e tecnicamente qualificados para exigir respostas contundentes por parte dos gestores públicos ou dos órgãos fiscalizadores.

Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

Por fim, o Quadro 4 aponta o exercício do controle social pelo OS em Pará de Minas/MG:

**Quadro 4** – Controle social resultante da atuação do OS

CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL	AÇÕES CORRELATAS
É o meio da participação dos cidadãos na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública e do dinheiro público.	Acionamento do Ministério Público Estadual nas instâncias cabíveis;
	Reconhecimento das suas atividades de controle pelo Grupo Temático Anticorrupção das Organizações das Nações Unidas no Brasil;
	Publicização da produção de trabalho dos vereadores durante os respectivos mandatos.

Fonte: Pesquisa elaborada pelos autores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade quando organizada em instituições autônomas e sem fins lucrativos, compostas por pessoas qualificadas, é capaz de promover um controle social mais efetivo e de estimular uma melhor prestação de contas dos gestores municipais.

Um exemplo desse tipo de instituição é o Observatório Social do Brasil que atua em diversas cidades brasileiras, mantidas através do apoio de pessoas físicas e jurídicas, estas públicas e privadas, filantrópicas ou não, que simpatizam com o objetivo de prevenir a corrupção e o mau uso do dinheiro público em uma gestão municipal. Além disso, as pessoas que compõem um OS, em sua maioria, não são remuneradas por suas atividades. O estudo trouxe sua contribuição social ao buscar compreender como a atuação do Observatório Social interfere em um maior controle social e estimula uma accountability mais eficiente por parte dos gestores públicos, prezando por uma atuação técnica, com imparcialidade partidária e estimulando a ação voluntária de seus colaboradores. A experiência empírica do Observatório Social do município de Pará de Minas aproximou o trabalho científico da sociedade, no momento em que os pesquisadores interagiram diretamente com os membros deste OS para lhes darem ciência sobre a pesquisa, seus resultados e sua potencialidade de divulgação em eventos acadêmicos.

Considera-se que o artigo atingiu o objetivo de compreender a atuação do Observatório Social sob o contexto do controle social e da accountability, afirmando, pelas análises e resultados apresentados, que os gestores públicos tendem a adotar um comportamento mais transparente, com uma melhor prestação de contas à sociedade, como um dos deveres do Estado, quando há um OS acompanhado continuamente suas atividades.

Mais ainda, destaca-se que o OS convida e estimula que os cidadãos participem do controle da gestão do dinheiro público em seu município, ao mesmo tempo que gera um maior compromisso dos entes públicos em prestar as devidas contas aos cidadãos, que estão amparados por diversas legislações, como a Lei de Acesso à Informação e pela própria Constituição Federal, em sentido amplo.

Pela análise do desempenho do OS de Pará de Minas/MG, por meio da análise dos relatórios quadrimestrais e das postagens na rede social, observou-se que: a) o OS mantém uma ativa e operante fiscalização dos editais de licitações públicas e contratos do município, assim como na aferição do desempenho das atividades dos vereadores, demonstrando a importância da continuidade da fiscalização e da publicidade das ações do OS à sociedade e aos órgãos fiscalizados; b) ficou evidente que o OS exerce atividades que podem ser definidas como accountability diagonal, em razão de incluir a sociedade (ótica vertical) nas estruturas de controle horizontal, tornando os cidadãos ativos reivindicadores nas prestações de contas; c) o OS vem se destacando como uma forma eficiente de se praticar o controle social e a cidadania fiscal sobre a gestão pública municipal, nos poderes Executivo e Legislativo, contribuindo para a sociedade local, prevenindo a corrupção e o mau uso dos recursos públicos.

Como limitação, considera-se a impossibilidade de fazer uma análise comparativa entre os relatórios quadrimestrais de OS de dois municípios diferentes, pois não há um padrão de formatação e preenchimento dos relatórios de OS distintos. Por essa limitação, decidiu-se pela análise dos relatórios de um único OS nesse estudo, de forma a se examinar a evolução e os resultados atingidos por ele.

Os relatórios quadrimestrais se mostraram uma importante fonte de informações que podem ser analisados para diversas finalidades. O OSB como órgão central, responsável pela disseminação da metodologia padronizada, pelo suporte técnico e pela capacitação dos membros do OS, poderia aprimorar a estrutura e a forma de preenchimento dos relatórios quadrimestrais (com um layout específico, seja por meio de tabelas, gráficos



ou outros meios de padronização e fácil visualização), para que a comparação entre os relatórios, seja do mesmo OS ao longo do tempo, ou de OS distintos, seja possível.

Com um relatório quadrimestral padronizado: o OSB poderia melhor avaliar e monitorar o desenvolvimento de diferentes OS espalhados pelo país; a pesquisa acadêmica poderá evoluir no tema dos observatórios sociais, com estudos mais aprofundados; um OS poderá melhor avaliar sua própria atuação no decorrer do tempo e terá melhores condições de prestar contas à sociedade, solicitar esclarecimentos dos órgãos públicos municipais ou acionar outros órgãos para intervirem em possíveis irregularidades; entre outras possibilidades não contempladas nesse estudo.

Outra limitação se deve ao fato de que os resultados apresentados nesse artigo podem não refletir a realidade de outros OS. Tal fato, por outro lado, se torna uma oportunidade para futuras pesquisas, onde os relatórios quadrimestrais e a atuação do OS de outras cidades podem ser estudados e os resultados comparados para um entendimento mais amplo da atuação do OSB e suas contribuições em diferentes locais do Brasil.

A atividade de controle social e accountability exercida pelos Observatórios Sociais é incipiente no meio científico, visto que a Rede OSB está em funcionamento desde agosto de 2008, considerado recente. O próprio OS aqui analisado iniciou suas atividades em 2017. Portanto, considera-se que é um ambiente com alto potencial para produções acadêmicas, além das Ciências Sociais Aplicadas, por se tratar de um assunto relevante para o desenvolvimento social dos municípios e pela capacidade de aproximar a ciência da realidade social de forma perceptível às pessoas envolvidas.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS. Guia para o gerenciamento de processos de negócio: corpo comum de conhecimento (BPM CBOK V3.0), 1. ed. ABPMP Brasil, 2013. Disponível em: [https://cdn.ymaws.com/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP\\_CBOK\\_Guid\\_e\\_Portuguese.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOK_Guid_e_Portuguese.pdf). Acesso em: 24 abr. 2020.

BARROS, J. N.; VASCONCELLOS, A. M. A.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.

Observatório Social: participação da sociedade civil nas políticas públicas no município?

VI Colóquio Organizações, Desenvolvimento & Sustentabilidade. Belém, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. Caderno EBAPE.BR, v. 14, n. 3, artigo 4, jul./set. Rio de Janeiro, 2016.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. Pesquisas em ciências sociais aplicadas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DOIN, G. A.; DAHMER, J.; SCHOMMER, P. C.; SPANIOL, E. L. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de controle social. Pensamento & Realidade, v. 27, n. 2, p. 56-79, 2012.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. Ampliação da transparência de dados abertos governamentais: a percepção dos observatórios sociais brasileiros. Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 17, n. 1, p. 8-36, 12 abr. 2019.

LINDEMEYER, F. M.; MORETTO NETO, L. Análise do controle social no Observatório Social de São José sob a ótica da gestão social. Revista Grifos, n. 44, p. 54-75, 2018.

LOUZANO, J. P. O.; TAVARES, B.; MARTINS, F. J. O.; COSTA; T. M. T.

Accountability no regime próprio de previdência dos servidores municipais de diferentes estruturas institucionais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 24, n. 77, p. 1-20, 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle social e transparência: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. GIGAPP Estudios/Working Papers, p. 1-21. Madrid, fev. 2014.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Estatuto Social: primeira alteração estatutária. Maringá/PR, 2010. Disponível em: [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1%C2%AA-altera%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 09 out. 2019.

O`DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 27-54, 1998.

PARÁ DE MINAS. Câmara Municipal de Pará de Minas. Projeto de Resolução nº 8, de 7 de dezembro de 2018. Altera o caput do art. 1º, suprime os incisos IX e X do art. 2º e os itens IX e X do Anexo I da Resolução nº 520, de 23 de julho de 2013, que dispõe sobre a indenização aos vereadores de despesas inerentes ao exercício do mandato parlamentar e sobre o fornecimento de combustíveis aos vereadores, necessário ao efetivo cumprimento do mandato. Pará de Minas, 2018. Disponível em: [https://sapl.parademinas.mg.leg.br/media/sapl/public/materiale legislativa/2018/6473/p.\\_resolucao\\_8-18.pdf](https://sapl.parademinas.mg.leg.br/media/sapl/public/materiale legislativa/2018/6473/p._resolucao_8-18.pdf). Acesso em: 27 nov. 2019.

PINHEIRO, A. R. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Hebert Wechsler. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 867- 883, set./out. 2016.

RIBAS, N. N. Sistema OSB: 3000 voluntários contribuem para eficiência da gestão pública e prevenção à corrupção. Prêmio Innovare Edição XV. Rio de Janeiro: Instituto

Innovare, 2018. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/6312/print>. Acesso em 21 out. 2019.

SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como promotores de Controle Social e Accountability: Reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, v. 8, n. 3, p. 298-326, set./dez. 2010.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; SOUSA, A. D.

Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 6, n. 49, p. 1375-1400, nov./dez. 2015.

TENÓRIO, F. G.; COSTA, F. L. Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas representações sociais. Cadernos EBAPE. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, n. 93, mar. 1999.



VASCONCELLOS, A. M. A.; ANDRADE, H. C. P.; BARROS, J. N. Observatório

Social da cidade: novo espaço de relação entre sociedade civil e governo municipal? In: XXXIX Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD 2015. Belo Horizonte, 2015.





Governança e deliberação como agentes propulsores do desenvolvimento: análise do Orçamento Participativo no município do Recife/PE entre 2002 a 2013.

*Governance and deliberation as driving agents of development: analysis of the Participatory Budget in the city of Recife / PE between 2002 to 2013.*

Stella de Mello Alves

Aluna do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste/UFPE

Currículo Lattes:<http://lattes.cnpq.br/9041989629267073>

Poliana Cássia Gonçalves Pereira

Aluna do Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste/UFPE

Currículo Lattes:<http://lattes.cnpq.br/3330920035166115>

Manoel Pedro Vieira Filho

Aluno da Especialização em Gestão Pública/UFRPE

Currículo Lattes:<http://lattes.cnpq.br/2021040415314177>

## RESUMO

A busca pelo desenvolvimento está presente em todas as sociedades modernas. Ao longo dos anos, foram elaboradas diversas teorias que apontaram vários caminhos para alcançá-lo. Contudo, essas construções teóricas fundamentadas no capital se mostraram insuficientes para os países periféricos, tendo em vista o aspecto reprodutivo delas nesses países e a desconsideração de especificidades locais. Por isso, surgiram abordagens que enfatizam a importância das instituições deliberativas para a promoção do desenvolvimento social e econômico. No Brasil, essa questão ganhou espaço na arena pública mediante experiências locais, como o Orçamento Participativo (OP), que viabilizou a construção de ideias, o controle social dos governantes e a melhoria dos serviços públicos. Desta forma, esta pesquisa se propõe a discutir o OP implantado no município do Recife/PE sob a lente da democracia deliberativa. Para isso, o estudo foi realizado através de abordagem qualitativa de cunho descritivo mediante análises documentais e bibliográficas, aprofundadas por meio do estudo de caso do Orçamento Participativo de Recife (PE). Os principais resultados dessa experiência local foram denotados pela expressiva participação popular, principalmente quando do uso de ferramentas tecnológicas com o objetivo de aproximar ainda mais os cidadãos das decisões orçamentárias, além de inferir que as mudanças de gestão influenciam diretamente na condução efetiva do orçamento participativo.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Deliberativo. Governança. Orçamento Participativo. Recife.

## ABSTRACT

The search for development is present in all modern societies. Over the years, several theories have been developed that have pointed out several ways to achieve it. However, these theoretical constructions based on capital proved to be insufficient for peripheral countries, in view of their reproductive aspect in these countries and the disregard for local specificities. Therefore, approaches have emerged that emphasize the importance of deliberative institutions for the promotion of development. In Brazil, this issue gained ground in the public arena through local experiences, such as the Participatory Budget (OP), which enabled the construction of ideas, the social control of government officials and the improvement of public services. Thus, this research proposes to discuss the PB implemented in the city of Recife / PE under the lens of deliberative democracy. For this, the study was carried out through a qualitative approach of a descriptive nature through documentary and bibliographic analyzes, deepened through the case study of the Participatory Budget of Recife (PE). The main results of this local experience were denoted by the expressive popular participation, mainly when using technological tools with the objective of bringing citizens closer to budgetary decisions, in addition to inferring that management changes directly influence the effective conduction of participatory budgeting.

**Key-words:** *Deliberative Development. Governance. Participatory Budgeting. Recife.*

## INTRODUÇÃO

A temática do desenvolvimento, enquanto preocupação social, começou a ganhar evidência a partir do século XIX, como consequência da expansão do capitalismo, mediante as mudanças nas formas produtivas e nos padrões de exploração (SOUZA, 2010). Assim sendo, ao longo do tempo, o conceito de desenvolvimento passou por uma série de ressignificações, sendo elaboradas teorias com o propósito de desvendar o mistério do crescimento econômico e os fatores que culminam neste fim.



Ao se observar a trajetória histórica das sociedades modernas, conclui-se que muitas dessas teorias fracassaram na determinação dos instrumentos que direcionaram ao desenvolvimento, em virtude da persistência do subdesenvolvimento no mundo. Além disso, Knopp et al. (2010), reforçam que essas matizes teóricas compreendem que o desenvolvimento é como um processo universal, mas que exclui o contexto local, isto é, as dimensões culturais e locais de cada realidade. Diante disto, houve uma ruptura no paradigma das teorias econômicas postuladas. As correntes tradicionais, focadas no mercado e no capital, cederam lugar àquelas que enfatizavam o papel da tecnologia, da governança e das instituições deliberativas no processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, as ideias assumiram papel protagonista no processo de governança das instituições com vistas à construção de sociedades mais igualitárias, que proporcionem aos cidadãos condições mínimas de qualidade de vida. A participação tornou-se chave para realização de planejamentos mais eficazes, execução de projetos mais eficientes e formulação de políticas públicas mais assertivas em prol do bem comum.

Em vista disso, a governança estabelece uma gestão mais dialógica via processos e estruturas, nos quais atores se articulam e influenciam uns aos outros (KNOPP, 2011). Por fim, é mister perceber que há inúmeras alicerces que podem evidenciar esse tipo de governança, tais como: conselhos, conferências, e no caso do presente estudo, o orçamento participativo (TENÓRIO, 2007).

O orçamento participativo (OP) é um instrumento que está modificando a forma como a gestão pública é exercida. No Brasil, a experiência do OP está sendo positiva, além de contar com elevada aceitabilidade nos locais onde é implantado, contribuindo para a efetividade dos resultados alcançados. Essa instância participativa foi estabelecida anteriormente em diversos países do mundo, sendo o caso de Kerala, na Índia, um dos mais icônicos. Em terras brasileiras, a cidade de Porto Alegre, na década de 80, foi a pioneira na utilização deste instrumento como forma de gestão pública, tendo alcançado resultados bastante significativos. A partir do sucesso deste instrumento no município gaúcho, diversas cidades brasileiras adotaram o modelo de gestão participativa em busca de resultados satisfatórios. Recife foi um dos municípios que apostou na gestão participativa popular como instrumento de desenvolvimento socioeconômico.

Desta forma, nas seções seguintes serão apresentados os objetivos, geral e específicos, e a justificativa deste estudo.

## OBJETIVOS

O objetivo central do estudo foi analisar o Orçamento Participativo da cidade de Recife (PE) enquanto modelo de desenvolvimento deliberativo. Para tanto, os objetivos específicos foram: (1) contextualizar a utilização do Orçamento Participativo no âmbito dos governos municipais de Recife, (2) identificar elementos de deliberação e governança nos Planos Plurianuais (PPA's) de 2002/2005, 2006/2009 e 2010/2013 e (3) analisar as mudanças nos PPA's no que diz respeito à participação popular mediante os conceitos de governança e democracia deliberativa.

## JUSTIFICATIVA

A escolha da cidade do Recife justifica-se por haver uma certa institucionalização do modelo participativo ao longo das alternâncias de poder entre os partidos políticos que assumiram a gestão do município no período de tempo estudado. Além disso, do ponto de vista teórico, o estudo pretende aprofundar a discussão sobre desenvolvimento, deliberação e orçamento participativo, mostrando possíveis aspectos em comum. Do ponto de vista prático, o artigo espera ser útil aos gestores públicos, possibilitando que estes identifiquem semelhanças e diferenças no modelo

participativo, assim como pontos fracos e fortes neste estilo de gerir e, em consequência disso, utilizem os dados agregados nesta análise para traçar planos estratégicos de gestão municipal adequados a esta nova realidade. O próximo item possui a finalidade de apresentar uma discussão teórica das categorias chave deste estudo, contribuindo com a reflexão sobre o tema.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO À LUZ DAS TEORIAS CLÁSSICAS

Certamente o termo “desenvolvimento” se encontra em um vasto campo de significados e, sendo assim, no meio científico essa palavra tem sido utilizada para explicar processos de expansão, abrangendo desde a biologia até a economia (CHACON, 2014).

Sob a perspectiva histórica, é possível visualizar os desdobramentos das teorias de desenvolvimento por meio de diferentes contextos. Misoczky et al. (2010) afirmam que a palavra “desenvolvimento” repousa no discurso ocidentalista como uma forma de manutenção de diferentes regimes de dominação ao longo da história.

Assim sendo, no âmbito do capitalismo, o desenvolvimento tenta compreender e justificar a desigualdade econômica e social entre os espaços. Parte-se da premissa de que há uma linearidade da história, ou seja, cada sociedade é medida numa mesma escala de tempo e que todas almejam o mesmo fim. Isso significa que há espaços mais desenvolvidos que outros, e que esses últimos tentam por meio da evolução técnica chegar ao patamar das ditas regiões desenvolvidas (PIMENTEL et al., 2011). Em virtude dessa desigualdade e na crença de que apenas a técnica viabiliza o desenvolvimento, abre-se caminho para diversas formas de exploração e de expansão da lógica capitalista. Desta forma, o discurso do desenvolvimento, no sistema capitalista, incentiva uma relação hegemônica de algumas regiões sobre outras (SOUZA, 2010).

Por outro lado, a temática do desenvolvimento, enquanto preocupação social, começou a ganhar evidência a partir do século XIX. Ela surgiu como consequência do capitalismo, mediante as mudanças nas formas produtivas e de exploração. É nesse contexto que ocorre a passagem do capitalismo mercantil para o capitalismo industrial. Com essa mudança, percebe-se a existência de uma divisão internacional do trabalho a qual expõe de um lado os países desenvolvidos e do outro, os países subdesenvolvidos (SOUZA, 2010).

Ainda no registro capitalista, há três correntes que analisam o desenvolvimento conforme explica o quadro 1 a seguir:

**Quadro 1:** Desenvolvimento no registro capitalista.

<b>Desenvolvimento como crescimento econômico</b>	O objetivo central é fazer com que os países periféricos alcancem o mesmo patamar de desenvolvimento dos países centrais. Essa corrente idealista mostra um desenvolvimento a serviço do capitalismo, isto é, o objetivo é fazer com que esse sistema avance, uma vez que o modelo a ser alcançado é sempre o capitalista tal qual estabelecido nos países ditos desenvolvidos.
<b>Desenvolvimento como etapa do subdesenvolvimento</b>	A ideia é mostrar o subdesenvolvimento como uma etapa para se alcançar o desenvolvimento. Em síntese, é mostrar o desenvolvimento como uma sequência de etapas históricas que os países periféricos devem trilhar, como se o caminho a ser percorrido por diversos países seja o mesmo e dotado de certeza. Esta linha teórica desconsidera as especificidades históricas e locais.



## Perspectiva estruturalista do desenvolvimento

Os estruturalistas colocam o Estado como o indutor do desenvolvimento, mediante o financiamento externo e do comércio internacional, em virtude do fracasso das políticas nacionais de desenvolvimento. Nesta abordagem, é creditado à política externa e aos relacionamentos comerciais com os países estrangeiros e/ou instituições internacionais o estímulo ao desenvolvimento interno.

Fonte: adaptado pelos autores a partir de Pimentel et al.(2011).

Essas três correntes possuem distintas conceituações, mas todas podem ser vistas sob o paradigma neoliberal em que o desenvolvimento é compreendido como um processo universal, mas que exclui o contexto local, isto é, as dimensões culturais e locais de cada realidade (KNOPP et al., 2010). Esta exclusão de análise da realidade local apresenta-se como um grande perigo na jornada desenvolvimentista dos países periféricos, a qual, muitas vezes, exerce papel contrário aquilo que é pretendido, contribuindo para a permanência de baixos níveis de desenvolvimento nestes países.

Por sua vez, a teoria do Fundamentalismo do Capital de Harrod-Domar classifica o desenvolvimento como um processo de acumulação de capital, concedendo excessiva ênfase ao poder do capital como instrumento de crescimento econômico. A ideia central dessa teoria é que o aumento da economia doméstica geraria elevação do investimento realizado e, conseqüentemente, resultaria em crescimento econômico. Para Evans (2003), a tese de Harrod-Domar tem forte apelo intuitivo e é especialmente otimista do ponto de vista dos países pobres, os quais seriam bastante atraentes para o capital estrangeiro, uma vez que a escassez de capital nessas nações resultaria em melhores taxas e maiores retornos para os investidores.

Contudo, na prática o Fundamentalismo do Capital não fazia sentido. O equilíbrio que seria naturalmente alcançado entre países pobres e ricos, através do inevitável fluxo do capital - que fluiria de locais com excesso de oferta para locais com escassez de oferta - não promoveu o fim da desigualdade entre estes países. Assim, o fluxo do capital evidencia a relação “Centro x Periferia” proposta pelo economista brasileiro Celso Furtado. Para esse autor, o dinamismo econômico dos países centrais decorre do escoamento de novos produtos e elevação salarial o que assegura a expansão do consumo em massa. Em contrapartida, nos países periféricos, paira um mimetismo (reprodução) cultural e uma constante concentração de renda que favorecem uma reprodução dos padrões de consumo dos países centrais (FURTADO, 2003). Padrões estes inadequados às estruturas sociais, econômicas, culturais e históricas observadas nos países periféricos.

Ao longo da explanação sobre as teorias de desenvolvimento no âmbito do capitalismo, parece evidente que o discurso econômico é o fim principal para essas correntes teóricas. Ademais, é identificado o idealismo de que a industrialização se configura como a principal via para se alcançar a condição de desenvolvimento. Todavia, os defensores deste discurso não discorrem sobre as conseqüências desse modelo.

Diante disto e da incapacidade de explicar o crescimento econômico através das lentes das teorias existentes, foi promovida uma ruptura no paradigma das teorias econômicas postuladas. As correntes tradicionais, focadas exclusivamente no mercado e no capital, cederam lugar àquelas que enfatizavam o papel da tecnologia, da governança e das instituições deliberativas no processo de desenvolvimento. Buscou-se compreender o impacto do engajamento social e da melhoria da governança das instituições na promoção de melhores taxas de crescimento econômico, melhor qualidade de vida para os cidadãos e redução de índices de pobreza, criminalidade, fome, analfabetismo, corrupção, entre outros.

As ideias assumiram protagonismo no processo de governança das instituições com vistas à construção de sociedades mais iguais, que proporcionem aos seus cidadãos condições mínimas de qualidade de vida. A participação

tornou-se chave para realizar planejamentos mais eficazes, execução de projetos mais eficientes e formulação de políticas públicas mais assertivas em prol do bem comum.

A partir desta ruptura ideológica discutiremos na seção seguinte os conceitos de participação social e governança no contexto do desenvolvimento deliberativo. Por conseguinte, o próximo tópico se concentra na discussão entre governança e democracia deliberativa.

## **GOVERNANÇA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO ALTERNATIVAS PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO**

Inicialmente gostaríamos de refletir sobre o significado de participação social. Enquanto discurso e prática o seu entendimento deve ser visto sob uma perspectiva histórica, levando em consideração os contextos que proporcionaram o seu desenvolvimento (TAVARES, 2014). A partir do viés histórico, o vocábulo participação é representado na pólis grega, enquanto que na perspectiva liberal assume uma conotação política e restrita ao processo eleitoral (TEIXEIRA, 1997). Por fim, no campo sociológico o seu conceito encontra-se dotado de ambigüidade, onde um dos seus significados transmite a ideia de que a participação social permite um contrabalanceamento das forças que atuam na esfera de decisão (BARNARD, 1996).

Ao considerar que a participação social promove um reequilíbrio de forças na esfera pública, permite-se inferir que a participação confere aos envolvidos a sua inserção numa determinada estrutura de poder (MOTTA, 2003). Com tal proposição, nota-se uma atribuição da participação social, a qual possibilita que os diversos setores da sociedade participem integralmente das instâncias de decisão de um determinado município. Estas instâncias decisórias muitas vezes estão concentradas e controladas pelo poder político dos representantes populares, relegando à população papel passivo na gestão pública. Assim, há um empoderamento social, concedendo aos cidadãos comuns o direito à voz e ao voto nos processos deliberativos que discutem caminhos para a resolução de problemas de uma localidade.

Por conseguinte, para que haja a inserção da sociedade civil nas esferas de decisão, é necessário estabelecer uma estrutura garantidora de condições favoráveis ao engajamento popular nos processos decisórios. Deriva desta necessidade a importância da governança. Esse conceito, conforme apontam Frey (2004) e Dallabrida (2014), não possui uma definição exata e por isso, abrange múltiplos sentidos. Desta forma, para apresentar um deles é preciso olhar para o contexto em que esta ocorre (KNOPP, 2011), ou seja, notar onde é exercida, como ocorre, entre outros aspectos.

Consoante Frey (2004), existem duas perspectivas ideológicas que norteiam a governança. A primeira garante a eficiência e a efetividade para que as forças do mercado tenham seu funcionamento garantido. Por sua vez, a segunda concepção tem finalidade emancipatória, promovendo novas experiências democráticas. Ainda segundo esse autor, mesmo que sejam matrizes antagônicas, ambas tem um aspecto em comum: potencializar a interação entre os atores envolvidos. Com efeito, a primeira corrente parece ser próxima das teorias mais tradicionais sobre desenvolvimento - fundamentadas no capital e no mercado - enquanto que a segunda concepção permite estabelecer um diálogo com Sen (2004, p.33) no que tange ao papel do ator no contexto do desenvolvimento como liberdade:

Ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas).



A teoria formulada por Sen defende que o desenvolvimento deve proporcionar a expansão das liberdades do homem mediante a atuação do Estado, da participação social e principalmente, do mercado. Contudo, salienta-se que tal perspectiva é viabilizada tanto por processos como por oportunidades, ou seja, capacidades (PIMENTEL et al., 2011). No caso do processo, o trecho supracitado destaca o papel da participação social, a qual enseja que o ator, isto é, o agente, aja, interaja e provoque mudanças nas instâncias em que atua, migrando de uma posição passiva para uma posição ativa, de emancipação.

Com o objetivo de especificar a inter-relação entre Estado, mercado e engajamento social, adotamos o conceito de governança interativa. Essa tipologia não se preocupa apenas com a solução dos problemas encontrados na arena pública, mas a sua ênfase é, sobretudo, nas interações entre os atores que são componentes da sua dinâmica. Para que isso ocorra, faz-se necessário uma lógica governamental e também estruturas de participação, princípios normativos e intencionalidades (FREY, 2004). Nesse sentido, a acepção de Frey reforça a proposição de que a governança estabelece uma gestão mais dialógica via processos e estruturas, nos quais atores se articulam e influenciam uns aos outros (KNOPP, 2011). Por fim, é mister perceber que há inúmeras estruturas que podem evidenciar esse tipo de governança, tais como: conselhos, conferências, e no caso do presente estudo, o orçamento participativo (TENÓRIO, 2007) o qual será objeto de discussão e análise mais acurada na próxima sessão.

Importa destacar que a governança interativa vai além do sistema representativo liberal (FREY, 2004), isto é, extrapola o aspecto eleitoral já mencionado no início da discussão deste tópico. Para MacPherson (1977), se faz necessário um sistema representativo, não sendo possível um sistema direto diante de uma sociedade tão complexa. Entretanto, é necessário ficar atento para uma questão central da democracia participativa: observar a maneira de alcançá-la e não o seu funcionamento. Para o autor, a política não é concorrencial e excludente, pois enxerga a participação num sentido maior de comunidade, que pode promover horizontalidades em decisões políticas. Desta questão deriva a importância de discutir a democracia deliberativa abordada a seguir.

Antes de apresentar a democracia deliberativa, faz-se importante compreender o conceito de deliberação.

A deliberação pode ser entendida como um processo social comunicativo pelo qual os indivíduos têm a chance de apresentar suas posições, demandas, preferências e ideias mutuamente, questionando e cobrando a validação dos argumentos e justificações através do debate e da discussão, baseando-se no respeito e na reciprocidade (FERREIRA, 2012, p. 91).

Com isso em mente, fica claro que a participação popular nos processos deliberativos culmina no surgimento da democracia deliberativa, na qual a responsabilidade do cidadão comum ultrapassa a simples participação eleitoral e os tradicionais procedimentos da democracia representativa, exigindo engajamento social no processo de deliberação pública. A qualidade da democracia é majorada através da inclusão de arenas de discussão e debates no processo decisório de assuntos que envolvem uma coletividade (FERREIRA, 2012). A deliberação exerce, dessa forma, papel primordial na melhoria das instituições públicas, proporcionando maior eficiência, eficácia, efetividade e legitimidade das políticas públicas elaboradas. Consoante Benhabib (2009, p. 110), “a legitimidade nas sociedades democráticas complexas precisa ser entendida como o resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum.”

Na teoria deliberativa de participação criada por Habermas em 1983, destaca-se a representatividade e a busca de equilíbrio entre interesses contrários e não predominantes (HABERMAS, 2002). Nessa medida, a democracia participativa, também referenciada como deliberativa, assenta-se no bojo de uma esfera pública ampla (sociedade civil, mercado e poder público) e tem um papel mais ativo na defesa de intencionalidades oriundas de grupos minoritários (TENÓRIO, 2007).

Importante ressaltar que as instituições deliberativas concedem espaço às minorias da sociedade, cujas necessidades muitas vezes são negligenciadas pelos representantes do povo no sistema político. Dito isto, a promoção de uma maior abertura e diálogo com a população possibilita que vozes até então negligenciadas e silenciadas possam clamar pelo atendimento de suas necessidades. “A democracia participativa é um dos caminhos que garante um sistema social reformado, a inclusão social e política das classes marginalizadas e oprimidas” (BUHLUNGU, 2002, p. 165).

O engajamento social no tocante a assuntos de ordem coletiva incita a promoção do accountability. Para Avritzer (2002, p. 590), uma das inovações do orçamento participativo reside no “próprio conceito de accountability administrativa ao transformar o monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo”. Este instrumento é importante para a concretização do controle social sobre aqueles responsáveis por gerir os recursos públicos. Assim, em países com elevados índices de corrupção - a exemplo do Brasil - a democracia deliberativa exerce papel duplo: construir decisões coletivamente e controlar a execução e os resultados dessas decisões. O fortalecimento do accountability, a partir do despertar social e do comprometimento dos gestores públicos em retirar os planos do papel, possibilita a concretização dos resultados, culminando em maior retorno aos investimentos despendidos por todos os cidadãos.

Quando colocada em prática, a democracia deliberativa pode gerar resultados surpreendentes. A experiência do orçamento participativo nas cidades de Kerala (Índia) e Porto Alegre (Brasil), exemplos conhecidos mundialmente, evidenciam a importância do engajamento social para o desenvolvimento de uma sociedade. Esses casos de sucesso atestam a eficácia de instrumentos alternativos para o alcance do desenvolvimento, corroborando a necessidade de se pensar formas mais criativas, que fujam do binômio capital/mercado, para alcançar este fim. Portanto, a seguir apresentaremos as bases conceituais a respeito de orçamento participativo (OP).

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O vocábulo “orçamento” faz-se presente no dia a dia das pessoas, estando coloquialmente atrelado ao conceito de custo. Contudo, é importante frisar que o ato de orçar engloba não somente os custos, como também as receitas. Para fins deste artigo, utilizaremos o conceito de orçamento público, o qual se configura como “um instrumento de planejamento e controle dos recursos financeiros dos governos, visando assegurar seu melhor uso e transparência na aplicação” (PIRES, 2001, p. 6).

O panorama brasileiro atual é caracterizado por predominância do Estado sobre a sociedade civil e por grandes obstáculos à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma (SANTOS, 2002). Tradicionalmente, o orçamento público no Brasil é estabelecido de forma “top-down”, ou seja, de cima para baixo. Políticos, governantes e tecnocratas estabelecem o orçamento anual de acordo com suas perspectivas, concepções e embasamentos e o impõe aos cidadãos. Essa subjugação da sociedade civil perante o Estado pode ser observada em micro, meso e macrorregiões.

Entretanto, a situação política, social e econômica dos países em desenvolvimento estimulou a emergência de grande insatisfação popular em relação à forma como a gestão pública vem sendo exercida, descontentamento esse majorado por pífios resultados de políticas públicas. Neste tocante, no segmento econômico emergiu em território brasileiro uma onda de adeptos e defensores do Orçamento Participativo (OP) como resposta à falta de adaptabilidade do orçamento público àquilo que a população necessita, à corrupção e aos interesses difusos presentes na sociedade.

O OP é um exemplo de política pública que pode ser desenvolvida mediante participação popular. No Brasil, o caso da cidade de Porto Alegre é o mais exitoso exemplo sobre o tema. Pioneira na implantação deste tipo de orçamento, a cidade gaúcha incentivou seus residentes a participarem ativamente de assembleias, nas quais eram discutidas



políticas de alocação dos recursos públicos. Os resultados obtidos (melhoria da infraestrutura pública, crescimento do número de escolas, otimização do transporte público, aumento do acesso à água potável, entre outros) foram bastante positivos colocando o orçamento participativo como promessa de instrumento eficaz para o desenvolvimento de municípios brasileiros.

No tocante a definição do objetivo principal do OP, conclui-se que é a promoção do engajamento contínuo dos cidadãos comuns possibilitando que sejam estabelecidas, coletivamente, prioridades na aplicação dos recursos públicos com vistas à consecução do bem comum. Por conseguinte, através da participação popular, é almejado melhorar a eficiência, a eficácia e, sobretudo, a efetividade das políticas públicas, uma vez que “critérios tecnoburocráticos prevalecem na definição do orçamento, critérios suficientemente vagos para permitir a privatização clientelista das decisões públicas que dizem respeito à distribuição dos recursos” (SANTOS, 2002, p. 465). Portanto, o estabelecimento de estruturas administrativas que ensejem a participação popular no processo decisório de alocação de recursos públicos busca extinguir a herança patrimonialista das políticas públicas brasileiras.

Para Avritzer (2002) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 já evidenciava a importância do engajamento social através das associações civis no âmbito do planejamento urbano. Esse reconhecimento proporcionou variações institucionais extremamente importantes em nível local. Ademais, o autor afirma que a participação promovida por meio de mecanismos deliberativos possibilita maior publicidade e transparência de informações concernentes ao dispêndio dos recursos públicos, assim como aumenta a credibilidade de todo o processo.

Ademais, é importante destacar que este envolvimento da população na construção do OP proporciona também maior controle sobre os métodos de implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, pode culminar na obtenção de melhores resultados, seja devido à correção dos erros verificados, seja através da inibição de práticas clientelistas e patrimonialistas ainda verificadas na Administração Pública brasileira. Destarte, o accountability (prestação de contas) resulta do monitoramento constante das ações estatais, o qual é otimizado com ampla participação social. Avritzer (2002, p. 590) discorre sobre a necessidade de adoção de instrumentos de controle na gestão pública afirmando que “o OP antecipa uma resposta participativa ao problema central das democracias latinoamericanas, a falta de capacidade de controle pela população de uma burocracia autônoma e pouco acostumada a formas públicas de prestação de contas.”

Em suma, o OP pode ser idealizado como um contraponto aos programas “chave na mão”, isto é, aqueles construídos de maneira verticalizada ou que tenham o conteúdo participativo consubstanciado de forma paliativa (KLIKSBERG, 2003). Os referidos programas, em sua maioria, já se mostraram ineficientes em cumprir com seus objetivos. A ineficiência deriva da falta de legitimidade dos objetivos centrais instituídos ou dos problemas inerentes ao clientelismo e ao patrimonialismo ainda resistentes nos dias atuais.

Em seguida, os próximos itens apresentam os procedimentos metodológicos.

## METODOLOGIA

Neste estudo foi utilizada a abordagem qualitativa na tentativa de classificar e compreender os processos sociais (OLIVEIRA, 2005). Em relação aos objetivos, a pesquisa é classificada na tipologia descritiva-exploratória, haja vista que ambas se complementam (BIROCHI, 2015) e permitem uma maior familiaridade com o tema estudado, proporcionando não somente a identificação de suas características assim como a sua definição (PRODANOV; FREITAS, 2013). Referente aos procedimentos, fez-se uso do método de estudo de caso, mediante coleta de dados em bases bibliográficas e documentais.

# ANÁLISE

A análise de dados desta pesquisa foi realizada por meio da técnica de Análise de Conteúdo (AC). De acordo com Silverman (2009), considerando como parâmetro a abordagem qualitativa, esse procedimento consiste em identificar nos relatos escritos ou orais trechos que remetam às categorias já definidas. Com isso, as informações contidas nos PPA's analisados foram lidas, selecionadas, categorizadas e inferidas mediante o aporte teórico utilizado.

## RESULTADOS

O sucesso da implantação do orçamento participativo em Porto Alegre repercutiu por todo o país. A “administração popular” de Porto Alegre foi escolhida pelas Nações Unidas como uma das quarenta inovações urbanas em todo o mundo para ser apresentada na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II (SANTOS, 2002). Diante dos resultados alcançados no sul do país, diversas cidades brasileiras adotaram o OP com vistas a alcançar os benefícios da nova forma de gestão, que possui como elemento basilar a participação social.

### CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO ÂMBITO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS DE RECIFE

A trajetória histórica do orçamento participativo em Recife se inicia no ano de 1995, durante o segundo mandato da gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos (1993-1996), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que instaurou o “Programa Prefeitura nos Bairros/ Orçamento Participativo (PPB/OP)”. Este programa se estruturava por ciclos de reuniões e plenárias, criando também um colegiado de delegados do OP, os quais eram responsáveis por discutir e analisar os recursos financeiros do plano de investimento e a destinação desses recursos. Nesse período, também foi criado o Fórum da Cidade do Recife, onde eram debatidas as propostas do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Contudo, a discussão realizada nesse fórum possuía apenas caráter consultivo. No mandato de Jarbas Vasconcelos foram iniciadas as experiências participativas que constituem o futuro do OP recifense (SILVA, 2003).

Posteriormente, no governo de João Paulo (2001-2004), do Partido dos Trabalhadores (PT), surgiu o “novo Orçamento Participativo”, que consistia em uma espécie de evolução democrática se comparado com as diretrizes do modelo anterior. Neste novo Orçamento Participativo a população não mais ocuparia papel secundário nas decisões sobre a alocação de recursos públicos. Assim, a opinião e o desejo do cidadão comum ultrapassavam o âmbito consultivo para alcançar percepções mais críticas, ativas e presentes, dotadas de um poder decisório maior e mais influente na gestão pública.

No Plano Plurianual de 2002/2005, encontra-se em uma das seis opções estratégicas, a “gestão pública radicalmente democrática apoiada na mobilização popular.” Neste ponto o OP é objetivado como “instrumento central de planejamento das políticas públicas e de descentralização das ações do governo.” Ademais, o PPA salienta que o desenvolvimento do OP possibilita à gestão municipal alcançar localidades ignoradas pelo poder público há décadas e que apesar da escassez de recursos limitadores de ações mais integradas, “a pavimentação de uma rua numa comunidade sinaliza a atenção e representa uma semente para o futuro.”

O Plano Plurianual de 2006-2009 enfatiza que o OP se tornou referência efetiva nas decisões governamentais. Os princípios, as diretrizes e os objetivos gerais da política urbana foram moldados com as deliberações do OP, ser-



vindo como base para programas, projetos e ações planejadas neste PPA por expressar a realidade local, o projeto político em andamento e as necessidades priorizadas pela população.

De acordo com Plano Plurianual de 2010/2013, o OP “é a melhor expressão concreta dos princípios de participação, transparência e inversão de prioridade”. Seu ciclo de atividades regulares estimula a participação da sociedade com base na ampliação da transparência, assim como no controle na arrecadação e na aplicação de recursos públicos.

Em continuidade foi afirmado investimento de R\$ 319 milhões a partir da determinação direta da população segundo suas prioridades e sendo realizadas 3,8 mil obras diante dessas demandas discutidas e decididas pela população. Nesse estágio do OP pode ser claramente percebido o empoderamento social, tomando as rédeas do caminho a ser trilhado para obter resultados desejados por toda a coletividade.

Por fim, o quadro a seguir sintetiza os aspectos históricos aqui relatados.

**Quadro 2:** Síntese histórica do Orçamento Participativo.

Marco inicial: Programa Prefeitura nos Bairros (PPB) - 1993/1996;  
 PPA 2002/2005: novo Orçamento Participativo;  
 PPA 2006/2009: Consolidação do Orçamento Participativo;  
 PPA 2010/2013: continuidade.

Fonte: Elaborado pelos autores.

## ELEMENTOS DE DELIBERAÇÃO E GOVERNANÇA NOS PLANOS PLURIANUAIS (PPA’S) DE 2002/2005, 2006/2009 E 2010/2013

Para que o OP possa alcançar resultados de uma administração igualitária e participativa, os municípios devem levar em consideração suas características sociais, econômicas e políticas. Desse modo, a primeira etapa deste instrumento consiste na divisão do município em um número de regiões administrativas que possibilite melhor ampliação do procedimento. O município do Recife possui a Lei 16.293/97 que dispõe sobre as regiões político-administrativas (RPAs), sendo dividido em 6 (seis) RPAs. Cada uma dessas regiões foi subdividida em 3 (três) microrregiões para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais, facilitando a formulação e execução das políticas de participação popular. A partir dessa divisão, são formuladas plenárias visando debater sobre prioridades de investimento para cada região, com efetiva participação popular, que possui direito a voto e a ser votado. O OP de Recife é uma estrutura com poder deliberativo, cujas decisões articulam parte do orçamento público às preferências manifestadas pelos cidadãos.

Buscando aprimorar e ampliar os processos participativos e deliberativos no programa institucional do OP do Recife, em 2007 foi introduzida uma etapa de deliberação on-line no ciclo do OP, permitindo uma condição híbrida nesses processos, e assim transformando-o num processo de elaboração de orçamento participativo semi digital. Os cidadãos que não participassem presencialmente das reuniões, poderiam votar as decisões por meio da internet ou urnas eletrônicas (FERREIRA, 2012). A participação por meio digital possibilitou o engajamento efetivo de mais cidadãos, englobando aqueles que porventura estavam impossibilitados de participarem das reuniões presenciais.

**Quadro 03:** Elementos de Deliberação e Governança

Ciclos de reunião e plenárias, colegiados de delegados de OP;  
Fórum da Cidade do Recife: função consultiva;  
Novo Orçamento Participativo: além do aspecto consultivo;  
Mobilização Popular e descentralização das ações do governo;  
Utilização de redes digitais;  
Ampliação da transparência.

Fonte: Elaborado pelos autores.

## 7.3 AS MUDANÇAS NOS PPA'S NO QUE DIZ RESPEITO À PARTICIPAÇÃO POPULAR MEDIANTE OS CONCEITOS DE GOVERNANÇA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

O OP, contudo, perdeu forças ao longo do tempo, principalmente devido a mudanças estabelecidas por novos gestores. Em 2013, durante a gestão do prefeito Geraldo Júlio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), o programa sofreu mudanças. Adotando o novo nome “Recife Participa”, o projeto estabeleceu consulta popular sem caráter vinculativo. O objetivo principal foi ampliar e intensificar a gestão colaborativa e o controle social no Executivo Municipal (PCR, s/d). Tal mudança ocorreu pelo interesse em institucionalizar o programa, através de lei, tornando-o permanente na estrutura da Prefeitura. Na referida gestão foi verificado que 1.045 (mil e quarenta e cinco) obras do OP estavam atrasadas e apenas 180 (cento e oitenta) delas possuíam projeto executivo.

Wampler (2007) revela que apesar do Partido dos Trabalhadores ter realizado elevados investimentos neste programa, o OP de Recife sempre apresentou grandes dificuldades na sua execução por escassez de recursos para investimentos, uma vez que os investimentos realizados eram insuficientes para proporcionar a estrutura necessária para execução de projetos deliberativos. Além disso, a burocracia ineficiente também representou um entrave para o pleno funcionamento do OP. Ressalta-se que o programa apesar de ser um bom canalizador de demandas da população, obteve baixa capacidade de retorno e efetivação.

Inferese, a partir do exposto, que o OP recifense incorreu em falhas na implementação das decisões tomadas nas plenárias, apresentando baixa capacidade de processar demandas, gerando a descontinuidade do OP ou sua reformulação para óticas mais flexíveis. Contudo, as mudanças estabelecidas no OP não reduzem a importância e os benefícios do engajamento social em projetos públicos, sobretudo no estabelecimento de diretrizes e prioridades para o dispêndio de recursos públicos. Portanto, o quadro 04 a seguir traz uma síntese das principais mudanças.

### Quadro 04: Síntese das principais mudanças.

Bom catalisador das demandas da população; mas, baixa capacidade de retorno e efetivação;  
Programa Recife Participa: consulta popular sem vínculo;  
Intensificação da gestão colaborativa e controle social;  
Institucionalização do programa via lei municipal.

Fonte: elaborado pelos autores.



## CONCLUSÕES

O orçamento participativo em Recife demonstrou ser uma importante ferramenta de envolvimento da população no desenho da aplicabilidade orçamentária, haja vista a descentralização na aplicação dos recursos públicos. Ademais, este se configura como um instrumento que se contrapõe à tradicional democracia representativa, possibilitando a intervenção cidadã em debates e no processo decisório sobre alocação de recursos públicos mediante instituições deliberativas, tais como as plenárias e os colegiados. Sendo assim, ao longo do desenvolvimento do OP em Recife, verificou-se que por meio desse instrumento a democracia participativa “permite a expansão da cidadania e a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade como um todo” (BUHLUNGU, 2002, p. 156).

Considerando que o desenvolvimento socioeconômico é um fim a ser alcançado, podemos afirmar que a democracia deliberativa é um meio efetivo para alcançar este fim. Em um país como o Brasil, ainda dotado de relações patrimonialistas e clientelistas, é imprescindível que os cidadãos comuns ocupem espaços públicos de decisão e atuem junto aos governantes para definir cursos de ações mais efetivos para toda a sociedade. Afinal, recursos públicos pertencem a todos os cidadãos, devendo, portanto, cada indivíduo imbuir-se de sentimento de responsabilidade para com os recursos públicos. O empowerment popular é capaz de trilhar caminhos mais compromissados com o desenvolvimento de uma sociedade.

Em suma, a análise dos estudos sobre desenvolvimento nos permite concluir que com os resultados inexpressivos alcançados pelas teorias econômicas clássicas, busca-se a partir das diretrizes estipuladas por teorias contemporâneas - com ênfase no engajamento social, na democracia deliberativa e na governança - alcançar enfim o tão sonhado desenvolvimento. No caso estudado, a governança e o processo deliberativo majoram a participação popular e esse engajamento auxilia na gestão pública. Nesse sentido, do ponto de vista das teorias de desenvolvimento apresentadas neste trabalho, notou-se que o OP de Recife possui características que estimulam a teoria de Amartya Sen sobre desenvolvimento como liberdade, principalmente em decorrência da expansão da capacidade política alcançada pelos bairros envolvidos na alocação dos recursos.

Contudo, o OP requer atenção especial dos gestores, uma vez que mudanças políticas e administrativas podem culminar no enfraquecimento deste processo deliberativo, conforme ocorreu no município estudado. Todavia, este resultado não atenua a importância das instituições deliberativas para o alcance do desenvolvimento socioeconômico. Por meio destes instrumentos, estimula-se o exercício da cidadania, o compromisso com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade na gestão pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento público no Brasil. In: SANTOS, B. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

BARNARD, A. Participação. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, A. (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BUHLUNGU, S. O reinventar da democracia participativa na África do Sul. In: SANTOS, B. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 133-165.

CHACON, S. S. Desenvolvimento. In: Boullosa, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 48-50.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial. In: BOULLOSA, R. de F. (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 91-94.

COCCO, F. A institucionalidade Participativa (Entrevista), 2013. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-institucionalidade-participativa/>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: Instituições, Capacidades e o Desenvolvimento Deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, nº 9, p 20-63, 2003.

FERREIRA, D. E. S. Participação e Deliberação: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de belo horizonte e recife. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

FREY, K. Governança Interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, ano IV, nº 5, out., 2004.

FURTADO, C. O Mito do Desenvolvimento Econômico. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

HABERMAS, J. A inclusão do outro: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

KLIKSBERG, B. Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KNOPP, G.; DARBILY, L. V. C.; VIEIRA, M. M. F.; SIMÕES, J. M. Cultura e Desenvolvimento Local. In: VIEIRA, M. M. F.; SILVA, R. C. da; RODRIGUES, M. S.(Org.). Cultura, Mercado e Desenvolvimento. Porto Alegre: Da Casa, 2010.

G. Governança social, Território e Desenvolvimento. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 04, n. 08, p. 53-74, jul./dez., 2011.

MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MISOCZKY, M. C.; GOULART, S.; MORAES, J. A ditadura do discurso do desenvolvimento em questão: das críticas proscritas a concepções emergentes. Oficina. VI Encontro de Estudos organizacionais da ANPAD (EnEO 2010). Florianópolis/SC: 23 a 25 de maio de 2010.

MOTTA, F. C. P. Administração e Participação: Reflexões para a Educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n.2, p. 369-373, jul./dez., 2003.

RECIFE. Lei 16.687 de 21 de setembro de 2001. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período 2002/2005. Recife Cidade Saudável. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2001/1669/16687/lei-ordinaria-n-1668-7-2001-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-para-o-periodo-2002-2005>> . Acesso em: 05 ago. 2019



Lei 17.111 de 19 de setembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período 2006/2009. Recife: Mais trabalho, melhor qualidade de vida. vol.1. Disponível: <<https://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/pla-noplurianual/plurianual2006/volume1/Aprese-ntacao-vol-1.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019

Lei 17.586 de 14 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período 2010/2013. Nossa cidade é a gente quem faz. vol.1. Disponível: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17586/>>. Acesso em: 05 ago. 2019

Lei 17.586 de 14 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período 2010/2013. Nossa cidade é a gente quem faz. vol.1. Disponível: <<http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/17586/>>. Acesso em: 05 ago. 2019

PIMENTEL, T. D. et al. Governança Territorial como estratégia de gestão social do desenvolvimento. In: FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. Administração Pública, Gestão Social e Economia Solidária: Avanços e Desafios. Viçosa, MG, 2011.

PIRES, V. Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como faz. Barueri: Manole, 2001.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE - PCR. Recife Participa. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/recife-participa>>. Acesso em: 05 set. 2019

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

SANTOS, B. de S.. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: . Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-545.

SILVA, T. 2003. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras: 2004.

SOUZA, M. L. de. Desenvolvimento de comunidade e Participação. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TAVARES, A. O. Participação. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 133-135.

TENÓRIO, F. G. (org.). Cidadania e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. Caderno CRH, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez., 1997.

WAMPLER, B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2007.





PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA  
CULTURA POR MEIO DOS CONSELHOS DE  
POLÍTICAS CULTURAIS

*PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL OF  
CULTURE THROUGH CULTURAL POLICIES  
COUNCILS*

Larissa Antunes Zanotti;  
Luciana Braga Silveira;  
Júlia Moretto Amâncio.  
Universidade Federal de Lavras.



## RESUMO

O direito à cultura é hoje considerado um dos direitos fundamentais do cidadão, por conseguinte existem políticas culturais que visam promover o acesso a esse direito. Como garantia de participação social, o Sistema Nacional de Cultura prevê a instituição de Conselhos de Políticas Culturais. Tem sido desenvolvido desde 2018 na Universidade Federal de Lavras um projeto junto à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer, Cultura e Turismo de Lavras-MG, de assessoria à institucionalização da cultura. A cultura está intimamente ligada com a interação entre indivíduos, na dimensão antropológica a cultura é entendida como o conjunto dos modos de pensar e sentir, bem como na interação social dos indivíduos (BOTELHO, 2011). A ideia de participação social, está relacionada a conselhos de política cultural consultivos e deliberativos, de modo que esses conselhos devem propor, formular, monitorar e fiscalizar as políticas culturais (BRASIL, 2012). Os conselhos podem ser entendidos como espaços de disputas pelo poder que, por sua vez, estão inseridos no contexto de políticas públicas. Além disso, o principal papel dos conselhos está relacionado a democratização da gestão pública (TATAGIBA, 2010). O foco principal do trabalho consiste em discutir a importância e os desafios de se ter um Conselho Municipal de Política Cultural, haja vista a importância desse espaço na garantia de participação de membros da sociedade. Os principais desafios estiveram ligados às diferenças de temporalidade do poder público e das demandas da sociedade. Tem-se como objetivo geral fomentar, no âmbito acadêmico, discussões já existentes sobre Conselhos e a participação social destes, de forma a garantir a democratização de espaços culturais. Foram realizadas reuniões, entrevistas, mobilização social, levantamento de dados e a formulação de um regimento interno para o Conselho. Houveram avanços em relação a reestruturação da cultura, como a organização do regimento interno e a evidência dos setores culturais para a realização de novas eleições para compor o Conselho. Contudo, as eleições não ocorreram por problemas burocráticos, o que demonstrou fragilidade de organização da secretaria Municipal, desmotivando a participação social. Os desafios na cultura estão relacionados à criação de um sistema articulado, além das diferenças de temporalidade entre o governo e a sociedade.

**Palavras-Chave:** Participação social; Política Cultural; Conselho de Política Cultural.

## INTRODUÇÃO

O direito à cultura é hoje considerado um dos direitos fundamentais do cidadão, por conseguinte existem políticas culturais que visam promover o acesso a esse direito. Para garantir que todos os cidadãos se sintam representados, o Sistema Nacional de Cultura prevê a instituição de Conselhos de Políticas Culturais, para que membros da sociedade civil participem e deliberem sobre os rumos da cultura no país, nos estados e municípios. Com vistas a analisar as políticas culturais do município de Lavras e assessorar o processo de institucionalização da cultura, tem sido desenvolvido desde 2018 na Universidade Federal de Lavras (UFLA) um projeto de pesquisa e extensão junto à Secretaria Municipal de Esporte, Lazer, Cultura e Turismo.

A cultura está intimamente ligada com a interação entre indivíduos e da forma como essas interações acontecem, na dimensão antropológica a cultura é entendida como o conjunto dos modos de pensar e sentir, bem como na interação social dos indivíduos, como estes constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas (BOTELHO, 2011)

O Estado possui um papel relevante como garantidor de livres manifestações, direito que está garantido pela Constituição Federal do Brasil. Ademais, o Estado possui também um papel fundamental no reconhecimento da diversidade cultural, para que a cultura seja de fato democrática e atinja todas as camadas da sociedade independentemente da classe social (ALBUQUERQUE, 2007). Dessa forma, a gestão pública da cultura deve contemplar



a pluralidade das manifestações culturais, além de abrir espaço para a atuação da multiplicidade de seus agentes (ALBUQUERQUE, 2007).

A cultura nem sempre esteve institucionalizada no cenário brasileiro (RUBIM, 2017). Por muito tempo era considerado “cultura” apenas as artes voltadas para as elites. No Brasil, a maior dificuldade está relacionada ao processo de exclusão, da maior parcela do público, das oportunidades de consumo e de criação cultural (CALABRE, 2007), o que inviabiliza a efetividade de participação social. De acordo com (CALABRE, 2007) a institucionalização da política cultural é uma demanda dos tempos atuais. O fato de políticas culturais no Brasil serem recentes, explicam o motivo pelo qual são pouco consolidadas, haja vista que outras políticas públicas, como por exemplo, de saúde possuem tamanha consolidação e um Sistema Nacional eficaz.

Essa experiência nos mostra como o estabelecimento de diretrizes, e distribuição de responsabilidades entre união, estados e municípios e a criação de participação social são formas de se buscar políticas públicas mais efetivas (BRASIL, 2012). Essa discussão fomenta a necessidade de implementação nos municípios do Sistema Nacional de Cultura. Visando o fortalecimento das políticas culturais, bem como a participação da sociedade, foi criado o Sistema Nacional de Cultura (SNC), que propõe um modelo de gestão a ser seguido, entre seus principais componentes está o Conselho Municipal de Política Cultural, de forma a garantir que a cultura seja mais bem estruturada no país.

A ideia de participação social, está intimamente relacionada a conselhos de política cultural consultivos e deliberativos, de modo que esses conselhos devem propor, formular, monitorar e fiscalizar as políticas culturais, a partir das diretrizes emanadas das Conferências de Cultura (BRASIL, 2012). Somente através de um Conselho que abranja a dimensão de cultura dos diversos agentes da sociedade, é possível que tais diferenças sejam respeitadas.

Para que seja possível uma gestão democrática das instituições culturais e uma política cultural inclusiva e pluralista, o Estado precisa estar aberto às diferentes demandas sociais, inclusive por formas culturais divergentes (ALBUQUERQUE, 2007). Desse modo, se mostra relevante a participação da sociedade civil em espaços públicos, para deliberar e participar efetivamente dessas políticas. Artistas, agentes de cultura, gestores culturais e o público em geral vêm buscando formas de participar e interferir nos processos de decisões no campo das políticas públicas culturais (CALABRE, 2007), tornando relevante e legítima a existência de Conselhos de Políticas Culturais.

Os conselhos podem ser entendidos como espaços de disputas pelo poder que, por sua vez, estão inseridos no contexto de políticas públicas. Os conselhos impactam o processo de produção das políticas em suas áreas específicas e têm seu perfil e dinâmicas afetados pelas características gerais que conformam a comunidade de política na qual estão inseridos. Além disso, o principal papel dos conselhos está relacionado a democratização da gestão pública (TATAGIBA, 2010).

## OBJETIVOS

O foco principal do trabalho consiste em discutir a importância e os desafios de se ter um Conselho Municipal de Política Cultural, haja vista a importância desse espaço na garantia de participação de membros da sociedade civil, garantindo Políticas Culturais democráticas e inclusivas. Os principais desafios estiveram ligados às diferenças de temporalidade do poder público e das demandas da sociedade.

Tem-se como objetivo geral fomentar, no âmbito acadêmico, discussões já existentes sobre Conselhos e a participação social destes, de forma a garantir a democratização de espaços culturais.

## METODOLOGIA

No primeiro semestre do ano de 2018, o núcleo de extensão da Universidade Federal de Lavras (UFLA), chamado de Observatório de Políticas Públicas (OPP), composto por alunas e alunos dessa e de outras universidades e membros da sociedade civil, foi convidado pela Secretaria Municipal de Esporte, Lazer, Turismo e Cultura, a assessorar a reestruturação da cultura da cidade de Lavras-MG, uma vez que o município passou por diversas mudanças na gestão da cultura. Por conseguinte, entre trocas de governo houve descontinuidade na valorização da cultura.

Como metodologia, foram realizadas reuniões com o secretário municipal e a respectiva assessoria de cultura, com membros do então Conselho Municipal de Política Cultural, que estava inativo. Também realizaram-se entrevistas semiestruturadas com os gestores dos espaços culturais da cidade, de modo a colher informações a respeito dos espaços geridos por eles, por meio de um levantamento de informações, indicando onde o Conselho poderia atuar de forma mais significativa. Paralelamente, foi feito um levantamento de dados de todos os artistas e agentes culturais do município, de modo a identificá-los e convidá-los para os Fóruns Setoriais de Cultura de Lavras, evento organizado pela Secretaria de Cultura com o apoio do projeto. A partir disso, foram levantados cerca de 580 nomes e contatos de agentes culturais do município, uma vez que não havia registros organizados no âmbito da Secretaria Municipal acerca dessas informações.

A equipe do projeto assessorou o Conselho na formulação de um regimento interno que passaria melhor organizar suas funções e serviços. Nele continham informações sobre quais cadeiras deveriam compor o Conselho, além de regras gerais e específicas sobre cada setor cultural, bem como o funcionamento das eleições para a próxima gestão. A atividade de mobilização social constituiu-se nos Fóruns Setoriais de Cultura, em que foram promovidos debates com os agentes culturais sobre a atual política de cultura da cidade, suas carências e demandas, além de ter sido um momento para cada setor indicar os nomes que iriam concorrer às eleições da próxima gestão do Conselho de Política Cultural. De acordo com o Sistema Nacional de Cultura, devem ter assento nos Conselhos de Política Cultural, além dos segmentos artísticos, setores ligados à economia da cultura, movimentos sociais de identidade, as identidades sexuais e as faixas etárias, representantes de circunscrições territoriais e de instituições não governamentais ligadas aos temas da cultura (BRASIL, 2012).

## ANÁLISE

Em 2010, a lei 12.343/2010 aprovou o Plano Nacional de Cultura, com duração de 10 anos. Este foi estruturado em cinco capítulos sobre o papel do Estado, o respeito à diversidade cultural, a democratização do acesso à cultura, estímulo à participação social e potencial da cultura no desenvolvimento socioeconômico. A lei também definiu que deveria ser criado por lei específica o Sistema Nacional de Cultura, o qual estabeleceria os mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

A Emenda Constitucional 71/2012, instituiu o SNC como um sistema “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa”, de forma a instituir “um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes” (BRASIL, 2012).



O SNC estabelece a integração de sistemas municipais, estaduais e distritais de cultura e os sistemas setoriais do processo criativo, tendo como órgão coordenador, em âmbito nacional, o Ministério da Cultura. Estados e municípios podem aderir voluntariamente ao SNC e para isso devem organizar uma estrutura político-administrativa composta, basicamente, por: órgãos gestores de cultura, sistemas de financiamento da cultura, conselhos de políticas culturais e planos de cultura.

Entretanto, o SNC ainda não foi completamente instituído; o projeto de lei que o regulamenta ainda tramita no Congresso Nacional. As metas do PNC, cujo prazo de vigência expirou em 2020, ainda não foram completamente alcançadas. Dentre elas, destaca-se a meta número 1, que prevê que até essa data o SNC deveria estar institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação e 60% dos municípios com sistemas de cultura também institucionalizados e implementados (BRASIL, 2018).

O Ministério da Cultura, até então, era o principal representante da cultura no âmbito da União e era a partir dele que o Sistema Nacional de Cultura se pautava para sua estruturação nos Estados e Municípios. Em 2019 o Ministério foi extinto pelo novo governo e substituído pela Secretaria Especial de Cultura, o que vem gerando dúvidas e discussões acerca da qualidade e efetividade das políticas culturais no país. Não obstante, a pesquisa exploratória, bem como as atividades de extensão conseguiram avançar somente até o momento pré-eleitoral do conselho, posto que devido a tramites burocráticos a eleição não pôde ser realizada e até o presente momento o município segue sem um Conselho de Política Cultural ativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até o presente momento houveram avanços em relação a reestruturação da cultura e operacionalização de um Sistema Municipal de Cultura eficaz. Conseguiu-se organizar um regimento interno para o então Conselho de Política Cultural do município, além de colocar em evidência os setores culturais para uma efetiva atuação. Contudo, a não ocorrência das eleições, por problemas burocráticos demonstrou a fragilidade de organização da Secretaria Municipal, desmotivando a participação social, visto que houve uma desmobilização do trabalho que já havia sido feito. No poder público, há uma grande diferença de temporalidade, uma vez que as demandas da sociedade civil são dinâmicas e rápidas, enquanto o governo se mostra moroso. Por enquanto, a inexistência de um conselho forte e a bem estruturado promove o afastamento de uma gestão cultural eficaz, que consiga promover cultura para toda a sociedade. As dificuldades de estruturar e fortalecer o Sistema de Cultura nesse município nos levam a reflexão sobre os desafios ainda maiores quando o contexto é a federação, contexto maior e mais complexo. Ademais, as dúvidas se intensificam com a extinção do Ministério da Cultura, principal órgão responsável pela organização de políticas culturais. Os desafios na cultura estão relacionados à criação de um sistema articulado, haja vista a descontinuidade dos projetos e ações.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MINISTÉRIO DA CULTURA. Guia de Orientações para os Estados. Brasil: Dezembro, 2011.

SECRETARIA DE CULTURA. Conselhos de Cultura, coleção Política e Gestão Culturais. Bahia: 2013.

BOTELHO, ISAURA. DIMENSÕES DA CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS. São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, abril de 2001. LARAIA, Roque de Barros. Cultura: um conceito antropológico. 14. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz. Fragmentos do discurso cultural: por uma análise crítica do discurso sobre a cultura no Brasil. Teorias e políticas da cultura: visões: EDUFBA, p. 13-23, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; VASCONCELOS, Fernanda Pimenta. Financiamento e fomento à cultura nas regiões brasileiras. EDUFBA, 2017. CALABRE, Lia et al. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. 2007.









PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL  
PARTICIPATIVO: ESTUDO DO PROCESSO DE  
ELABORAÇÃO DE PLANOS PLURIANUAIS DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

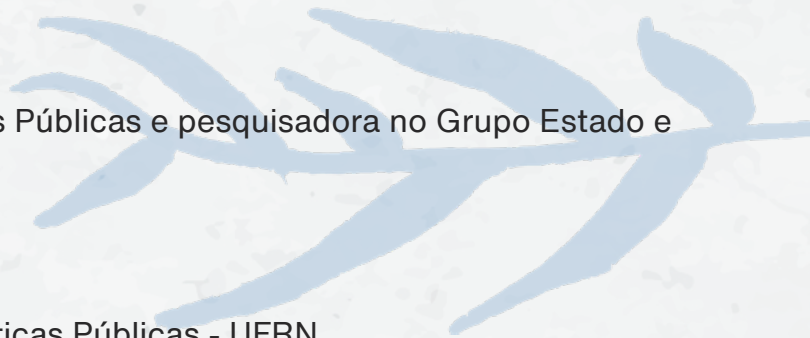
*PARTICIPATIVE GOVERNMENTAL PLANNING:  
STUDY OF THE MULTIANNUAL PLANNING  
PROCESS IN THE STATE OF RIO GRANDE DO  
NORTE*

Larissa Kevinlyn Martins Marinho  
Graduanda em Gestão de Políticas Públicas e pesquisadora no Grupo Estado e  
Políticas Públicas – UFRN  
larissammarinho123@gmail.com

Lindijane de Souza Bento Almeida  
Docente no Departamento de Políticas Públicas - UFRN  
almeida.lindijane@gmail.com

Raquel Maria da Costa Silveira  
Docente no Departamento de Políticas Públicas - UFRN  
raquelmcsilveira@hotmail.com

Brunno Costa do Nascimento Silva  
Mestre em Ciências Sociais (UFRN).  
Pesquisador no Observatório das Metrôpoles – UFRN  
brunno.cns@gmail.com



## RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto os processos de participação social no planejamento governamental, especificamente, na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs). Objetivou-se estudar o processo de elaboração dos PPAs do estado do Rio Grande do Norte para os períodos de 2016-2019 e 2020-2023, compreendendo avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas a partir das experiências de planejamento. Ainda, investigou-se se, na visão dos gestores, o processo de planejamento participativo possibilitou a aproximação entre o gestor estadual e o cidadão potiguar. Foi realizada pesquisa documental a partir da leitura e análise dos PPAs publicados, além de entrevistas semiestruturadas com gestores estaduais e observação direta. Os resultados indicaram como desafios a ausência de conhecimento prévio dos servidores em relação a conceitos e elementos relacionados ao planejamento; a falta de credibilidade em processos participativos e em relação ao próprio PPA; dificuldades no monitoramento das ações, além da tímida participação social.

**Palavras-chave:** Planejamento governamental. Plano Plurianual. Participação Social.

## ABSTRACT

This research has as its object the processes of social participation in government planning, specifically, in the preparation of Multi-Year Plans (PPAs). The objective was to study the process of preparing the PPAs of the state of Rio Grande do Norte for the periods of 2016-2019 and 2020-2023, comprising advances and challenges posed to the public manager for participatory planning, as well as observing whether new practices were instituted from planning experiences. Furthermore, it was investigated whether, in the view of the managers, the participatory planning process enabled the approximation between the state manager and the citizen of Rio Grande do Sul. Documentary research was carried out based on the reading and analysis of the published PPAs, in addition to semi-structured interviews with state managers and direct observation. The results indicated as challenges the lack of prior knowledge of the servers in relation to concepts and elements related to planning; the lack of credibility in participatory processes and in relation to the PPA itself; difficulties in monitoring actions, in addition to timid social participation.

**Keywords:** Government planning. Pluriannual Plan. Social Participation.

## INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro passou por intensas transformações ao longo das últimas décadas em virtude da constante evolução da participação da sociedade nas decisões governamentais. Tais alterações foram promovidas, em grande parte, pela pressão exercida dos movimentos sociais junto ao Estado e pela gestão pública, nas três esferas de poder, ao buscar inserir e estimular a sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Um exemplo notório dessa inserção pode ser vislumbrado na elaboração do Plano Plurianual (PPA) da União (2004-2007), na qual foi iniciada uma experiência de inclusão da população nos processos de formulação e monitoramento desse instrumento (BRASIL, 2015). Desde então a experiência virou uma prática recorrente conforme apontado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (2015) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa forma de planejamento foi disseminada para os demais entes governamentais que passaram a inserir no planejamento governamental alguns elementos presentes nesse processo inovador. Como exemplo, cita-se o PPA do Governo estadual do Rio Grande do Sul e a sua iniciativa de elaboração de um Manual para orientar a Elaboração de PPAs Municipais 2018-2021.



Outros entes estaduais também passaram a incluir a participação social no processo de elaboração dos PPAs, a exemplo do estado do Rio Grande do Norte (RN) que inseriu a sociedade na elaboração do PPA referente ao quadriênio de 2016-2019. A elaboração do Plano Plurianual (2016-2019) do RN iniciou no ano de 2015. Naquele momento de planejamento, buscava-se mais do que a construção de um plano. A ideia era construir um aprendizado no que tange a ferramentas e estratégias de planejamento participativo. Para tanto, a primeira fase contou com a atuação de uma consultoria contratada para a elaboração do documento juntamente com os técnicos da gestão estadual.

A elaboração do PPA estadual 2016-2019 foi considerada inovadora por considerar “uma nova metodologia [...] com uma abordagem mais estratégica, adotando uma visão territorial mais explícita e fortalecendo o exercício sistemático de planejamento” (GOVERNO DO RN, 2016, p. 9). Segundo o referido PPA, um dos destaques inovadores foi o fato de que pela primeira vez, no RN, o planejamento do PPA estadual contou com a participação direta da sociedade, o que se deu por meio da realização de Encontros Territoriais e de consulta via internet. Assim, a sociedade pôde indicar suas demandas e “exercer sua cidadania participando do planejamento estadual”. Ainda, foi implantado o monitoramento compartilhado do Plano, a partir do qual a sociedade poderia “governar junto com o Governo do Estado”. O documento foi construído sob a perspectiva da Gestão orientada para Resultados, que, segundo apontou, “tem se mostrado uma resposta eficaz às demandas crescentes da sociedade, à necessidade de melhoria da qualidade do gasto público e aos imperativos de transparência e responsabilização das Administrações” (GOVERNO DO RN, 2016, p. 12). Assim, o documento afirma-se como elemento de “transição do PPA tradicional, de viés burocrático e de poucas consequências práticas, para um PPA gerencial, de caráter estratégico e importantes desdobramentos”.

O suporte prestado por consultores, nesta primeira experiência, se justificava pela inexistência de práticas participativas de planejamento no governo estadual. Assim, o intuito foi o de estabelecer novas práticas e gerar conhecimento entre os servidores estaduais, a fim de que os processos seguintes de elaboração, bem como o monitoramento do PPA, pudessem ser realizados de forma conjunta com a sociedade.

Após essa primeira experiência, a gestão iniciada em 2019, promoveu a continuidade do modelo. A elaboração do PPA estadual 2020-2023 foi, igualmente, realizada com o suporte de estratégias participativas de planejamento. O processo de elaboração ocorreu no ano de 2019. Nesta experiência, o PPA estadual não contou com o suporte de consultores externos. A coordenação ficou por conta de servidores públicos da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) e a elaboração contou com servidores de todos os órgãos da administração direta e indireta.

Diante desse contexto, o presente texto tem como objeto o estudo do processo de elaboração do PPA do estado do RN entre os anos de 2015 e 2020, compreendendo os avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas a partir das experiências de planejamento dos PPAs (2016-2019/2020-2023). Objetivou-se investigar o processo de elaboração dos PPAs do estado do RN (2016-2019 e 2020-2023), compreendendo avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas a partir das experiências de planejamento.

## METODOLOGIA

O estudo possui natureza qualitativa, no qual foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica (tendo-se como principais temas: planejamento governamental, participação social e sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas) e documental (análise dos PPAs do RN - 2016-2019/2020-2023), buscando-se informações acerca do processo de elaboração e da metodologia adotada.

Com relação aos dados primários, estes foram obtidos de entrevistas realizadas com gestores públicos envolvidos no processo de formulação dos PPAs Participativos do RN (2016-2019 e 2020- 2023). Foram entrevistados 5 gestores que atuaram na elaboração dos PPAs referidos, sendo 3 com atuação em ambas as gestões (Robinson Faria e Fátima Bezerra) e 2 com atividades na gestão Fátima Bezerra. Em ambas as gestões foram entrevistados: o gestor responsável<sup>1</sup> pela Coordenadoria de Acompanhamento e Controle (COPLAC), o Subcoordenador<sup>2</sup> da COPLAC e o Secretário Adjunto<sup>3</sup> da Secretaria de Estado da Administração (SEAD). Já em relação aos gestores do Governo de Fátima Bezerra entrevistados foram: uma servidora efetiva<sup>4</sup> da SEAD que atua como membro da Comissão de Elaboração e Monitoramento e o Chefe de Gabinete<sup>5</sup> do Governo Cidadão. As entrevistas abrangeram o processo de formulação do plano e, igualmente, o processo de monitoramento do PPA (2016-2019).

Para a identificação dos atores entrevistados, utilizou-se a metodologia Bola de Neve (VINUTO, 2014), de forma que os gestores envolvidos nos processos de planejamento indicaram outros servidores a serem entrevistados.

As entrevistas enfocaram elementos como: a percepção sobre o PPA; a participação direta dos entrevistados na elaboração dos documentos; a participação social e a metodologia adotada; os desafios na adoção das metodologias de fomento à participação; a reverberação das demandas da sociedade nos planos; os processos de monitoramento e avaliação; e, por fim, o aprendizado gerado a partir da atuação destes no processo geral.

Ainda, as informações e dados foram coletados por meio de observação direta durante a participação dos pesquisadores em eventos e apresentações realizadas pelos técnicos no decorrer do processo de elaboração do PPA estadual em 2019.

## PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: O PLANO PLURIANUAL EM DESTAQUE

O principal instrumento para a realização de um bom governo é o planejamento, uma vez que se constitui na “arte de governar” (MATUS, 1996). Como chama a atenção De Toni (2016) trata-se de uma ferramenta que os governos e os gestores municipais possuem para transformar uma realidade. Além disso, configura-se como um método coerente de formação e implementação de diretrizes governamentais, permitindo um maior controle central de uma vasta rede de órgãos. O planejamento governamental, ainda, permite a definição de objetivos conhecidos e aceitos, que devem representar o interesse público. Por fim, esse instrumento busca abolir o despreparo e a improvisação.

Como ressalta Chrispino (2016):

Talvez devêssemos, antes de dizer que o planejamento é uma técnica, chamá-lo de arte, pois são poucos os que estão convencidos de sua importância e, como é quase inexistente a cultura de formação de planejadores na esfera pública, o país contará com aqueles que tenham vocação, expertise, tal qual o artista que se destaca da multidão pelo talento natural (CHRISPINO, 2016, p. 163).

---

1 A entrevista foi realizada no dia 05 de março de 2020.

2 A entrevista foi realizada no dia 12 de março de 2020.

3 A entrevista foi realizada no dia 11 de março de 2020. Na época de elaboração do PPA (2016-2019), o Secretário Adjunto da SEAD exercia o cargo de Secretário de Esportes.

4 A entrevista foi realizada no dia 10 de março de 2020.

5 A entrevista foi realizada no dia 13 de março de 2020



Para o autor (CHRISPINO, 2016), planejar não é uma tarefa simples e conta com variáveis de todos os matizes e com pouca experiência acumulada para os decisores (atores políticos), equipes técnicas (planejadores) e sociedade (atores sociais). A partir do princípio de que o planejamento estabelece as diretrizes, os objetivos e as orientações que permitirão a realização de uma ação, o tomador de decisão ao adotar o planejamento pode viabilizar o alcance de objetivos e metas propostos em seu governo.

Na academia, o debate em relação ao conceito de planejamento é muito forte na área das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. É um conceito que conta com inúmeras contribuições. A partir da década de 1990, a literatura vem chamando a atenção para o fato de que o planejamento não tem um caráter eminentemente técnico.

Para Silva (1996, p. 739), o planejamento é tido como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Contudo, tal percepção deve ser alvo de discussão, visto que a partir da perspectiva de teóricos que defendem, por exemplo, a excelência do planejamento estratégico, este nada mais é do que um processo técnico e político. Um conjunto de elementos é considerado ao se firmar o entendimento da natureza híbrida do planejamento.

O pensamento do economista Carlos Matus (1996) ao introduzir no debate acadêmico a relevância que a dimensão política tem sobre a dimensão técnica, para garantir a sustentação de uma gestão, foi amplamente discutido e reconhecido por muitos estudiosos da temática.

No caso brasileiro, a retomada da democracia no país nos anos 1980, por meio da abertura do espaço público, tornou a participação social um elemento crucial para a sustentabilidade de qualquer governo democrático.

Na gestão pública do Brasil contemporâneo o planejamento governamental requer uma racionalidade técnica e política. A dimensão política é algo notório, uma vez que o planejamento participativo entra em cena a partir da Constituição Federal de 1988, a qual criou, por meio de seus dispositivos, um Estado democrático de direito, que requer um novo modelo de planejamento governamental, que incluía a participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas.

A partir do novo arranjo federativo estabelecido com a Constituição de 1988, os entes federativos precisam desenvolver uma gestão participativa, compartilhando o poder de decisão com os atores políticos e sociais e prestando contas de suas ações. A dimensão técnica do planejamento (capacidade de governo/governança) deixou de ser suficiente para atender o novo marco regulatório das políticas públicas, sobretudo as de natureza social. Ou seja, a dimensão política (a governabilidade do sistema) se tornou algo inconteste e passou a ser considerada no planejamento governamental.

Como Matus (1996) compreende a gestão não esquecendo, em nenhum momento, a importância do controle das situações políticas para viabilizar ou não um projeto de governo, o seu método passou a ser referência (Planejamento Estratégico Situacional - PES), o qual contemplava o modelo de planejamento tradicional (dimensão técnica) e estratégico (dimensão política a partir da ideia do triângulo de governo). O PES defende a premissa de que o triângulo de governo precisa ser adotado para a realização de um bom governo.

Como chama a atenção Almeida (2001, p. 36) “a ideia de compreender a gestão a partir do triângulo de governo está calcada no princípio de que o processo de governo deve ser analisado a partir de uma unidade comum às três variáveis do triângulo, as quais se condicionam mutuamente, revelando algo que é comum às três: a ação humana”.

No planejamento estratégico situacional, conforme destacado por Matus (1996, p. 14) o “planejamento poderia ser um problema técnico caso se referisse à relação do homem com as coisas, mas essas coisas sempre ocultam outros

homens. O planejamento é assim um problema entre homens, entre governantes”. Nesse sentido, como destaca Chrispino (2016, p. 174) se o planejamento “fosse tratado apenas na dimensão tecnicista, o mais honesto seria indicar o uso de programas de computador voltados exclusivamente para ordenar ações a partir de critérios estabelecidos”.

Para Santos e Ditterich (2016), o que diferencia o PES e o planejamento normativo tradicional é que no PES indivíduo que planeja está inserido em um contexto que permite que outros atores, dentro de uma realidade comum, venham a planejar também e no tradicional quem planeja não faz parte da realidade retratada, utilizando-a somente como uma tarefa.

No Campo de Públicas, o conceito de planejamento governamental está diretamente relacionado ao conceito tecnopolítico. Como destaca Corrêa (2020), o termo tecnopolítico é uma expressão polissêmica que para sua compreensão é preciso verificar três categorias:

- i) como processo organizacional, caracterizando uma gestão capaz de superar a dicotomia política versus técnica; ii) como predicado dos atores públicos, mediante a percepção de que suas ações são dotadas de caráter técnico e também político; e iii) como transformação nas práticas políticas, a partir da utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs). (CORRÊA 2020, p. 157)

Como destaca o autor (CORRÊA, 2020), na primeira categoria o termo tecnopolítico está diretamente relacionado às contribuições de Matus (1996), “que trata sobre a necessidade de o governo realizar um processamento tecnopolítico adequado de suas estratégias, ou seja, enxergar a complexidade dos cenários e dos problemas que se apresentam a partir de um método de planejamento apropriado para o seu enfrentamento” (CORRÊA, 2020, p. 157). O conceito tecnopolítico surge como um conceito que supera a visão wilsoniana de dicotomia entre técnica e política, uma vez que a justaposição entre as duas variáveis é tomada como fundamental para o sucesso das políticas públicas.

Na terceira categoria, o uso de tecnologias de informação e comunicação no governo se relaciona com o conceito tecnopolítico a partir da ideia do entendimento de que não é pelo mero uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) que devemos adotar as tecnologias, mas a partir de uma concepção mais ampla, de que as TICs podem promover o exercício da cidadania, da participação social, da accountability e da transparência governamental. Ou seja, podem promover o “aumento do desempenho governamental, da transformação das práticas democráticas e, sobretudo, de ampliação da governança pública” (CORRÊA, 2020, p. 158).

Carlos Matus (1996) sugere três elementos, os quais precisam ser levados em consideração para que seja possível realizar um bom governo: 1) o projeto de governo, 2) a capacidade de governo e 3) a governabilidade do sistema. Dessa forma, o governante tem que ter clareza da necessidade de equilíbrio entre esses três elementos e da importância da dimensão política na sustentação da possibilidade de um bom desempenho governamental.

O pressuposto básico é que o exercício de governo exige que constantemente se articulem três variáveis, a partir da realização de balanços de gestão, constituindo um sistema triangular no qual cada uma depende das demais. Dessa forma, o governante tem por desafio manter o equilíbrio necessário entre os vértices do triângulo de forma a que seja possível ter capacidade propositiva, realizar ações com o apoio da sociedade, e ter métodos de planejamento que eleve a qualidade de sua gestão.



Como chama a atenção Corrêa (2020, p. 158):

Fato é que, ao longo do século XX, é possível constatar a insuficiência do modelo burocrático weberiano, que não responde plenamente aos desafios da administração pública; há, portanto, a necessidade de uma visão conciliadora entre política e administração (técnica), que pode ser observada na perspectiva de um continuum tecnopolítico, de acordo com Secchi e colaboradores, em que há “um modo de interpenetração teórico-conceitual, configurando um modo de aplicação de métodos, instrumentos e ferramentas tecnopolíticos.

Partindo do princípio de que a Gestão/Administração Pública no Brasil a partir da redemocratização requer um cidadão ativo e propositivo, exercendo a fiscalização dos recursos públicos, assim como participando do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, o Estado brasileiro inaugurou uma institucionalidade democrática que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento.

Os Planos Plurianuais podem ser apontados como uma inovação constitucional importante, “na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país” (CARDOSO JUNIOR; SANTOS, 2018, p. 332). O PPA pode ser definido como o planejamento realizado pelos governos federal, estaduais e municipais, e também por todos os gestores de órgãos e entidades que exercem alguma função pública. Esse instrumento apresenta a totalidade das ações a serem executadas pelos órgãos que compõe a administração pública municipal, o que favorece a transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, e a tomada de decisão pelos gestores (GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Previsto pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, o Plano Plurianual consiste em um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas do governo para os quatro anos seguintes. De forma simplificada, o plano entra em vigência a partir do segundo ano de uma gestão e vai até o final do primeiro ano da gestão do mandato seguinte. Nessa perspectiva, mais do que o planejamento em si, o PPA se apresenta enquanto uma ferramenta que possibilita a compilação das ações prioritárias de uma gestão e sua aplicação é estabelecida tanto para a União, quanto para os estados e municípios. Além disso, mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, o qual deve traduzir em ações, o programa do candidato que fora eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e um compromisso político.

No processo de elaboração do PPA o compromisso político se dá com o reconhecimento da importância da participação da sociedade como uma forma de aperfeiçoamento da ação governamental (BRASIL, 2015). Considerando esse e outros aspectos, o Governo Federal brasileiro, à época da elaboração do PPA 2016-2019, trouxe inovações metodológicas que dão sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento de planejamento. As estratégias presentes no plano de 2016-2019 são uma decorrência de inovações trazidas pelo PPA 2012-2015, o que tinha como objetivo dotar o Plano da capacidade de interpretar a realidade na qual é implantado e as especificidades de cada política pública, comunicando melhor os compromissos do governo e evitando uma linguagem técnica. De acordo com o Governo Federal:

O PPA 2004-2007 inaugurou essa experiência no Brasil, contando com a participação de 2.000 organizações nos fóruns realizados em todos os estados e no Distrito Federal. No PPA 2008- 2011, foram consolidados canais formais de participação social no planejamento governamental, com importante

interação junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Para a formulação do PPA 2012-2015, foi realizada a primeira edição do Fórum Interconselhos, com 300 participantes representando conselhos e comissões nacionais e entidades de diversos setores da sociedade. A construção do PPA 2016–2019 alcançou, assim, um novo patamar, no que diz respeito aos diálogos sociais, ao ampliar o processo de consulta durante a fase de elaboração, com envolvimento direto dos Ministérios, e ao promover a continuidade da participação na fase de acompanhamento da execução do Plano.

Em todo o processo, houve a participação de mais de 4.000 pessoas, além de técnicos, participaram da discussão os representantes de conselhos setoriais e comissões nacionais, movimentos sociais e entidades:

Nos seis Fóruns Regionais do Dialoga Brasil no PPA, os participantes puderam encaminhar diretamente suas propostas às plenárias ou encaminhar sugestões por escrito aos organizadores do evento. Os quatro Fóruns Setoriais, realizados com representantes de organizações dos direitos das mulheres e da juventude, além do setor empresarial e sindical, também produziram diversas propostas para o PPA 2016-2019. Foram mais de 1.000 propostas recebidas e sistematizadas seguindo a ótica de organização do PPA por Programas Temáticos. O relatório de sistematização das propostas foi disponibilizado na sessão devolutiva do Fórum Interconselhos, realizada em julho. Os participantes receberam as respostas a cada uma das propostas aportadas e como estas foram (ou não) incorporadas ao PPA 2016-2019. Na oportunidade os participantes também discutiram a elaboração de uma agenda de acompanhamento do PPA a ser pactuada com o governo a partir de 2016 (BRASIL, 2015, p. 12-13).

Essa forma de planejamento, por sua vez, foi disseminada ao longo dos anos. Diversos entes governamentais passaram a inserir em suas estratégias de planejamento governamental alguns dos elementos presentes nesse processo inovador. Como já mencionado, a título de exemplo, cita-se o PPA do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a sua iniciativa de elaboração de um Manual para orientar a Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (2018-2021) e o PPA do município de Natal (2018-2021). No caso do PPA (2018-2021) de Natal o desafio era ainda maior, pois se buscou além das definições estratégicas e do fortalecimento da participação social, criar um contexto ideal para o fomento do planejamento em nível metropolitano e da governança metropolitana.

A administração pública do Rio Grande do Norte vem apresentando nos últimos PPAs (2015- 2019 e 2020-2023) a necessidade de inclusão da sociedade nos Planos Plurianuais com vistas a aprimorar o planejamento governamental do RN. Buscando apresentar, rapidamente, a contextualização com o resgate histórico dos fatos ocorridos na temática trabalhada, a próxima seção se debruça nesse aspecto.

## O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO RN À LUZ DE SEUS PPAS

Ainda que o Plano Plurianual tenha sido previsto e regulamentado como instrumento nas décadas de 1980 e 1990, a primeira experiência com essa ferramenta só foi implementada no estado do Rio Grande do Norte nos anos 2000. Em um panorama geral, ao todo podem ser mencionadas seis experiências referentes à adoção dessa ferramenta de planejamento por parte do Governo do estado do RN, a exemplo dos PPAs dos Governos de: Fernando Freire; Wilma de Faria; Iberê Ferreira; Rosalba Ciarlini; Robinson Faria; e Fátima Bezerra (MARINHO, 2020).



Com vigência entre os anos de 2000 e 2003, o PPA do RN da Gestão Fernando Freire é o único não disponibilizado pela SEPLAN. Por isso, não foi possível realizar uma análise do Plano para o tecimento de comentários sobre este.

Conforme destacado por Marinho (2020), o PPA estadual da Gestão Wilma de Faria, vigente entre o período de 2004 e 2007, adotou seis eixos temáticos para a construção do Plano, sendo estes: o poder e o alcance do conhecimento; a nova relação entre a cidade e o campo; a cidade como base da organização social e política; o desenvolvimento local; as mudanças institucionais; e por fim, o crescimento econômico. Para isso, o Governo de Wilma de Faria estabeleceu, metodologicamente, a divisão do território potiguar em oito, quais sejam: Mossoroense; Alto Apodi; Serras Centrais; Caicó; Currais Novos; Agreste; Litoral Norte; e Litoral Oriental, que foram utilizados como base para a implementação de políticas públicas.

De forma específica, o referido Plano aponta que levando em consideração a conjuntura vivenciada no estado naquele momento, tal situação não poderia ser solucionada somente com a aplicação do planejamento em seu contexto tradicional. Nesse cenário, mais do que formular parcerias público-privadas, a gestão também pretendia alcançar a sociedade civil organizada. No entanto, não foram encontrados relatos de qualquer momento de discussão entre a gestão e a população.

Já no caso do PPA elaborado durante o Governo de Iberê Ferreira, com vigência entre 2008 e 2011, a temática selecionada como pauta central da gestão recaiu sobre a discussão dos direitos humanos, em especial no que diz respeito à justiça social e à qualidade de vida da população; além de permear por temáticas mais administrativas, a exemplo da defesa e incentivo à competitividade econômica.

Por sua vez, a análise do referido Plano possibilitou a identificação de certos avanços em relação ao anterior. Em questão de estrutura, este contou com uma divisão por eixos. O primeiro eixo retratou as estratégias, objetivos e eixos dos oito territórios trabalhados: Mossoroense, Vale do Açu, Médio Oeste, Litoral Oriental, Seridó, Alto Oeste, Agreste, Potengi e Trairí, e Litoral Norte. O segundo eixo se voltou para a sistematização das diretrizes e objetivos do Plano em si, além de apresentar uma novidade em relação ao anterior, que consiste nos processos de monitoramento e avaliação deste.

Por fim, segundo Marinho (2020), em relação ao PPA estadual da Gestão Rosalba Ciarlini, vigente entre 2012 e 2015, a conjuntura identificada demonstra uma preocupação com quatro recortes, sendo estes: o estadual, o regional, o nacional e o internacional. Ademais, além dos oito territórios estabelecidos, pela primeira vez se trabalhou com a Região Metropolitana de Natal<sup>6</sup>, que na época contava com 10 municípios (Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Macaíba, Ceará Mirim, Nísia Floresta, São José de Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz). Esse Plano, em específico, adotou três eixos centrais: gestão para resultados; combate à pobreza; e desenvolvimento integrado sustentável. Segundo Marinho (2020), o PPA da Gestão Rosalba Ciarlini também teve atenção para o desenvolvimento das áreas tecnológica, econômica, ambiental, cultural e social; além de lutar por uma gestão pública que atuasse de forma mais eficiente e eficaz.

Em uma perspectiva comparativa, cada Plano demonstrou uma evolução considerável em relação aos Planos que antecederam. Em quesito de organização, o PPA do Governo Wilma de Faria apresentou um teor bastante simplificado, tanto em questão de estrutura, quanto em questão de conteúdo abordado. Por outro lado, o PPA do Governo de Iberê Ferreira apresentou uma estrutura com melhor organização, além de privilegiar um teor mais técnico em detrimento de núcleos temáticos mais gerais, assim como o anterior.

---

6 A Região Metropolitana de Natal conta, atualmente, com 15 municípios. Além dos municípios já citados, foram incluídos os municípios de: Maxaranguape, em 2013; Ielmo Marinho, Arês e Goianinha, em 2015; e Bom Jesus em 2019.

Por fim, o PPA do Governo Rosalba Ciarlini unificou um pouco das duas experiências anteriores, mesclando aspectos de outros enquanto apresenta uma estrutura mais avançada. No entanto, ainda que não consista no principal aspecto analisado aqui, ressalta-se que nenhuma das experiências mencionadas incorporou nenhuma medida de interação entre a sociedade e o Estado. O Coordenador da COPLAC confirma o exposto ao destacar que:

[...] antes do PPA 2016-2019 nós não tivemos a inclusão da população. Apesar da nítida evolução do planejamento no estado por meio dos Planos já elaborados [...] a estrutura do planejamento e monitoramento sempre foi muito frágil [...] Somente no PPA 2016-2019 é que foi inserida a população como coprodutores do planejamento e mesmo assim foi fraco na questão do monitoramento [...] (COORDENADOR DA COPLAC, 2020).

Na seção seguinte será discutido os achados da pesquisa realizada com o objetivo de compreender o processo de elaboração dos PPAs do estado do Rio Grande do Norte para os períodos de 2016-2019 e 2020-2023, chamando a atenção para os avanços e desafios postos ao gestor público para o planejamento participativo, bem como observando se novas práticas foram instituídas a partir das experiências de planejamento participativo, o que possibilitaria a aproximação entre o gestor estadual e o cidadão potiguar.

## O PPA POTIGUAR E A RELAÇÃO SOCIEDADE E ESTADO: ESTUDANDO O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NOS PERÍODOS 2016-2019 E 2020-2023

Para além do que foi mencionado na contextualização desta breve linha do tempo de experiências vivenciadas, o presente estudo tem como foco dois planos específicos. Previamente ao estudo de sua elaboração, também serão tratadas a seguir informações contempladas nas referências documentais relativas a ambos nas subseções que seguem.

### 5.1. O PPA 2016-2019

O PPA do Governo Robinson Faria teve vigência entre os anos de 2016 e 2019, e se constituiu enquanto um marco na história do Rio Grande do Norte. Diferentemente das experiências anteriores, que chegaram a mencionar a participação social, a gestão de Robinson, por meio de consultoria contratada para a elaboração do PPA (2016-2019), conseguiu retirar do papel a proposta de incorporar a sociedade civil no processo de planejamento. De acordo com o Coordenador da COPLAC (2020) “[...] o Plano [2016-2019] é um marco, pois pela primeira vez inseriu um item que acho fundamental das políticas públicas: a participação social. A gente conseguiu, dessa forma, incluir várias demandas da sociedade, mas a sociedade não teve retorno. Faltou isso nesse Plano [...]”.

O PPA (2016-2019) adotou, ainda, o planejamento territorial, orientado pelos territórios da cidadania<sup>7</sup>. Trabalhou-se, à época, com os seguintes territórios: Alto Oeste; Sertão do Apodi; Açu/Mossoró; Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte; Seridó; Trairi; Potengi; Mato Grande; Agreste Litoral Sul; e Terras Potiguaras.

7 Os Territórios da Cidadania, como destacado pela Embrapa (2008), fazem parte de uma estratégia governamental da União com o objetivo de promover o desenvolvimento regional sustentável assim como procuram garantir os direitos sociais voltados às regiões do Brasil que mais necessitam.



Em linhas gerais, o processo alcançou um total de 1.227 pessoas, que atuaram enquanto sociedade civil, apresentando, no total, 574 propostas. Destas, foi possível apontar uma maior quantidade de demandas ligadas a temáticas específicas como: educação, gestão, saúde, água e saneamento, segurança, proteção e defesa civil. Sobre isso, é destacado no Plano que, das demandas apresentadas de forma presencial, por meio dos eventos de consulta, 67% destas foram incorporadas ao PPA; enquanto 73% das demandas virtuais, por meio dos formulários online, foram inseridas no documento.

De acordo com o Coordenador da COPLAC, no que se refere ao Plano desenvolvido na gestão do Governo Robinson, o processo de elaboração se pautou basicamente em um total de cinco etapas, sendo estas: a contratação de uma consultoria, especializada em planejamento em uma escala macro; a definição da estratégia; o planejamento e execução de eventos de consulta em 10 territórios, sendo um município selecionado como polo em cada um destes; e a consolidação das demandas e ações estabelecidas para a publicização do plano.

No que tange ao momento da consulta à população, os entrevistados apontaram que os eventos presenciais de planejamento participativo contavam com um momento inicial, onde havia uma apresentação de convidados, da situação do território e da metodologia a ser utilizada. Após esse momento, as pessoas poderiam escolher o grupo temático que melhor se assemelhava aos seus interesses particulares. Já, nos grupos, os participantes poderiam apresentar as demandas mais urgentes, em suas opiniões, para, a partir daí, propor ações que poderiam melhor solucionar tal problemática.

Contudo, também foi possível identificar que apesar da efetivação dos eventos de consulta, este ainda foi pouco satisfatório, na opinião dos gestores (Coordenador e Subcoordenador da COPLAC, e Secretário Adjunto da SEAD) em função da inexistência de um feedback para o público que tomou parte deste processo. Nas palavras do Secretário Adjunto da SEAD (2020):

Não houve um fato subsequente após a elaboração. Tanto que um dos pontos que estavam presentes no balanço [da gestão] foi o da não existência de ações de retorno aos territórios e da não existência de ações de acompanhamento dessa execução. Então essa realmente foi uma lacuna, pois o Governo do estado não voltou [nos territórios] (SECRETÁRIO ADJUNTO DA SEAD, 2020).

Isto revela que, apesar a sociedade ter sido inserida no planejamento governamental como prioridade durante o processo de elaboração do PPA 2016-2019, a continuidade de atividades participativas não foram disponibilizadas, demonstrando assim fragilidades quanto ao processo participativo que foi agravado, ainda, em razão de não existir um acompanhamento da população.

De acordo com um dos membros da consultoria contratada para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 – que atualmente exercer o cargo de Subcoordenador da COPLAC – após os participantes escolherem seus respectivos grupos, um técnico e/ou servidor com certo nível de expertise naquela temática seria o responsável por coordenar o grupo, orientando os participantes ali presentes, e sanando todas as dúvidas que poderiam vir a surgir. Após a apresentação das demandas mais emergenciais, o grupo deveria, em comum acordo, selecionar as propostas com maior grau de prioridade para serem apresentadas. Com isso, todos poderiam ter conhecimento sobre o que foi debatido pelos outros grupos, concluindo assim o que pôde ser observado a partir da análise documental do Plano.

Em linhas gerais, foi possível observar que, no que diz respeito à percepção dos entrevistados sobre o Plano, enquanto uma ferramenta de planejamento, os gestores apontaram aspectos mais técnicos, ressaltando a colocação deste enquanto um desafio agentes públicos. Isto porque, de acordo com as falas observadas, o PPA consiste em uma peça orçamentária de médio prazo, que tem a competência de estruturar o planejamento dos entes públicos, orientando as políticas públicas ali desenvolvidas.

Os entrevistados destacaram que o processo de elaboração do Plano foi bastante diferenciado das experiências que o antecederam. Em primeiro lugar, pela primeira vez, houve a necessidade de uma articulação em torno da execução de eventos de consulta. Dessa maneira, o processo de elaboração do referido Plano teve início com uma mobilização da gestão para alcançar entidades representativas de todos os territórios.

Já nos momentos de consulta, foram constatadas algumas dificuldades. Dentre elas, destaca-se o alcance da população, tendo em vista que os eventos ocorriam durante a semana, em horário comercial.

Dessa forma, um dos principais pontos mencionados diz respeito à dificuldade de consolidar a participação social dentro desse processo. Isto porque, levando-se em conta que o PPA do Governo Robinson se apresentou enquanto a primeira experiência do tipo no estado do RN, ainda que muitas pessoas tenham sido alcançadas, de um ponto de vista quantitativo, ainda há muito que avançar.

Já no que diz respeito à reverberação das demandas no Plano, os servidores entrevistados ressaltaram que, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas, a maior parte das propostas apresentadas foram contempladas no documento, a despeito da falta de feedback à sociedade e ainda que não tenha sido possível analisar o sistema de monitoramento e avaliação do andamento das ações para verificar o seu cumprimento.

## 5.2. O PPA 2020-2023

No que diz respeito ao PPA do Governo Fátima Bezerra, o Plano possui relevo por incorporar todos os aspectos trabalhados pelas gestões anteriores de forma coesa e homogênea. Ou seja, foi possível verificar um acúmulo de aprendizados que foram incorporados no PPA 2020-2023.

O principal diferencial do Plano é o fato de ter mantido o processo participativo de planejamento. Permaneceu-se, ainda, a proposta de planejamento pautado nos territórios que, anteriormente, já havia se delineado no estado. A equipe de elaboração também adotou o recorte de 10 territórios, entretanto, por uma questão de logística um dos municípios polo foi alterado.

Instituído pela Lei Estadual nº 10.695, de 14 de fevereiro de 2020, o Plano foi pautado em sete princípios: adoção de territórios como espaço de pactuação social; eficiência; transparência; ética; gestão integrada convergente e colaborativa com foco em resultados; diálogo com a sociedade; controle social.

O processo de elaboração do Plano, por sua vez, esteve dividido em oito etapas. Após o planejamento de todo o trabalho e capacitação da equipe técnica, um dos aspectos diferenciais dessa experiência, o trabalho seguiu por quatro vértices: a elaboração da dimensão estratégica; o estabelecimento de cenários econômicos; a análise da situação fiscal e de cenários do PPA; a consolidação e seleção dos insumos relevantes.

Por sua vez, esse último aspecto também esteve ligado à sistematização dos documentos e eventos territoriais de consulta à população, que corroboraram para a elaboração de propostas setoriais que compuseram, enfim, o Plano Plurianual do RN para o período de 2020 a 2023.

A novidade é que tais continuidades foram, neste segundo momento, resultado da atuação do corpo de servidores do Governo do estado. Nessa perspectiva, e levando em conta a capacidade técnica dos servidores naquele momento, a gestão do Governo Fátima promoveu dois cursos: um voltado para a temática do planejamento estratégico e outro voltado para a construção de indicadores sociodemográficos. Ademais, também se contou com a realização



de três palestras referentes aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, planejamento territorial e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, visou-se “valorizar os servidores estaduais e reduzir custos” (GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020, p. 16). Tal elemento se constitui como mais um destaque do PPA 2020- 2023: a formação realizada por agentes do próprio governo ou por parceiros locais, a exemplo da participação de professores do Ensino Superior. No geral, cada secretaria e/ou órgão deveria enviar dois servidores para atuar no Plano. De um universo inicial de 120 pessoas, ao final, 90 servidores atuaram enquanto “multiplicadores”. Isto é, após participar das capacitações, eles deveriam retornar às suas unidades de lotação levando o conhecimento adquirido e distribuindo-o para os demais servidores que ali atuavam.

Após as capacitações, foram realizados 16 eventos de sensibilização que contaram com cerca de 543 participantes. Para além do evento específico que cada um dos 10 territórios recebeu, o município de Natal ainda contemplou outros seis eventos.

Já no que tange aos eventos de consulta à sociedade civil, ocorreram um total de 11 durante todo o mês de junho, isto porque além dos eventos territoriais, ainda contou-se com o evento de abertura realizado na Escola de Governo do Rio Grande do Norte.

De modo geral, participaram desse processo cerca de 1.795 pessoas, o que proporcionou a identificação de 503 demandas, das quais 243 foram tomadas como prioridade, por parte da gestão. Vale ressaltar que tal elemento foi considerado como ponto a ser aprimorado no processo de planejamento estadual. A sociedade priorizava algumas ações, mas, no final, a decisão acerca das prioridades foi da gestão.

Além disso, houve, ainda, um momento de consulta remota, a partir das respostas adquiridas no formulário online disponibilizado, que contou com um total de 454 respostas coletadas.

Os eventos presenciais contavam com um momento de abertura, em que, além de uma apresentação geral, os participantes também poderiam acompanhar um pouco sobre a situação daquele território em específico. Finalizado esse momento introdutório, haveria a divisão dos grupos. Já nos grupos, os participantes envolvidos com aquela temática deveriam se unir para apresentar 10 propostas e, a partir dessas 10, selecionar as com maior grau de prioridade, na opinião do grupo. Isso não quer dizer que as outras 5 propostas não seriam absorvidas; mas sim, que as primeiras cinco seriam colocadas como pauta foco para a gestão. Metodologicamente, é possível visualizar a ocorrência de convergências em relação ao processo de elaboração do PPA anterior.

Quanto à percepção dos servidores em relação ao processo, de modo geral, foi possível observar perspectivas tanto positivas, quanto negativas. Segundo o Coordenador da COPLAC foram enviados convites para todas as entidades representativas dos territórios, buscando, assim, identificar pessoas que mais tarde viriam a atuar enquanto articuladores territoriais. Além disso, houve um consenso de menções em torno do fato de que, pela primeira vez, não só os servidores foram capacitados para atuar durante todo o processo, incluindo as etapas de participação social; como também foi aplicada pela primeira vez, uma etapa preparatória para a consulta, os chamados eventos de sensibilização.

Contudo, também foi possível a identificação de algumas perspectivas negativas, a exemplo de uma servidora da SEAD que considerou o processo um tanto frustrante, de um ponto de vista interno. Isto porque os servidores tinham grande esperança depositada na possibilidade de novos investimentos. No entanto, a realidade alcançada foi o que ela considerou como um “teto ínfimo”, capaz de suprir apenas as necessidades básicas dos órgãos para manter o funcionamento. Nas palavras da servidora da SEAD (2020):

[...] foi frustrante no ponto de vista dos órgãos [...] dos servidores [...] foi passado para gente uma metodologia de elaboração onde a gente tinha que informar programa, ação, meta e todos aqueles dados. Então foi o que a gente fez aqui. A gente elaborou a planilha para coletar todos esses dados [...] distribuimos nos setores da Secretaria [de Administração] e [os servidores] devolveram para gente [...] enviamos para SEPLAN cadastrar e quando eles liberaram vimos um teto ínfimo que só dava para a gente executar [...] o básico para o funcionamento, ou seja, nada daquilo de investimentos que colocamos como prioritário no planejamento para desenvolver os setores da Secretaria [de Administração]. Foi frustrante nesse sentido, pois foi muito limitado (SERVIDORA DA SEAD, 2020)

Nesse momento, ao serem indagados acerca da existência de desafios na adoção de uma metodologia participativa, os gestores apontaram uma série de desafios, a exemplo de: levar a sociedade a entender a importância de participar e capacitar os recursos humanos do estado. Contudo, um dos pontos mais recorrentes nas falas dizia respeito à mudança cultural. Isto porque ainda existe uma grande dificuldade tanto em fazer a gestão incorporar a sociedade como em fazer a sociedade confiar nesse processo. A despeito disso, foi possível identificar como ponto positivo citado pelos gestores a ocorrência de uma reverberação das demandas apresentadas no Plano, o que significa que a demanda realizada pela sociedade se refletiu no instrumento de planejamento.

Ademais, levando em conta o período em que as entrevistas foram realizadas, não foi possível obter maiores informações sobre os processos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023. No entanto, falas de alguns gestores confirmaram a existência de um sistema orçamentário, em que toda e qualquer ação colocada deve, obrigatoriamente, estar ligada a uma das demandas que foram apresentadas durante o processo de elaboração, visando tornar o resultado o mais coeso possível, em relação aos insumos obtidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os últimos trinta anos no Brasil foram notavelmente marcados pela presença dos atores sociais no processo de gestão das políticas públicas, no qual o Estado brasileiro adotou um novo modo de governar alicerçado no diálogo constante e qualificado com os muitos segmentos da sociedade. Desse modo, o planejamento e a gestão participativa se tornaram grandes aliados das administrações públicas nas esferas nacional, estadual e municipal. De forma específica, o planejamento governamental vem ganhando dinamicidade desde a primeira experiência do Governo Federal na elaboração do PPA 2004-2007.

O Governo do Rio Grande do Norte, não diferentemente dos demais entes, vem acompanhando a tendência de adoção de um planejamento governamental participativo. Para isso, novas estratégias foram adotadas internamente, partindo-se da contratação de consultores externos, no caso do Governo de Robinson Faria, e da capacitação dos gestores estaduais, no caso do Governo de Fátima Bezerra.

Após dois ciclos de planejamento participativo os desafios identificados durante os processos de elaboração e monitoramento dos planos plurianuais permitem afirmar que um dos grandes elementos a ser enfrentado é, justamente, a coexistência de práticas de uma gestão tradicional com a tentativa de implantação de tendências modernizadoras e inovadoras de planejamento. Isso porque a estrutura governamental do estado do RN ainda necessita vencer desafios a exemplo da SEPLAN em aprimorar o processo de planejamento estadual.

A partir das experiências analisadas foi possível perceber a importância de que internamente as organizações sejam preparadas não somente no que tange aos novos conceitos e metodologias, mas, igualmente, em relação ao



processo de construção de decisões compartilhadas. A despeito dos limites e desafios identificados, a experiência potiguar foi positivamente percebida justamente pela introdução de novas ideias na gestão pública estadual. De certo, destaca-se que a administração pública do Rio Grande do Norte tem um longo caminho a ser trilhado a fim de transformar o PPA, de fato, em um instrumento para orientação das escolhas públicas da gestão estadual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Política e governo: a trajetória de Vilma de Faria na prefeitura de Natal, 2001. 115p. (Dissertação)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2016-2019, Brasília, 2015, p. 205.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V.. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional: questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.. (Orgs.).

Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. 1. Ed. Brasília: IPEA, 2018.

CHRISPINO, A.. Introdução ao Estudo das Políticas Públicas: Uma visão interdisciplinar e contextualizada. 1. Ed. Rio de Janeiro: FAPERJ/FGV, 2016. 252 p.

DE TONI, J.. O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. 1. Ed. Curitiba: InterSaberes, 2016, 394.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Territórios da Cidadania. Brasília/DF, 2008.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. Plano Plurianual 2016-2019. Natal/RN, 2016.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. Plano Plurianual 2020-2023: Planejamento, Transparência e Integração. Natal/RN, 2019.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021 / Porto Alegre/RS, 2017.

MARINHO, L. K. M.. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: um estudo do Processo de Elaboração do Plano Plurianual do estado do Rio Grande do Norte (2020-2023). 2020. 65 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

MATUS, C.. Adeus, Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1996. SILVA, J. A.. Curso de Direito Constitucional Positivo. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

VINUTO, J.. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. Revista Temáticas, Campinas, 22, (44), p. 203-220, 2014.





# Reflexões sobre o CONANDA e os ataques aos conselhos gestores de participação social na atualidade

Helenilson Santos Ferreira – ORGPOP/UFRB

Rafélzia de Souza Almeida Nascimento – ORGPOP/UFRB

Mailson Santos Pereira – OSJ/UFRB



## RESUMO

Esse trabalho visa analisar em uma perspectiva da gestão pública o decreto que alterou a composição do CONANDA e os desdobramentos políticos e sociais para a participação social nas esferas de poder da atual Gestão Federal. O objetivo do presente artigo é analisar, de forma inicialmente exploratória, as repercussões ocorridas no âmbito da sociedade civil organizada quanto às alterações na composição, organização e funcionamento do CONANDA provocadas pela promulgação do Decreto n. 10.003/2019, no intuito de colaborar para os debates e discussões acerca do paradigma da gestão democrática participativa na atualidade. Realizou-se uma pesquisa documental a partir de matérias vinculadas ao site Agência Brasil e ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, assim como, identificou-se o posicionamento de três entidades nacionais: o Conselho Federal de Serviço Social, o Conselho Federal de Psicologia e a Conferência Nacional de Bispos do Brasil. Os materiais foram submetidos a análise de conteúdo e verificou-se que os posicionamentos dessas organizações foram, de forma uníssona, contrários a ação do Governo Federal quanto ao desmantelamento do CONANDA. A análise e reflexões trouxeram à tona a necessária reflexão sobre as questões que perpassam pelos desafios da democracia moderna, a questão da democracia direta e representativa, e da participação popular da sociedade civil como agentes de transformação do espaço no qual está inserida.

**Palavras-chave:** CONANDA; Participação social; Políticas públicas.

## ABSTRACT

This work aims to analyze from a public management perspective the decree that changed the composition of CONANDA and the political and social developments for social participation in the spheres of power of the current Federal Management. The purpose of this article is to analyze, in an initially exploratory way, the repercussions that have occurred within the scope of organized civil society regarding the changes in the composition, organization and functioning of CONANDA caused by the promulgation of Decree no. 10.003 / 2019, in order to collaborate for debates and discussions about the paradigm of participatory democratic management today. A documentary research was carried out based on articles linked to the Agência Brasil website and the Supreme Federal Court website, as well as the positioning of three national entities: the Federal Council of Social Service, the Federal Council of Psychology and the National Conference of Bishops of Brazil. The materials were submitted to content analysis and it was found that the positions of these organizations were, unanimously, contrary to the action of the Federal Government regarding the dismantling of CONANDA. The analysis and reflections brought to light the necessary reflection on the issues that pervade the challenges of modern democracy, the question of direct and representative democracy, and the popular participation of civil society as agents of transformation of the space in which it is inserted.

**Keywords:** CONANDA; Social participation; Public policy

## INTRODUÇÃO

A participação social na ação do Estado, a partir do que tem se configurado como gestão democrática participativa, é um paradigma que vem se consolidando no Brasil nas últimas três décadas. Dentro dessa lógica, Avritzer (2016, p. 49) afirma que “a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira”.



O referido paradigma vem sendo alicerçado, principalmente, pela ação dos movimentos sociais em prol da garantia dos direitos e do controle social das gestões públicas; e se legitimando sob a guarida jurídica da Constituição Federal Brasileira de 1988 – Constituição Cidadã, a qual afirma que “todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988) e que institucionaliza também os elementos referentes à democracia direta e da democracia participativa.

As problemáticas cotidianas dos municípios brasileiros encontram melhores soluções quando debatidas em seu próprio âmbito de gestão, pelos seus próprios cidadãos que vivenciam a realidade local. Nesse sentido, é possível concordar com Bordenave (1983) quando o autor aponta que “a participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento” (BORDENAVE, 1983, p. 14).

No escopo da democracia participativa e da resolução dos problemas que o Brasil vem enfrentando, a Constituição Cidadã – que legitimou diversos direitos sociais à população brasileira, dando sustentação para a elaboração de diferentes políticas públicas a serem implementadas pelas instâncias de governo, – estabelece os conselhos de direitos e os conselhos gestores de políticas públicas como os espaços propícios para a participação representativa e controle social da ação do Estado por parte da sociedade civil organizada. Nobre (2004, p. 29) considera que

[...] a crítica social e os novos movimentos contestatórios, que se voltaram contra a pretensão de neutralidade técnica da burocracia estatal [...], conseguiram abrir novos espaços de participação e de deliberação dentro do próprio aparelho de Estado (grifo nosso).

Nesse sentido, os conselhos de direitos e os conselhos gestores de políticas públicas figuram então como esses novos espaços institucionalizados de participação social e deliberação democrática na própria estrutura do Estado, os quais reconfiguram e ampliam a gestão pública estatal na lógica da gestão pública democrática participativa.

Entre os direitos sociais incluídos na Constituição Federal Brasileira de 1988, através da mobilização dos sujeitos políticos articulados no período constituinte e que contam com espaços de participação e deliberação da sociedade civil organizada, estão os direitos das crianças e adolescentes, que se encontram assegurados no artigo 227 da referida legislação (BRASIL, 1988), sendo regulamentados posteriormente por uma peça infraconstitucional, a saber, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. No escopo do ECA encontra-se previsto a existência de conselhos de direitos da criança e do adolescente nas diferentes instâncias de gestão: municipais, estaduais e nacional (BRASIL, 1990).

Cabe salientar que, ao sistematizar elementos de evolução dos conselhos gestores de políticas de 1988-2009, Lavalle e Barone (2015) apontam a existência de conselhos tradicionais, relacionados às áreas estratégicas de políticas públicas estabelecidas na Carta Magna de 1988, que apresentaram tendência convergente para a universalização em todos os municípios brasileiros. Entre estes conselhos estão os relacionados aos direitos das crianças e dos adolescentes.

No âmbito federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA foi instituído em 1991, por meio da Lei n. 8.242/91, como um órgão colegiado deliberativo, estando entre suas competências, a incumbência da elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes (BRASIL, 1991a). Dessa forma, o CONANDA é um importante espaço institucionalizado de participação da sociedade civil nas políticas públicas das crianças e dos adolescentes.

No percurso histórico da existência do CONANDA a regulamentação de sua composição foi estabelecida pelo Decreto n. 408/1991 (BRASIL, 1991b). Normativa esta que posteriormente foi alterada pelo Decreto n. 4.837/2003

(BRASIL, 2003); sendo, em seguida, revogada e substituída pelo Decreto n. 5.089/2004 (BRASIL, 2004). Esta última regulamentação foi revogada e substituída pelo Decreto n. 9.579/2018, o qual consolida as normativas do Poder Executivo quanto à temática da criança e do adolescente, entre outras questões (BRASIL, 2018).

Ocorre que, no dia 05 setembro de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro assinou um novo decreto que mudou a estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Decreto n. 10.003/2019 alterou o Decreto n. 9.759/2018 no que este dispõe sobre o Conselho Nacional de Criança e do Adolescente (BRASIL, 2019), gerando reações críticas de entidades nacionais que representam a sociedade civil, por compreenderem que este ato normativo fere a participação da sociedade civil no controle social das ações do poder público voltadas para as crianças e os adolescentes.

Diante do exposto, questiona-se aqui acerca dos elementos que estruturam a soberania popular no Brasil e seus mecanismos de democracia participativa, buscando refletir sobre as ações relacionadas ao que tem se configurado como uma possível desregulamentação dos espaços de participação social por parte da atual gestão do Governo Federal. O objetivo do presente artigo é analisar, de forma inicialmente exploratória, as repercussões ocorridas no âmbito da sociedade civil organizada quanto às alterações na composição, organização e funcionamento do CONANDA provocadas pela promulgação do Decreto n. 10.003/2019, no intuito de colaborar para os debates e discussões acerca do paradigma da gestão democrática participativa na atualidade.

## METODOLOGIA

Para fins do desenvolvimento deste estudo, adotou-se a pesquisa exploratória visando levantar maiores informações acerca do que tem se configurado como uma possível desregulamentação do paradigma da gestão democrática participativa, adotando a abordagem de estudo de caso e tomando como unidade de análise as ações da atual gestão federal em relação ao funcionamento e regulamentação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e dos Adolescentes - CONANDA.

Partiu-se da análise documental para os fins da presente pesquisa, na perspectiva de que esta técnica “[...] compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim” (MOREIRA, 2008, p. 271), sendo que no presente caso, a finalidade foi analisar as repercussões ocorridas no âmbito da sociedade civil organizada quanto às alterações na composição, organização e funcionamento do CONANDA provocadas pela promulgação do Decreto n. 10.003/2019.

Inicialmente realizou-se uma busca de matérias veiculadas nas mídias digitais no ano de 2019 referentes ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e quanto ao Decreto n. 10.003/2019. Em seguida, identificou-se o posicionamento de três entidades nacionais, a saber: o Conselho Federal de Serviço Social; o Conselho Federal de Psicologia; e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Por fim, considerou-se as notícias do STF, veiculadas no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, em relação à pauta em questão.

Esses materiais identificados foram submetidos à análise de conteúdo, no intuito de compreender as repercussões da ação do Governo Federal no bojo da sociedade civil organizada. Considerou-se a ordem cronológica das ações e dos posicionamentos das entidades identificadas analisando este fato a partir das discussões acerca da participação social e da gestão democrática participativa.



# A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

O paradigma da gestão democrática participativa traz em seu bojo a perspectiva do ideal de controle social, não na perspectiva clássica da sociologia, na qual este termo estava relacionado ao controle do coletivo que incidem sobre o indivíduo ou do Estado sobre a sociedade. A perspectiva que alicerça o controle social na gestão democrática participativa está relacionada à possibilidade de a população controlar a decisão do Estado, ou seja, realizar a fiscalização da ação estatal. Nas palavras de Souza (2004, p. 167-168)

a novidade estabelecida na concepção de participação social é o controle do Estado realizado por meio de toda a sociedade, circunscrevendo a proposta dos mecanismos de controle social, principalmente, as conferências e os conselhos de política e de direito (grifo da autora).

O desígnio da gestão democrática é criar âmbitos de participação efetiva entre o governo e a sociedade civil. As instituições participativas garantem este objetivo. Os conselhos gestores de políticas e de direitos se configuram como a forma mais concreta de efetivação da participação social nas políticas públicas, estabelecida pela Constituição Cidadã, tornando-se estruturas institucionais da democracia participativa.

Os conselhos gestores de políticas e de direitos fornecem subsídios essenciais para os cidadãos, quer seja, o exercício pleno de cidadania, através da participação na coisa pública; e de deliberação, possibilitando à sociedade o protagonismo de reivindicar os seus interesses coletivos. Segundo Martins (2004, p. 190) os conselhos “são instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática”. Já Souza (2016, p. 85 apud CABRAL; MARTINS, 2019, p. 04) estabelece que “os Conselhos têm como característica à formulação de políticas públicas e à fiscalização das ações governamentais, permitindo a livre escolha de seus membros quanto a autonomia em relação a tomada de decisões”.

A descentralização político-administrativa fundamentada na perspectiva federada da Constituição de 1988 deu maior autonomia e poder de decisão para os entes federativos subnacionais, a exemplo dos municípios, ainda que haja problemas no campo do financiamento das ações. Esse elemento fortaleceu a perspectiva do controle social da ação do Estado, devido às decisões estarem mais próximas das realidades dos cidadãos. Nesse sentido,

A participação popular nos conselhos pode, assim, ajudar a redefinir a correlação de forças no interior de uma instância governamental, através de sua ação no âmbito das políticas públicas, visando controlar o seu processo de elaboração e discussão, criando de modo mais intenso uma cidadania pautada na participação direta ou semidireta (MARTINS, 2004, p. 192).

Com a Constituição Federal de 1988 estimulamos no Brasil, espaços de participação social na gestão pública, colaborando para a democratização da administração pública, haja visto, por exemplo, as múltiplas experiências institucionais de conselhos de políticas públicas nas mais diversas áreas da ação do Estado. Estes espaços institucionais foram regulamentados por normativas infraconstitucionais estabelecidas posteriormente ao arcabouço do nosso pacto civilizatório. Conforme aponta Souza (2004, p. 180-181)

[...] só na década de 1990 serão implementados [conselhos gestores e de direitos] a partir da promulgação das diferentes leis complementares, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei Orgânica da Saúde (1990), Lei Orgânica da Assistência Social (1993), entre outras.

Corroborando essa questão, Lavalle e Barone (2015) apontam para a multiplicação dos espaços onde a participação não-eleitoral e a representação extraparlamentar foram sendo exercidas pela população, resultando em uma maior “[...] incidência da sociedade civil sobre as prioridades públicas” (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 52). Para estes autores é o contexto de engajamento social durante o período constitucional, juntamente com a assunção de gestões petistas, principalmente na gestão federal, que criará “[...] o contexto propício em que a arquitetura das instituições participativas e a ampliação do papel da sociedade civil adquiriram suas feições atuais” (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 52).

Em consonância, Gohn (2019) afirma que o período posterior à Constituição de 1988 é caracterizado, no âmbito dos estudos sobre participação social, por um maior foco na “[...] atuação de múltiplos atores nas políticas públicas, e para a construção de novos canais de participação institucionalizada, previstos na nova Constituição” (GOHN, 2019, p. 80, grifo da autora). Para esta autora, no final do século XX

A demanda da participação era para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos destinados às áreas sociais (GOHN, 2019, p. 89).

Se era possível afirmar que “[...] os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas – a grande empresa e a administração pública – não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização” (BOBBIO, 2006, p. 70), com a Carta Magna de 1988, a administração pública passou a ser democratizada, ainda que, permeada de muita tensão e luta por parte da sociedade civil, para garantir a sua participação na gestão pública. Souza (2004, p. 180), por exemplo, indica os conselhos de direitos e de políticas como espaços de controle social “[...] tensionados pela correlação de forças existente entre poder público e sociedade civil”.

A importância dos conselhos de direitos e de políticas públicas encontra-se alicerçada na lógica da gestão democrática participativa, a qual pressupõe que a participação social na gestão pública pode potencializar as ações desenvolvidas pelo poder público, sendo possível ajustá-las às verdadeiras demandas da população, assim como, realizar o devido controle social do agir do Estado. Conforme afirma Bordenave (1983, p. 13)

Do ponto de vista dos planejadores democráticos, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade.

Se a Constituição Cidadã estabelece formas de participação social, temos já aí indícios da forma de governo que dever ser implementado, qual seja, democrático participativo, mas que, nem sempre está em consonância com as ideologias políticas que fazem a gestão do país. Ugarte (2004, p. 95) destaca que “[...] a ideia de democracia vincula-se à noção de participação [quando] as decisões vêm de baixo porque os cidadãos participam de sua elaboração”. O autor corrobora ainda para uma melhor definição de um sistema democrático participativo, ao estabelecer que

[...] em sua noção mínima, a democracia é a forma de governo na qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos preestabelecidos como a regra da maioria (UGARTE, 2004, p. 96).

Diante do exposto, salienta-se ainda que esse escrito vincula-se às perspectivas das teorias deliberativas da democracia. Segundo Ugarte (2004, p. 98)



[...] existem diferentes versões e definições de “democracia deliberativa”, mas todas compartilham dois elementos fundamentais: 1) a ideia de que na tomada de decisões coletivas devem participar todos os potenciais destinatários das mesmas ou, em sua falta, seus representantes; 2) a ideia de que a tomada de decisões deve ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade.

Reitera-se, portanto, os espaços de participação social na gestão democrática enquanto locais de exercício da democracia deliberativa, com todas as suas implicações, seja de uma participação mais direta, seja de uma participação mais por representatividade.

## O CONANDA

Ao pesquisar sobre conselhos de direitos Martins (2004, p. 189) indica a necessidade de “[...] um especial destaque para a área da criança e do adolescente, enfocando as especificidades desses conselhos, os empecilhos e resistências que eles vêm enfrentando e algumas sugestões para o fortalecimento desses espaços”. No entanto, fazendo uma digressão necessária acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes, Silva e Fonseca (2020, p. 60) chamam a atenção de que

Desde a sanção, em 1927, do Código de Menores, e mesmo com sua reformulação, em 1979, a legislação sobre crianças e adolescentes esteve embasada na doutrina da situação irregular, de caráter assistencialista e repressivo, que priorizava os interesses do adulto. Esse entendimento se transforma, ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Será no processo constituinte que os movimentos de defesa das crianças e dos adolescentes conseguirão articular forças para que uma nova concepção, a da proteção integral, seja estabelecida na Constituição Cidadã. A partir de então, as crianças e adolescentes são considerados como sujeitos de direitos e com acesso prioritário às políticas públicas. Como dito, essa prioridade começou através da resistência e da luta pelos direitos sociais para todos os cidadãos e, em específico, para as crianças e adolescentes, reconhecendo que estes integram a sociedade, e deve-se buscar construir um futuro promissor, para que esses pósteros agentes sociais exerçam sua plena cidadania na sociedade como um todo.

No que tange ao CONANDA, este conselho de direitos foi instituído em 1991, por meio da Lei n. 8242/1991, como um órgão colegiado deliberativo, incumbido pela elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. O CONANDA é um órgão regido pelo o ECA, e vinculado atualmente ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH), que tem como uns dos princípios fundamentais, o fortalecimento dos mecanismos de controle social e das criações de diretrizes de atendimento nacional, que formulem e implementem políticas públicas, com o intuito de suprir as necessidades de proteção das crianças e dos adolescentes.

Conforme sinalizado acima, ao longo da existência deste conselho a regulamentação de sua composição foi estabelecida pelo Decreto n. 408/1991 (BRASIL, 1991b), alterada pelo Decreto n. 4.837/2003 (BRASIL, 2003) e; revogada e substituída pelo Decreto n. 5.089/2004 (BRASIL, 2004). Este último regulamento foi revogado e substituído pelo Decreto n. 9.579/2018, que consolida as normativas do Poder Executivo quanto a temática da criança e do adolescente, entre outras questões (BRASIL, 2018).

Recentemente o Governo Bolsonaro publicou o Decreto n. 10.003/2019 que altera o Decreto n. 9.759/2018 no que este dispõe sobre o Conselho Nacional de Criança e do Adolescente, modificando o funcionamento do órgão; determinando que os novos membros sejam eleitos por processo seletivo e não por eleição; alterando a sua estrutura,

tendo diminuído a participação da sociedade civil de 14 (quatorze) para 9 (nove) conselheiros titulares, ficando o poder público com a mesma quantidade de representação, e; sustando o mandato dos atuais conselheiros eleitos e empossados no ano de 2019 (BRASIL, 2019). As repercussões no seio da sociedade civil organizada desta alteração realizada pela gestão Bolsonaro que são analisadas a seguir.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Apresenta-se a seguir um relato descritivo dos fatos envolvidos na alteração da estruturação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o posicionamento de determinadas representações institucionais da sociedade civil, reconstituídos a partir das matérias veiculadas no sítio eletrônico pesquisado, buscando analisar seus impactos na gestão democrática participativa.

O site Agência Brasil noticiou informações quanto ao referido decreto do Presidente Bolsonaro, no mesmo dia de sua publicação, trazendo o posicionamento do vice-presidente no CONANDA o qual indicou a surpresa da sociedade civil que compõem este conselho de direitos quanto ao ato da presidência da República (RODRIGUES, 2019). Ainda no dia 05 de setembro de 2019 o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS emitiu uma nota fazendo a defesa do CONANDA, denunciando o desmonte e o enfraquecimento do controle social, e convocando a sociedade e a categoria das assistentes sociais para o desenvolvimento de ações articuladas. Conforme afirma a autarquia,

[...] o CFESS conclama os/as trabalhadores/as, em especial, os/as assistentes sociais, a se unirem na luta e na resistência contra os desmontes e ataques deste governo ao sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes e ao processo democrático de participação da sociedade civil na construção das políticas públicas (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2019).

Já o Conselho Federal de Psicologia - CFP, no dia 06 de setembro de 2019, publicou uma matéria indicando que as alterações no CONANDA se configuram como “[...] mais um ataque do governo à participação social [...]” (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2019). Para o CFP o Governo Federal vem adotando medidas que restringem a democracia participativa, a exemplo publicação de outros decretos que alteram espaços de gestão democrática participativa. A autarquia em questão faz a defesa do CONANDA destacando sua importância na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes:

O Conselho Federal [de Psicologia] reitera a importância do respeito ao princípio constitucional que estabelece os direitos das crianças e dos adolescentes como prioridade absoluta. E reforça que a participação da sociedade no Conanda é fundamental para que este espaço de construção e acompanhamento das políticas públicas para a infância cumpra seu papel (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2019).

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB também emitiu uma nota, no dia 19 de setembro de 2019, “[...] sobre o enfraquecimento da participação da sociedade civil brasileira nos conselhos paritários, legítimos espaços de participação e controle social das políticas públicas” (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 2019). Na referida nota, o organismo permanente dos bispos do Brasil revela-se apreensivo quanto à destituição dos representantes da sociedade civil legitimamente eleitos para compor o CONANDA e com a violação dos princípios da democracia participativa, que o Decreto n. 10.003/2019 instaura. Para essa instituição

Não se pode desmontar as estruturas de participação social que exercem papel fundamental para nossa nação. Os clamores do povo, suas necessidades e a sensibilidade social vêm exatamente dessa participação e impactam a formulação das políticas públicas (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 2019).



Verifica-se, de forma uníssona, o posicionamento contrário dessas entidades à ação do Governo Federal. Junto a isso, a Procuradoria-Geral da União levou a julgamento, em 17 de setembro de 2019, no Supremo Tribunal Federal uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental questionando as alterações feitas no decreto do CONANDA: ADF 622 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019a). De forma que, no dia 19 de dezembro de 2019, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, decidiu suspender o decreto presidencial que fez diversas alterações negativas no CONANDA (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019b).

A nova gestão do Governo Federal, claramente vem minando institucionalmente os espaços democráticos que a sociedade civil conquistou com as diversas lutas, dos mais diversos segmentos sociais para terem a participação social e popular nos espaços de poder. Nesse sentido, precisamos estar atentos a movimentos de autoritarismo institucional, pois “[...] apesar de todos os avanços a cultura que predomina no Poder Executivo e no Poder Legislativo ainda constitui enorme obstáculo à democratização da gestão pública” (SANTOS JR., 2005, p. 42).

Desse modo, a sociedade civil deve se organizar para fazer frente a esses ataques e lutar pela democracia conquistada, seja ela a representativa, mas, sobretudo, as formas democráticas que marcam a participação da sociedade civil nesses espaços institucionalizados.

Se a participação social na gestão pública colabora para o controle da ação do Estado e na melhoria dos serviços prestados à população, faz-se necessário compreender que essa participação também diz respeito à necessidade que o ser humano possui de fazer parte das questões que lhe dizem respeito. Segundo Bordenave (1983, p. 16), “[...] a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, [...] (grifo do autor)”.

Observa-se que essa necessidade que vem sendo enfraquecida e mutilada pela a atual gestão. Cumpre sinalizar que os espaços de participação social institucionalizados, por meio dos conselhos gestores, “[...] surgiram porque o sistema político não foi capaz de absorver os novos atores coletivos da sociedade civil que demandavam sua entrada na cena pública com mais força” (BAVA, 2005, p. 36).

Analisando o caso do CONANDA, verifica-se que essas narrativas e ações da gestão federal apontam para o contexto de desmantelamento dos conselhos gestores de políticas e de direitos, incidindo diretamente no paradigma da gestão democrática participativa que organiza o nosso acordo civilizatório de 1988.

## CONSIDERAÇÕES

A ação do Governo Federal vem causando indignação nas instâncias democráticas e repúdio às essas e outras alterações propostas pela atual gestão, que têm se configurado como um ataque direto à participação social. Referente ao CONANDA, o novo decreto publicado altera a composição, organização e funcionamento do conselho e também dispensa os membros eleitos democraticamente. Algumas entidades da sociedade civil organizada manifestaram-se por meios de notas públicas, como o CFESS; o CFP; e a CNBB.

Esta análise traz à tona a necessária reflexão sobre questões que perpassa pelos desafios da democracia moderna, a questão da democracia direta e representativa, da participação popular da sociedade para além dos pleitos eleitos, como agentes de transformação do espaço que está inserida. Da importância da complementaridade na democracia representativa com a participação da sociedade civil para discutir temas que lhes toca diretamente e disputando o exercício do poder nas políticas públicas.

Considerando a importância dos conselhos de direitos e de políticas públicas, Santos Júnior (2005, p. 43) aponta que “os Conselhos de Gestão são canais institucionais com potencial de se tornarem arenas de interação entre o governo e a sociedade, por meio da expressão dos interesses coletivos, da mediação de conflitos e da construção de consensos”. Faz-se necessário resgatar essa perspectiva e a partir dela buscar dar sustentáculo ao paradigma da gestão democrática participativa no escopo da gestão pública.

O percurso feito até aqui possibilitou reflexões iniciais e contribuições importantes para potencializar que os espaços da democracia estejam estruturados para além do simples ato de votar, mas que seja um modelo de contribuição direta e participativa na construção das políticas públicas e da gestão pública do país, reafirmando, desse modo, o preâmbulo da nossa Constituição que preza pelo exercício da participação popular como discorre no parágrafo único, do seu artigo primeiro: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), para que haja uma efetiva construção do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Os limites e a segmentação da participação social (1990-2013). In: . Impasses da Democracia no Brasil. Cap. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 49-63

BAVA, Silvio Caccia. Democracia e Participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, p. 33-40.

BOBBIO, Norberto. Democracia representativa e democracia direta. In: . O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 53-76.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. O que é participação. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2018.

Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1991a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Decreto n. 408, de 27 de dezembro de 1991. Regulamenta o artigo 3.º do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1991b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0408.htm)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

Decreto n. 4.837, de 10 de setembro de 2003. Nova redação ao Decreto n. 408/1991, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4837.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4837.htm)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

. Decreto n. 5.089, de 20 de maio de 2004. Composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho



Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5089.htm#art16](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5089.htm#art16)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

. Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos do Poder Executivo sobre as temáticas do lactante, da criança e do adolescente e do aprendiz, entre outros, 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm#art126)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

. Decreto n. 10.003, de 04 de setembro de 2019. Altera o Decreto n. 9.579/2018 sobre a composição, estruturação e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10003.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10003.htm#art1)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

CABRAL, Maria Eliza Leal; MARTINS, Matheus Denardi. As atribuições dos conselhos de direitos da criança e do adolescente na formulação de políticas públicas. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE, 2019, Criciúma. Anais [...]. Criciúma: Editora UNESC, 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. CNBB emite nota sobre o enfraquecimento da participação social nos conselhos paritários. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Brasília, 19 set. 2019. 2019. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/cnbb-emite-nota-sobre-o-enfraquecimento-da-participacao-social-nos-conselhos-paritarios/>>. Acesso em: 30 set. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Desmonte do Conanda é mais um ataque à participação social. Conselho Federal de Psicologia, Brasília, 06 set. 2019. 2019. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/desmonte-do-conanda-e-mais-um-ataque-a-participacao-social/>>. Acesso em: 09 set. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Por decreto, governo federal esvazia Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Federal de Serviço Social, Brasília, 05 set. 2019. 2019. Disponível em: <<http://cfess.web6211.kinghost.net/visualizar/noticia/cod/1614>>. Acesso em: 09 set. 2019.

GOHN, Maria da Glória. Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 51-76.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004, p. 189-206.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge e BARROS, Antônio (orgs.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação, 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 269-279.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 21-40.

RODRIGUES, Alex. Decreto que altera composição no Conanda é publicado no Diário Oficial. Agência Brasil, Brasília, 05 set. 2019. 2019. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-09/decreto-que-altera-composicao-do-conanda-e-publicado-no-diario>>. Acesso em: 09 set. 2019.

SANTOS JR., Orlando Alves do. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, p. 41-46.

SILVA, Raquel Lasalvia Correia da; FONSECA, Igor Ferraz da. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: agenda política e atribuições executadas. In: AVELINO, Daniel Pitangueira de; FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso (orgs.). Conselhos de Direitos Humanos: uma análise da agenda política. Brasília: IPEA, 2020, p. 59-98.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (orgs.). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004, p. 167- 187.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ações questionam decretos que alteraram composição de Conselhos Nacionais da Criança e do Meio Ambiente. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 18 set. 2019. 2019a. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=423901&ori=1>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

. Ministro restabelece mandato de conselheiros do Conanda. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 20 dez. 2019. 2019b. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=433389>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P e NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 93- 106.





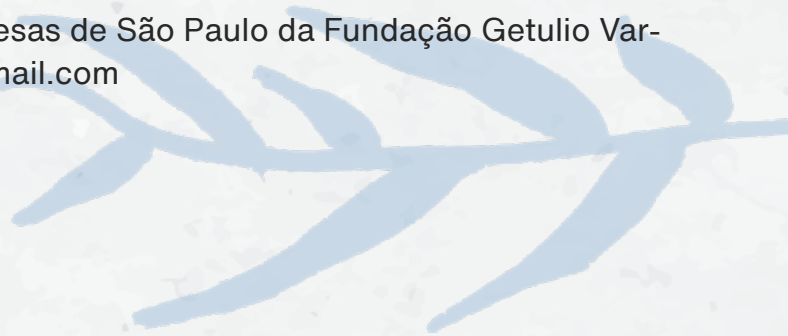




Teatro e participação social:  
a experiência do Teatro Legislativo de Augusto Boal  
como instrumento de participação

*Theater and social participation: Augusto Boal's  
Legislative Theater experience as an instrument of  
participation*

Pedro Vianna Godinho Peria  
Mestrado em Administração Pública e Governo  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Var-  
gas (EAESP-FGV) | p.v.g.peria@gmail.com



## RESUMO

O trabalho busca refletir sobre os sentidos da democratização empreendida a partir do uso do método do Teatro Legislativo, primeiro usado pelo dramaturgo Augusto Boal em seu mandato como vereador do Município do Rio de Janeiro, de 1993 a 1996. O Teatro Legislativo é um dos ramos do Teatro do Oprimido, devendo ser entendido como uma arte subversiva sendo usada dentro de um ambiente altamente institucionalizado, como uma Câmara de Vereadores, a fim de aplicar os resultados encontrados na teatralização das opressões para a alteração do ordenamento legal. Para entender quais são os mecanismos que dão potência ao Teatro Legislativo, o presente trabalho lança mão da análise de dois casos de usos recentes da técnica (fazendo uso de entrevistas semi-estruturadas com atores centrais). O primeiro caso trata dos mais de vinte anos de atuação do Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro (CTO-Rio), associação criada com o objetivo de permear e disseminar a obra de Boal. O segundo caso é o mandato da vereadora Cida Falabella (PSOL/MG), eleita em 2016 e que forma, junto com outras parlamentares, a chamada Gabinetona. Depreende-se que o Teatro Legislativo consegue ser altamente político, alterando a partilha do sensível dos espaços onde atua. Esse choque, criado a partir de movimentações estéticas específicas, coloca novos atores como sujeitos capazes de reivindicar seus direitos num ambiente no qual aquelas vozes seriam tidas como menos capazes. Daí decorre a força do Teatro Legislativo e seus ensinamentos para um projeto de construção da Democracia.

**Palavras-chave:** Teatro Legislativo, Democracia, Teatro do Oprimido, Arte e Política.

## ABSTRACT

The paper seeks to reflect on the meanings of democratization undertaken through the use of the Legislative Theater method, first used by playwright Augusto Boal in his term as a City Councilman in Rio de Janeiro from 1993 to 1996. Legislative Theater is one of the branches of the Theater of the Oppressed, and should be understood as a subversive art being used within a highly institutionalized environment, such as a City Council, in order to apply the results found in the theatricalization of oppressions to the alteration of the legal order. In order to understand the mechanisms that give power to Legislative Theater, this paper analyzes two cases of recent uses of the technique (using semi-structured interviews with central actors). The first case deals with the more than twenty years of work of the Theater of the Oppressed Center of Rio de Janeiro (CTO-Rio), an association created with the purpose of permeating and disseminating Boal's work. The second case is the mandate of councilwoman Cida Falabella (PSOL/MG), elected in 2016 and who forms, together with other parliamentarians, the so-called Gabinetona. It can be seen that the Legislative Theater manages to be highly political, changing the sharing of the sensitive of the spaces where it operates. This shock, created from specific aesthetic movements, places new actors as subjects capable of claiming their rights in an environment in which those voices would be considered less capable. Hence the strength of Legislative Theater and its teachings for a project of building Democracy.

**Keywords:** Legislative Theater, Democracy, Theater of the Oppressed, Art and Politics.



# INTRODUÇÃO

## APRESENTAÇÃO DO TEMA E OBJETIVOS

Uma gama diversa de trabalhos acadêmicos tem denunciado os limites do modelo liberal de Democracia Representativa e proposto novos formatos, que raramente mostraram êxito fora do campo das ideias (AVRITZER, 2016; AVRITZER, 2017; BENEVIDES, 1994; BOBBIO, 1996; BOBBIO, 2001; CASTELLS, 2018; MOUFFE, 2000; PHILLIPS, 2011; RANCIÈRE, 2014; SANTOS, AVRITZER, 2002; SARTORI, 1994). Grosso modo, as críticas convergem para a afirmação de que “o poder dos cidadãos não deve ser o mero poder de decidir quem vai resolver os problemas, mas o poder de realmente resolvê-los” (SARTORI, 1994) e, nesse sentido, as propostas giram em torno de uma expansão do próprio conceito de Democracia: partindo de uma perspectiva instrumentalista, que a entende como uma ferramenta de escolha de governantes por meio eleitoral, para uma noção radical não-hegemônica, que traz o foco para a inclusão substancial dos cidadãos na gestão dos problemas comuns.

Mesmo que a motivação dos estudos desse campo seja semelhante, as respostas são bastante diversas, variando, por exemplo, entre a criação de instrumentos participativos a fim de deixar as instituições democráticas mais porosas e propostas mais radicais baseadas em movimentos sociais cuja mobilização se dá à revelia dessas mesmas instituições democráticas. Refletindo sobre esse impasse, este trabalho visa lançar luz sobre uma possível saída apresentada pelo dramaturgo brasileiro Augusto Boal nos primeiros anos da década de 1990 no Município do Rio de Janeiro: o Teatro Legislativo (TL). A proposta boalina era que, enquanto vereador, técnicas teatrais fossem as ferramentas do mandato para a construção colaborativa das atividades cabíveis ao representante; nas suas palavras: “Não admitimos que o eleitor seja mero espectador das ações do parlamentar, mesmo quando corretas: queremos que opine, discuta, contraponha argumentos, seja corresponsável por aquilo que faz o seu parlamentar” (BOAL, 1996).

A pesquisa “Teatro e Participação Social: a experiência do Teatro Legislativo de Augusto Boal como instrumento de participação” (PERIA, 2019), que analisou a experiência a partir da literatura de participação social, afirma que o Teatro Legislativo é uma ferramenta inovadora de participação devido ao seu caráter co-produtivo, pedagógico e artístico. Essas três dimensões diferenciam o Teatro Legislativo de qualquer outro instrumento participativo e o colocam com um amplo potencial democratizante. Desde o fim do mandato, a técnica, junto com o próprio Teatro do Oprimido, foi altamente disseminada e atualizada por grupos independentes e, a partir de outros referenciais teóricos, focados dessa vez no caráter artístico do Teatro Legislativo; o presente trabalho investiga como se deram diferentes formas dessa atualização.

Partindo da tensão encontrada no mandato de Boal envolvendo o uso de uma arte subversiva, o Teatro do Oprimido, dentro de um ambiente altamente institucionalizado, a Câmara dos Vereadores, a pesquisa busca traçar como tal tensão, considerada inerente ao Teatro Legislativo, manifesta-se em diferentes formas de sua utilização a fim de avaliar quais são os seus impactos para a representação política. Coloca-se em questão duas formas de uso: uma, chamada de extra-Estatal, feita por um grupo independente de qualquer mandato político; outra, chamada de intra-Estatal, elaborada por um mandato político em atividade. No primeiro caso, trata-se dos mais de vinte anos de atuação do Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro (CTO-Rio), associação criada com o objetivo de permear e disseminar a vasta obra de Boal. O segundo caso é o mandato político da vereadora Cida Falabella (Partido Socialismo e Liberdade - PSOL/Minas Gerais) na Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH), eleita em 2016 e que, junto com a vereadora Bella Gonçalves, a deputada estadual Andréia de Jesus e a deputada federal Áurea Carolina, formam a chamada Gabinetona: um mandato coletivo baseado num movimento social feminista.

Testa-se a hipótese de que o Teatro Legislativo é um instrumento inovador e poderoso no sentido da democratização da sociedade - aqui entendida num sentido amplo de expansão do espaço no qual sujeitos, antes invisibilizados, possam enunciar suas questões - e que, por isso, pode ser um ponto de partida para entender como expandir o tão criticado modelo democrático liberal. A hipótese da pesquisa acima referida era semelhante, mas incluía um entendimento mais próximo da noção de democratização das instituições políticas e estando dentro, unicamente, do marco teórico da Democracia Participativa e da análise de suas instituições. Na presente pesquisa, ao contrário, pretende-se expandir o foco de análise entendendo democratização não apenas como maior porosidade das instituições estabelecidas, mas a construção e fortificação de relações democráticas, mesmo que no âmbito dessas instituições. Partindo dessa hipótese e dessa aceção, entende-se que os usos do Teatro Legislativo podem mobilizar reflexões importantes sobre possíveis rumos das nossas instituições democráticas.

Acredita-se que a intersecção entre Arte e Política promovida pelo Teatro Legislativo é um fator central para compreender a complexidade do processo democrático empreendido pela técnica e, por isso, a presente análise dedica-se fundamentalmente a investigar essa relação. Dessa forma, tratando-se do Teatro como método de democratização, deve-se ter claro que não se trata de qualquer Teatro nem de qualquer noção de Democracia.

A pesquisa contribui para expandir a escassa literatura sobre o Teatro Legislativo e, além disso, promove novas reflexões sobre a presença de uma arte dentro de um ambiente institucionalizado de representação política e seus impactos para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Acredita-se que tais reflexões são relevantes para o campo da Administração Pública, que deve instrumentalizar-se a fim de seguir um projeto de democratização.

## PERCURSO E MÉTODOS

Para cumprir seus objetivos, a pesquisa parte dos pressupostos da metodologia qualitativa: a impossibilidade de isolar fenômenos sociais para realizar um experimento; o objeto é dotado de intencionalidade e altera a conduta na presença do pesquisador; os objetos pensam a si mesmos, já que são sujeitos ativos; e o pesquisador interpreta a interpretação que os sujeitos produzem de sua prática (ALONSO, 2016).

Como explicitado acima, o trabalho se divide em dois eixos analíticos: um, diretamente ligado ao Teatro Legislativo e suas atualizações, e outro, voltado para as reflexões acerca da intersecção entre Arte e Política. O primeiro foi estruturado a partir do levantamento bibliográfico acerca do Teatro Legislativo, entrevistas semiestruturadas e não estruturadas com participantes do mandato de Augusto Boal e pesquisa documental no arquivo da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro para acessar as propostas originais do vereador.

Além desses documentos, fez-se necessária a realização de entrevistas semiestruturadas com as principais articuladoras das experiências intra-estatal e extra-estatal. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas com o consentimento da entrevistada.

**Tabela 01:** Relação de Entrevistas

NOME	MOTIVO	DATA
Maria Aparecida Vilhena Falabella (Cida Falabella)	Atriz e vereadora do Município de Belo Horizonte (2016-2020)	19/07/2019



NOME	MOTIVO	DATA
Gabriela Chiari	Pesquisadora de Teatro do Oprimido e assessora responsável pelas atividades do Teatro Legislativo na Gabinetona (PSOL/MG)	28/08/2019
Olivar Bendelak	Ex-coordenador das atividades de Teatro Legislativo do CTO-Rio	23/08/2019
Geraldo Britto	Assessor do mandato de Boal e coordenador do CTO-Rio	15/01/2019
Alessandro Conceição	Coordenador das atividades de Teatro Legislativo do CTO-Rio	16/01/2019

Elaboração própria

Para o segundo eixo, levantou-se uma vasta gama de obras que tratam da relação entre Arte e Política até que os autores mais relevantes para a presente discussão fossem selecionados. Na medida em que esse campo teórico foi explorado, percebeu-se uma aderência impressionante entre as ideias e práticas do Teatro do Oprimido com as formulações teóricas do filósofo argelino Jacques Rancière. Mesmo que Boal e Rancière tenham tido produções contemporâneas, não há referência de um na obra do outro e, mesmo assim, há um diálogo profundo entre os textos.

## O TEATRO DO OPRIMIDO E O TEATRO LEGISLATIVO

O Teatro do Oprimido, como conjunto de técnicas de encenação e produção teatral, surge de um incômodo político presente no grupo do Teatro de Arena de São Paulo; um dos mais importantes grupos de teatro político na cena teatral brasileira das décadas de 1950-1970. O grupo tinha a preocupação de encenar as mazelas sociais, apresentando-as ao seu público, majoritariamente universitário. Augusto Boal entendia as limitações desse modelo:

Nossas discussões eram mais políticas do que estéticas. Nossa urgência nos inquietava: qual o destinatário do nosso teatro? Nosso público era a classe média. Operários e camponeses eram nossos personagens (avanço!), mas não espectadores. Fazíamos teatro de uma perspectiva que acreditávamos popular - mas não representávamos para o povo! De que servia interpretar a classe operária e oferecê-la de bandeja, antes do jantar, à classe média e aos ricos?

Ansiávamos por plateia popular, sem vê-la em carne e osso. A palavra povo: quimera. Sonho: dialogar com o povo... a quem nunca tínhamos sido apresentados.

Povo: não definíamos o que era, onde trabalhava, comia, amava, o que fazia. Sabíamos o que não era: classe média, nossa plateia. Queríamos estar a serviço desse misterioso e bem amado povo, mas... não éramos povo. (BOAL, 2014; grifos meus)

A ânsia megalomaniaca de encontrar o destinatário certo para suas peças levou à cisão do Arena em dois projetos distintos de pesquisa: um, que originou os Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes - UNE no Rio de Janeiro; e outro, do qual Boal fez parte, que continuou a mesma linha de pesquisa dramática em São Paulo<sup>1</sup>. O golpe cívico-militar de 1964 sufocou esses esforços e obrigou Boal ao seu exílio político, no qual sistematizou a resposta para o incômodo gerado por aquela forma de teatro político.

Se a preocupação dos dramaturgos do Teatro de Arena era alterar a plateia que recebia suas mensagens, o Teatro do Oprimido surge para acabar com a noção de um destinatário certo para uma mensagem teatral; no caso, o “povo” e a chamada para uma revolução, respectivamente.

Não seria mais possível, nem suficiente apenas produzir teatro para os oprimidos, com o objetivo de apresentar a eles os problemas que viviam e o que deveriam fazer para superá-los. Seria necessário produzir com os oprimidos, mais que isso, seria fundamental passar os meios de produção teatral para que os oprimidos e oprimidas se expressassem através de suas próprias produções. (SANTOS, 2016)

Dessa forma, o Teatro do Oprimido derruba a noção de uma plateia passiva, receptora da mensagem trabalhada no palco com atores e atrizes profissionais. Para Boal (2019), em sua fase mais revolucionária, “o teatro é uma arma e é o povo quem deve manejá-la”. Para tanto, o dramaturgo sistematizou um novo sistema teatral - a Poética do Oprimido - que inclui diferentes etapas para a transformação do espectador em “espect-ator”, o espectador que toma parte na ação teatral<sup>2</sup>. Os jogos do Teatro do Oprimido objetivam apresentar aos oprimidos novas formas de utilização do corpo, o principal meio de produção teatral, possibilitando uma expressividade própria. Com ela e a partir de temáticas que o grupo deseja trabalhar, criam-se cenas de situações de opressão reais. Nesse momento, chamado de Teatro-Fórum, a plateia deve intervir a fim de apresentar, em cena, diferentes formas de se evitar ou quebrar a opressão encenada. Esse debate teatral “não tem a finalidade de mostrar o caminho correto (correto de que ponto de vista?), mas sim a de oferecer os meios para que todos os caminhos sejam estudados” (BOAL, 2019).

A partir da lógica do Teatro-Fórum, o Teatro do Oprimido pode se desdobrar em diferentes formas de ação. Cada braço da árvore do TO (Figura 01) tem sua particularidade e uma sequência de técnicas voltadas para objetivos específicos. Importante perceber que essa estrutura não é e não deseja ser rígida, mas, ao contrário, aberta a modificações:

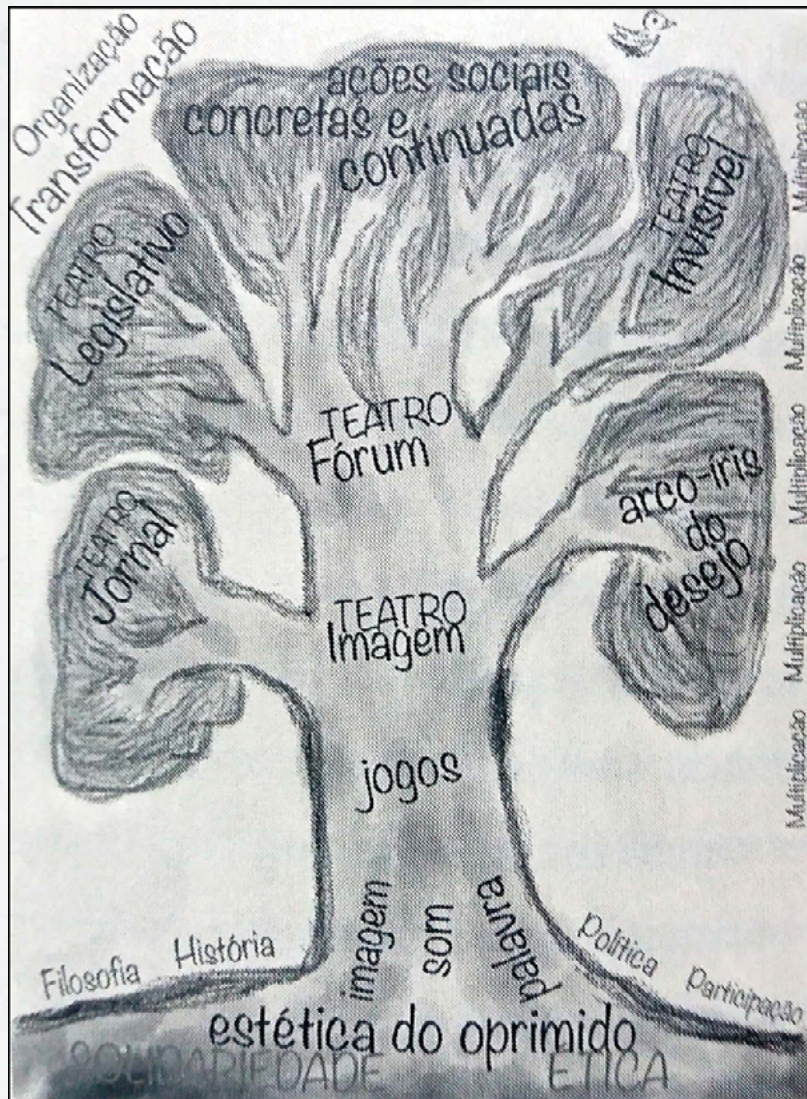
Os princípios fundadores do Teatro do Oprimido garantem sua identidade [...] A flexibilidade da técnica - que deve estar a serviço das necessidades concretas das pessoas - garante a adaptação do Método às demandas locais. A complementaridade entre identidade e flexibilidade possibilita que o Teatro do Oprimido seja o mesmo em diferentes lugares, sendo, ao mesmo tempo, específico em cada um deles. (SANTOS, 2016).

1 Sobre trajetória do Teatro de Arena ver: Augusto Boal (2014), Betti (2013) e Julian Boal (2000).

2 Sobre as etapas e jogos do Teatro do Oprimido, ver: Boal (2015), Boal (2019) e Santos (2016).



Figura 01: Árvore do TO



Fonte: SANTOS (2016)

Os pressupostos acima colocados são fundamentais para se entender os diferentes usos de um dos ramos mais recentes da árvore, o Teatro Legislativo, objeto da presente pesquisa. Se um dos resultados de espetáculos de Teatro-Fórum é o levantamento de alternativas a opressões, no Teatro Legislativo<sup>3</sup> essas alternativas são usadas como base para a atividade parlamentar. O projeto nasceu em 1992, pouco tempo depois de Augusto Boal voltar com sua família para o Rio de Janeiro depois de cerca de vinte anos de exílio, quando o dramaturgo e um grupo de coringas (facilitadores de Teatro do Oprimido) decidiram somar esforços à campanha do Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais. Por exigência do partido, Boal se candidatou à cadeira de vereador e, para a surpresa de todos os envolvidos, venceu as eleições junto com outros seis candidatos da coligação petista, formando a maior bancada do PT até então.

<sup>3</sup> Como essa seção objetiva apenas trazer um panorama geral, para mais informações sobre o histórico de construção do TL e suas técnicas específicas ver: Boal (1996), Fillippini (2009) e Peria (2019).



Essa proposta de vereança, desde o início apresentada como uma resposta à distância entre representantes e representados da Democracia Liberal, consistiu “em trazer o teatro de volta para o centro da ação política - centro de decisões -, em fazer teatro como política” (BOAL, 1996). Se o Teatro do Oprimido busca democratizar o Teatro, garantindo amplo acesso à sua produção, o Teatro Legislativo busca usar o Teatro para democratizar a política. Nesse sentido, toda a estrutura do Teatro do Oprimido era utilizada pelo Mandato Político-Teatral Augusto Boal como um instrumento: teatro sendo a ferramenta do vereador. Para tanto, o mandato organizou, ao longo dos quatro anos, cerca de cinquenta núcleos<sup>4</sup> de prática teatral espalhados pelo município do Rio de Janeiro e cidades vizinhas: cada núcleo tinha sua especificidade que caracterizava o tipo de vínculo, sendo comunitários ou temáticos. Os coringas do mandato acompanhavam semanalmente esses núcleos para desenvolver as atividades de TO e, a partir dos debates emergidos no Teatro-Fórum, coletavam sugestões de alteração do ordenamento legal que eram organizadas por um grupo de assessores, chamado de Célula Metabolizadora, de maneira a encaminhar as propostas. Analisando caso a caso e sempre em diálogo com o núcleo de onde surgiu a proposta, o mandato poderia protocolar um projeto de lei ou tomar providências dentro da competência legislativa, visando a resolução do problema levantado nos fóruns. Ao longo dos quatro anos de mandato, Boal foi autor de vinte e cinco propostas, vinte e uma como autor único e quatro como presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da CMRJ. Dessas, seis tornaram-se leis municipais, três foram vetadas pelo prefeito e dezesseis foram arquivadas<sup>5</sup>.

Além desse fluxo constante entre Câmara dos Vereadores e núcleos de TO, mediado pelo mandato, o Teatro Legislativo é composto por outras ações complementares. Menos ligada à dinâmicas teatrais, mas ainda assim diretamente relacionada à proposta dialógica, a Mala Direta Interativa era usada como mecanismo de contato distante com a população: consistia no envio, pelo correio, de cartas contendo descrição de projetos polêmicos a serem votados na CMRJ e requisitando a opinião e a participação dos destinatários. Outro instrumento utilizado pelo mandato, dessa vez, indissociado das dinâmicas teatrais, era chamado de Câmara na Praça: espetáculos teatrais apresentados pelos assessores no meio de uma praça central da cidade em horários de grande circulação encenando a votação de um projeto polêmico em tramitação na CMRJ. Nesses atos, o mandato não só denunciava a votação real de projetos perigosos para a população, mas apresentava a linguagem e a ritualística praticada numa Câmara de Vereadores para pessoas que, no geral, nunca tinham visto uma votação parlamentar.

Com essa estrutura, Boal e sua equipe implementaram um laboratório sobre um novo formato de desenho participativo, que deve ser chamado de artístico de co-produção e pedagogia (PERIA, 2019). Co-produtivo pela forma como todas as ações do mandato eram pensadas e realizadas em constante diálogo horizontal com os núcleos e pedagógico pela presença da educação política em todas as ações, visando clarear os processos mistificados da gestão pública. Essas duas dimensões devem ser entendidas como complementares: o fazer e o saber da participação social. A terceira dimensão, a artística, é transversal às demais e figura na origem da proposta, dado que o mandato efetiva a intersecção entre um campo legislativo e outro teatral. Em qualquer ação do mandato, estava presente o Teatro como método de permitir maior expressividade para oprimidos e oprimidas e garantir maior audiência para as atividades. Nesse sentido, a veia artística do Teatro Legislativo deve ser vista como ponto estratégico: de um lado, garante um espaço único para oprimidos expressarem seus anseios, fraquezas e obstáculos, identificando opressões e traçando caminhos de combate a essas; e, de outro lado, garante visibilidade para as atividades do mandato, gerando incômodo na classe política tradicional e chamando a atenção de transeuntes que acabam sendo envolvidos nas ações. O caráter pedagógico e co-produtivo do Teatro Legislativo de Augusto Boal não fazem sentido sem a dimensão artística, aspecto fundante; por isso, trata-se de uma inovação radical: usar uma expressão artística como meio para implementar um mecanismo de participação social. A centralidade desse aspecto explica o desejo, no presente trabalho, de entender de forma robusta quais os mecanismos que permitem a Arte interferir em sua realidade.

4 Existiam ainda os chamados elos: grupos de teatro que chegaram a tomar parte em alguma ação do mandato, mas não se firmaram como núcleos, caracterizados pela participação recorrente das ações do vereador.

5 Relação completa das propostas pode ser encontrada em Peria (2019).



Para compreender a complexidade da dimensão artística do TL, deve-se entender que não se trata de qualquer arte entrando em contato com qualquer política; e fazer essas diferenciações é importante. De um lado, fala-se aqui do Teatro do Oprimido que, como visto, visa revolucionar os meios de produção teatral, permitindo que os grupos mais marginalizados pela sociedade usem as artes cênicas para sua expressão. Do outro, tem-se o ambiente sacralizado de uma Câmara dos Vereadores, pautado pelas dinâmicas parlamentares e partidárias. Trata-se de uma tensão constante e, para entender os impactos de uma arte subversiva dentro do sistema político, as complexas relações entre Arte e Política devem ser destrinchadas. A próxima seção é, então, fruto de uma imersão na literatura que discute essa intersecção chave, de maneira que o debate sobre os usos do Teatro Legislativo volte mais qualificado.

## A INTERSECÇÃO ARTE-POLÍTICA

Para compreender a complexidade da relação entre as categorias da Arte e da Política, deve-se partir da pergunta: qual a função que queremos atribuir à Arte? Ou até: a Arte deve responder ao seu tempo? Para Aracy Amaral (2003), “talvez a polêmica mais marcante deste século no meio artístico seja esta, a da participação pessoal do artista em seu momento e a partir de seu próprio espaço, através ou não de determinada obra”. As perguntas suscitam grande debate pelo fato de suas respostas, frequentemente, abarcam uma ambiguidade que coloca o artista ora como vetor de mudança a partir de seu engajamento em questões sociais ora como submisso a ideologias com o prejuízo da perda da autonomia da produção artística.

Pode-se dizer que a questão da arte socialmente engajada e as suas problemáticas surgem da tradição marxista de pensamento, principalmente decorrente das reflexões do dramaturgo Bertolt Brecht e do crítico Walter Benjamin. Para os propósitos desta pesquisa, no entanto, serão as reflexões de Jacques Rancière que melhor explicam a complexa conexão entre Arte e Política.

O filósofo argelino nascido em 1940 possui uma obra vasta, porém pouco estudada no Brasil, que conta com traduções esparsas. Torna-se uma referência de uma leitura revisionista do marxismo quando rompe teoricamente com seu professor Louis Althusser, pilar da leitura estruturalista d’O Capital construída na década de 1960. Discordando da visão do mestre sobre as manifestações de maio de 1968 em Paris, Rancière faz um estudo profundo sobre as produções proletárias de 1830, tentando entender o que passava nas mentes de jovens operários durante o ápice da industrialização.

O resultado desse estudo está contido no livro *A Noite dos Proletários: arquivos do sonho operário* e pode-se dizer que a imersão nessa produção marginal é fundante para o desenvolvimento de toda a perspectiva teórica de Rancière. Ao compilar diversas produções literárias de centenas de proletários, Rancière revolucionou o estudo sobre as questões sociais.

A um marxista ortodoxo, o que seria esperado encontrar nesses arquivos seriam lamentações e reclamações, uma posição passiva e com pouca compreensão da realidade, como visto na seção anterior. Se falta aos trabalhadores consciência social, não haveria nada de interessante em suas produções literárias, se é que poderiam fazê-las. Rancière mostra, a partir de prosa e verso de operários, a reivindicação constante de sonhar o impossível, imaginar tornar-se patrão ou discutir os novos livros de Victor Hugo ou simplesmente expressar o desejo de ser pintor. Segundo o argumento, em qualquer uma dessas manifestações, os proletários tomam uma posição de subversão à hierarquia que mal lhes concedia a possibilidade da fala.

Ao escrever - sobre o que quisesse -, portanto, o operário tinha uma atitude ativa sobre sua realidade e, ao fazê-la, insubordinava-se contra uma ordem que não lhe permitia ser visto como um sujeito que pensasse sobre a própria

situação e conseguisse produzir algo a partir disso. Rancière traça a sua noção de Política, que será adotada como norteadora do presente trabalho. Para tanto, parte do conceito de partilha do sensível, elaborado por Rancière como forma de entender a organização social:

Denomino partilha do sensível o sistema de evidências sensíveis que revela, ao mesmo tempo, a existência de um comum e dos recortes que nele definem lugares e partes respectivas. Uma partilha do sensível fixa portanto, ao mesmo tempo, um comum partilhado e partes exclusivas. (RANCIÈRE, 2009)

A partilha do sensível é um processo constante de definição do que pode ser visto e do que é invisível, de quem pode participar do comum e de quem está excluído desse espaço. A partir desse entendimento, o autor estabelece o que devemos entender por Política:

Existe política porque - quando - a ordem natural dos reis pastores, dos senhores de guerra ou das pessoas de posse é interrompida por uma liberdade que vem atualizar a igualdade última na qual assenta toda ordem social. [...] Há ordem na sociedade porque uns mandam e os outros obedecem. Mas, para obedecer a ordem, são necessárias pelos menos duas coisas: deve-se compreender a ordem e deve-se compreender que é preciso obedecer-lhe. E, para fazer isso, é preciso já ser o igual daquele que manda. É essa igualdade que corrói toda ordem natural. Resta que a ordem social é, por aí, remetida à sua contingência última. A desigualdade só é possível, em última instância, pela igualdade. Existe política quando a lógica supostamente natural da dominação é atravessada pelo efeito dessa igualdade. (RANCIÈRE, 2018)

A Política é, então, um evento raro, não acontece sempre e não é o que dita a ordem social. Ela é a manifestação de uma heterogeneidade entre a ordem hierárquica, chamada por Rancière de polícia<sup>6</sup>, e a afirmação da igualdade fundamental que existe entre as pessoas. Nesse sentido, a ação política é aquela que coloca a partilha do sensível em choque; “a política é primeiramente o conflito em torno da existência de uma cena comum, em torno da existência e da qualidade daqueles que estão ali presentes” (RANCIÈRE, 2018). Trata-se, então, de um acidente histórico no qual sujeitos produzem dissensos, alimentado pela igualdade, contra um consenso, que funda uma desigualdade, a exclusão de uma parte do comum.

Deve-se, portanto, entender os relatos colhidos no âmbito d’A Noite dos Proletários como uma manifestação eminentemente política daqueles jovens operários. Se tanto os patrões como os intelectuais, mesmo os revolucionários, não lhes concediam qualquer espaço de produção intelectual ou de reflexão, os seus encontros literários durante os horários de descanso representam a enunciação de sua subjetivação; seus poemas e prosas afirmam a igualdade fundamental contra um consenso desigual.

De maneira geral, Rancière propõe um imbricamento entre Política e estética: se a Política é o mecanismo pelo qual uma parte sem parte se faz ver, trata-se, evidentemente, de uma questão da visibilidade e, portanto, dentro do campo da estética. São mecanismos estéticos que compõem a partilha do sensível e serão eles mesmos que promoverão o curto circuito político. “Serão então as distintas formas de partilha do sensível que determinarão a dimensão eminentemente estética da política como uma espécie de condição de possibilidade para se perceber, experimentar e organizar o comum” (GUÉRON, 2012). Afirma-se, portanto, que existe uma relação essencial entre a estética e a Política; é impossível pensar em um sem incluir os mecanismos do outro: há uma política da estética assim como há uma estética da política.

---

6 Para mais sobre as noções de política e polícia, ver: O Desentendimento: política e filosofia (RANCIÈRE, 2018)



Com isso, Rancière traça o seu entendimento da Arte e da sua função social. Para o autor, existem três regimes pelos quais uma obra de Arte é identificada<sup>7</sup>: o regime ético das imagens, o regime representativo das artes e o regime estético da arte. Os regimes variam conforme a sociedade, ao longo da História, apreendeu o sentido de Arte, mesmo que seja possível pensar em sobreposições e convivências. O que mais interessa neste contexto, o regime estético das artes define-se pela identificação da obra de arte não pelo seu atributo ético ou pelo seu modo de fazer específico, mas “pela distinção de um modo de ser sensível próprio aos produtos da arte” (RANCIÈRE, 2009). Diferentemente dos regimes anteriores, não há hierarquia de temas e gêneros; nesse regime, não há modelo, caracterizando-se pela indiferença em relação às normas. “A palavra ‘estética’ não remete a uma teoria da sensibilidade, do gosto ou do prazer dos amadores de arte. Remete, propriamente, ao modo de ser específico daquilo que pertence à arte, ao modo de ser de seus objetos. No regime estético das artes, as coisas da arte são identificadas por pertencerem a um regime específico do sensível” (RANCIÈRE, 2009). Só com esse regime, com essa autonomização extrema, consegue-se entender o sentido de uma Arte (singular e com maiúscula). Ao mesmo tempo que afirma a singularidade da Arte, abole qualquer critério que a defina, por isso, “começou com as decisões de reinterpretação daquilo que a arte faz ou daquilo que a faz ser arte” (RANCIÈRE, 2009). Se algo é Arte porque é Arte, identificamos o regime estético.

Tratando-se de uma identificação essencialmente estética, e voltando à discussão anterior, a Arte deve ser entendida como eminentemente política. Ao seu modo, a Arte, no regime estético, cria um choque na partilha do sensível ao propor novos formatos de sensorialidade. Em outras palavras, quando percebemos que a operação própria da Arte é a reconfiguração da experiência do sensível, podemos afirmar que Arte e Política estão, a todo momento, encadeadas.

Arte e política têm a ver uma com a outra como formas de dissenso, operações de reconfiguração da experiência comum do sensível. Há uma estética da política no sentido de que os atos de subjetivação política redefinem o que é visível, o que se pode dizer dele e que sujeitos são capazes de fazê-lo. Há uma política da estética no sentido de que as novas formas de circulação da palavra, de exposição do visível e de produção dos afetos determinam capacidades novas, em ruptura com a antiga configuração do possível. Há, assim, uma política da arte que precede as políticas dos artistas, uma política da arte como recorte singular dos objetos da experiência comum, que funciona por si mesma, independentemente dos desejos que os artistas possam ter de servir esta ou aquela causa. (RANCIÈRE, 2012)

Com isso, Rancière coloca em cheque toda uma tradição de arte engajada baseada numa mensagem que deveria ser passada para as classes subalternizadas. Ao mesmo tempo, estabelece novas categorias para pensar a relação entre Arte e Política. A próxima seção cumpre a função de decantar a complexa discussão teórica colocada acima nos princípios do Teatro do Oprimido e do Teatro Legislativo a fim de ler com maior profundidade as experiências atuais de revisão das técnicas boalinas. Até onde se sabe, Boal nunca leu Rancière e esse não conhece o trabalho do dramaturgo. Propor-se-á um diálogo intenso entre os dois autores, afirmando que Boal responde de maneira interessante aos dilemas da arte engajada colocados por Rancière, mesmo usando outras terminologias. Para esse entrelaçamento, analisamos agora as duas experiências recentes de utilização do Teatro Legislativo.

---

7 Para mais sobre os regimes de identificação da Arte, ver: A Partilha do Sensível: estética e política (RANCIÈRE, 2009); Política da Arte (RANCIÈRE, 2010); A Comunidade Estética (RANCIÈRE, 2011).

# OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE USO DO TEATRO LEGISLATIVO

## USO INTRA-ESTADO: A GABINETONA EM BELO HORIZONTE

A experiência escolhida para ilustrar o uso recente do Teatro Legislativo dentro de um mandato político deve ser entendida como um gabinete que se propõe disruptivo em diversos aspectos. A eleição das vereadoras que criaram a Gabinetona está diretamente relacionada com movimentos sociais feministas e de cultura da cidade de Belo Horizonte:

Esse caldo todo foi caminhando e resultou na criação das MUITAS - pela Cidade que Queremos, que era uma plataforma que eu tinha amigos em comum nessa ideia de ocupar a política. Eles me convidaram para ser candidata, na época eu não quis, mas topei me filiar ao PSOL. O processo do Golpe de 2016 e o ataque ao MinC mais uma vez e a ocupação dos espaços culturais ligados ao MinC em todo o Brasil; aqui em BH fiz parte da ocupação da FUNARTE, fui uma das mulheres da ocupação. Foi um mês muito intenso de laboratório vivo de democracia real, debate feminista, da questão racial, da questão LGBT; foi um espaço de muita troca, muito compartilhamento, muito aprendizado. Quanto terminou a ocupação, enfrentamos questões que extrapolavam a questão cultural: a gente teve dificuldade de conseguir manter a ocupação - então eu, que tava um pouco indecisa, resolvo então me candidatar. Desde o início a pauta foi cultural pela cidade, a perspectiva da cultura como cultura viva, o Teatro como instrumento de participação... E todo nosso mandato, desde o início, foi todo marcado pela questão da Cultura, não só como pauta mas como metodologia. Então o Teatro entrou desde o início como uma metodologia. (Entrevista com Cida Falabella)

A Gabinetona, então, visa a inovar na política institucional a partir de diversos meios: além das próprias pautas levantadas, a estrutura organizacional e o caráter coletivo do mandato foge do tradicional. O Teatro Legislativo está inserido nesse projeto e, portanto, é adaptado às idiossincrasias do mandato coletivo e do ambiente político-institucional da Câmara dos Vereadores do Município de Belo Horizonte.

Logo após a eleição, a Gabinetona lançou uma chamada pública para o preenchimento de algumas vagas dentro do mandato; uma delas era de facilitador em Teatro Legislativo. Como descrito na chamada, essa pessoa se basearia na obra de Augusto Boal para “fomentar em grupos e/ou comunidades processos de construção ativa e participativa de legislações de seu interesse, em consonância com os princípios de atuação do mandato coletivo e aberto das vereadoras” (GABINETONA, 2017). Segundo Gabriela Chiari, selecionada para o preenchimento da vaga:

Inicialmente era só uma formação de um ano, que eu daria para os mobilizadores do mandato, mas com esse encontro, os mobilizadores também eram artistas vindos de outras áreas, a gente acabou criando um grupo chamado AzDiferentonas. É um grupo de pessoas que performatizam a política e que uma das ações, também, é a de formar multiplicadores de TO na cidade. Esse projeto já tem dois anos, tem dois núcleos formados, diversas performances e temos ideias novas também de montarmos outras formas de atuação com TL que ainda estão muito embrionárias, por isso prefiro nem comentar com você, porque ainda estamos formulando. Mas a ideia é expandir, ao invés de só um núcleo de formação de multiplicadores, estudar um pouco de teatro político, estudar e atuar com teatro dialético, com a dramaturgia brasileira, mais ligado à performatividade também. A nossa forma de atuação de TL, a gente tem uma forma de falar que a gente faz Teatro no Legislativo, não TL, porque a gente não pretende copiar a experiência do Boal, a gente quer criar a nossa própria forma de fazer TL com os



nossos corpos, com a atual conjuntura, com tudo que envolve fazer arte na política institucional, que já é uma coisa bastante complexa, mas que é um dos pontos fortes do mandato é a Cultura, em todos os níveis de legislação, tanto municipal, quanto estadual e federal, é uma coisa cara à Gabinetona. (Entrevista com Gabriela Chiari)

Percebem-se as diferenças com a proposta de Boal em 1992: mais do que ser um vetor produtor de leis, as técnicas do Teatro Legislativo são usadas, no Núcleo de Mobilização da Gabinetona, para performatizar as ações do mandato, propondo novas formas de comunicação, além de ser uma escola de formação nas técnicas do Teatro do Oprimido.

A construção de um grupo de teatro dentro do mandato coletivo é meio para “potencializar essa relação do sujeito com esses temas [arte, política, opressão] através da estética e, então, que ele possa em seguida atuar e incidir sobre a cidade percebendo que a arte e a estética são elementos de libertação!” (CHIARI, 2018). A Diferentona faz a partir de três eixos de atuação: formação de multiplicadores, mobilização artística e atuações performáticas sobre temas caros ao mandato (CHIARI, 2018).

A maioria dos multiplicadores são pessoas que têm uma atuação muito forte em movimentos em territórios, eles não têm uma ligação direta com o mandato. Os multiplicadores e o trabalho com os multiplicadores é uma possibilidade de enraizamento das lutas, das pautas e também da conexão com o mandato no sentido de criarmos canais de interlocução, Também para fortalecer outras instâncias de construção da participação da sociedade no nosso mandato. [...] Então eles continuam o seu trabalho nas comunidades, nos lugares onde eles estão e, sim, nós criamos mais um canal de interlocução, mas não é tão amarrado assim né. A ideia é multiplicar o conhecimento e o TO, o TL, como uma ferramenta ao alcance das pessoas. (Entrevista com Cida Falabella)

Trata-se de disseminar uma prática eminentemente política utilizando o espaço da Câmara dos Vereadores como uma base sólida que possibilita essa expansão. Vê-se esse movimento a partir de uma das sessões de Teatro-Fórum realizadas pelo grupo no plenário da CMBH durante o Seminário Segurança Pública e Cidadã, organizado pela Comissão Especial de Estudos do Genocídio da População Negra e Pobre, que conta com a participação das vereadoras Bella Gonçalves e Cida Falabella. Realizado em setembro de 2017, o Seminário contou com a apresentação de uma cena de Teatro do Oprimido denominada Até Quando?, construída com base na experiência de jovens negros e periféricos durante abordagens policiais truculentas (Figura 02). A cena contava com as personagens a Mãe, o De Menor, o Sistema e o Poder e, no evento, estavam presentes mais de cinquenta policiais da Guarda Municipal e jovens do movimento Hip-Hop (TURLE, 2017).

Após a apresentação, era perceptível a sensação de desconforto no plenário da Câmara Municipal. Talvez porque o texto e a cena trouxessem elementos em que, tanto os jovens como os policiais ali presentes, se identificassem. Na primeira intervenção, o espectador que substituiu o oprimido disse para polícia não bater tanto assim, pois ele também queria se tornar um policial. Essa ação fez com que os personagens ‘Sistema’ e o ‘Poder’ tivessem, em seguida, atitudes um pouco mais respeitadas com o jovem abordado. Outras intervenções ocorreram até que aconteceu o inesperado: a Guarda Municipal ali presente pediu para entrar na cena. [...] Eles mostraram como é uma abordagem ‘correta’. No entanto, a abordagem encenada nos pareceu bastante irreal e a plateia reagiu aos gritos: ‘Não é assim que acontece nos bicos, as três horas da manhã!’.

Depois, algo ainda mais inesperado aconteceu: outro guarda municipal substituiu o Oprimido e foi revistado pelo ‘Sistema’ e humilhado pelo ‘Poder’, respectivamente. O Guarda Municipal comportou-se ‘adequadamente’ segundo eles, não apresentando nenhuma resistência durante a abordagem. Acreditamos, enquanto grupo e comunidade, que a cena de Teatro-Fórum atingiu, nessa intervenção,

o seu objetivo: a promoção do diálogo que leva o sujeito a se ver no espelho do outro e, por esse processo, buscar, através do poder da cena e da estética, caminhos e alternativas para mudanças. Portanto, a respeito dessa atividade, concluímos que ela foi produtiva. (CHIARI, 2018)

**Figura 02:** Cena Até Quando? - Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2017



Fonte: Turle, 2017

Mais do que dar respostas em forma de alteração legal, o Teatro Legislativo da Gabinetona visa a levantar questões a serem incorporadas nas discussões do mandato, do partido e da própria Câmara, de forma que soluções posteriores sejam construídas com maior fundamento. Diferentemente do TL do vereador Augusto Boal, no qual a prioridade era a elaboração colaborativa, a essência dessa atualização é a performatividade coletiva dentro de um mandato.

**PP:** Dentro dessa nova forma de usar a experiência do Boal, você entende como uma expansão?

**GC:** Eu não chamaria de expansão, eu chamaria de uma releitura. Expansão, não, porque eu não acho que é maior ou menor, é diferente. Eu acho que é uma experiência baseada na experiência do Boal, mas que não pretende ser uma cópia e que é uma experimentação em andamento.

**PP:** E quais são as expectativas?

**GC:** É que outras pessoas também usem o Teatro Legislativo em seus mandatos, porque a gente acredita que é uma ferramenta de mobilização que estimula a criatividade. A gente esteve agora em Salvador, eu e a Cida, e ela esteve no Rio com a Escola de Teatro Popular e várias outras pessoas estão se interessando em colocar o TL como uma ferramenta de trabalho. Eu acho que você fez uma boa leitura, quando diz que é parecido com o LabPop<sup>8</sup>. É parecido, mas é diferente, porque é através

---

<sup>8</sup> Laboratório Popular de Leis: instrumento utilizado pela Gabinetona para a colaboração da sociedade na elaboração e crítica de projetos de lei em andamento.



do teatro. Essas experiências que a gente tem... a gente fez um Teatro Fórum quando tinham guardas municipais na Câmara Municipal e o assunto era a truculência policial para com os jovens periféricos e negros, e a Guarda Municipal quis entrar em cena. Então é uma forma de diálogo com a estética, com a comunicação pelos sentidos, não só a palavra, que muitas vezes não leva a lugar nenhum. A gente sabe também que a apelação estética do atual governo é muito bem elaborada, tanto que eles venceram a eleição com fake news, com a imagem, com a subjetividade. Então, é importante que a gente também produza.

## USO EXTRA-ESTADO: O CENTRO DO TEATRO DO OPRIMIDO DO RIO DE JANEIRO

O caso do CTO-Rio, em relação à utilização do Teatro Legislativo, deve ser entendido como uma dinâmica entre a continuidade e a ruptura com a experiência do Mandato Político-Teatral Augusto Boal. Assim que o mandato acabou

Nós cinco dos coringas, eu e mais Bárbara Santos, Geo Britto, Helen Sarapect e Claudete Félix, nós não tínhamos dúvida nenhuma da riqueza da experiência e achávamos que tinha que continuar e falamos isso para ele [Augusto Boal], que nós queríamos continuar a fazer o TL mesmo sem mais ter o vereador ligado ao projeto. Ele achou ótimo que nós quiséssemos continuar e foi o que nós fizemos. O primeiro ano, depois do final do mandato, foi muito difícil porque já tínhamos uma dinâmica de trabalho e ela foi muito reduzida porque nós tínhamos que ir atrás de projetos que financiassem a continuidade, nós queríamos continuar trabalhando com os grupos populares para fazer o TL. Aí conseguimos, no final de 1997, o apoio da Fundação Ford, ali outubro/novembro que conseguimos, e aí conseguimos a verba para continuar fazendo. Em 1998, começamos novamente a criar novos grupos de Teatro Fórum e desses grupos é que surgiu a primeira lei estadual. (Entrevista com Olivar Bendelak)

Se o desejo de manter a proposta construída em quatro anos fez com que aqueles cinco coringas-assessores formalizassem a existência do Centro de Teatro do Oprimido, a falta da estrutura possibilitada pelo mandato fez com que as atividades fossem drasticamente reduzidas e precisassem ser repensadas. Dos cerca de vinte grupos teatrais ativos ao fim do mandato de Boal, poucos conseguiram se manter.

A mudança foi muito grande entre você estar fazendo Teatro Legislativo associado diretamente a um mandato, porque tinha os assessores legislativos que nós nos reuníamos toda segunda-feira para debater, como eu relatei, e eles trabalhavam o texto porque você tem que colocar naquele formato padrão de um projeto de lei. Então, os coringas não tinham que se preocupar com isso e o Boal podia ir para o plenário quando o projeto de lei tava na pauta para discussão ou nas comissões. Isso tudo era muito fácil, muito rápido, era muito disponível. Sem estar associado a um mandato, você tem uma dificuldade muito maior em relação a isso: em relação à tramitação e, até antes da tramitação, a própria elaboração do projeto de lei. Por outro lado, tem outra vantagem, porque aí você não está associado a um mandato político, que significa estar associado a um partido político, então você pode conversar com vários vereadores ou deputados estaduais ou federais. No meio das outras desvantagens, isso é uma vantagem. (Entrevista com Olivar Bendelak)

Entendendo que a falta de recursos impactava radicalmente o desenvolvimento do trabalho, o CTO-Rio se organizou para, de 1997 até hoje, especializar-se na formação em Teatro do Oprimido, com alguns projetos de intervenção pontuais coordenados pela equipe.

Com a intensa difusão do Teatro do Oprimido no Brasil, no CTO, tivemos a necessidade de criar programas para a formação para praticantes, a fim de garantir o acesso aos fundamentos do Método e o exercício adequado de sua prática. Esses programas foram desenvolvidos entre 1997 e 2010. Não para formar Curingas, mas para oferecer uma base sólida a quem quisesse iniciar a jornada de aprofundamento na prática do Método, tendo as atividades de multiplicação como a essência do percurso de formação. (SANTOS, 2016)

Dentro desses programas de multiplicação, o Teatro Legislativo situava-se como um dos ramos da árvore do Teatro do Oprimido (Figura 01), ou seja, é apresentado como uma técnica específica disponível aos praticantes, para ser usada a depender de cada contexto. Nesse sentido, é difícil medir a disseminação e difusão do Teatro Legislativo, mas, como visto na seção anterior, é evidente que frutos desse ciclo de multiplicações do CTO foram colhidos.

Em relação à prática do Teatro Legislativo por parte do Centro, alguns pontos são importantes de frisar. Nos trabalhos contínuos com grupos comunitários, em certos momentos, o fórum desembocava no desejo da proposição de novas leis ou alteração de leis já existentes. Sem uma ligação direta com um mandato político, o ponto frágil é a proposição do projeto derivado do teatro. Mas, como visto no depoimento de Olivar Bendelak, essa mesma fragilidade representava a maior vantagem do Teatro Legislativo independente de um gabinete. Com o projeto em mãos, a equipe do CTO junto com o coletivo poderia entrar em contato com diversos legisladores, em mais de uma esfera de governo. Estrategicamente, o CTO enviava cada projeto para parlamentares que fossem simpáticos à mobilização e à temática, a fim de inserir a pauta no campo legislativo. Segundo Geraldo Britto, “a ideia do Boal dava era que ele não precisava estar mais na Câmara. A partir das propostas a gente tentava se associar com algum deputado, algum vereador. A gente fazia as ideias e mandava pras pessoas de esquerda” (Entrevista com Geraldo Britto). Essa condição, ao mesmo tempo que coloca um trabalho maior de procura e conversa por parte do CTO, permite maior liberdade de atuação territorial e partidária.

Nesse contexto de adaptação, o projeto Teatro do Oprimido nas Prisões mostra exemplarmente como se deu a utilização das técnicas do Teatro Legislativo para o novo contexto do Centro de Teatro do Oprimido. Mesmo que com pouca sistematização das informações, sabe-se que se tratou de um projeto em parceria com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), presente em dez estados brasileiros de 1998 a 2006, com o objetivo de formar “professores, psicólogos, agentes penitenciários, entre outros e outras funcionárias do sistema penitenciário como multiplicadores do Teatro do Oprimido” (SANTOS, 2016). A ação visava colocar os diversos atores envolvidos no sistema penitenciário em diálogo cênico por meio do Teatro do Oprimido e, teatralizando os problemas vividos, propor novos formatos a partir do Teatro Legislativo. Colocando agentes penitenciários, dirigentes dos presídios, familiares e presos em conjunto para aprender e praticar as técnicas do Teatro do Oprimido, a equipe do CTO causava um choque radical nas possibilidades de ação de cada um desses agentes, envolvidos, naquele contexto, numa proposta comum de teatralizar a problemática das prisões.

Nesse projeto em particular, a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, criada em 2001 com forte participação da Deputada Luiza Erundina (Partido Socialista Brasileiro - PSB, à época), foi utilizada como vetor para incluir as propostas criadas nos presídios federais na pauta do Congresso Nacional. Segundo Sugerção nº 217/2006 da CLP (aprovada por unanimidade),

Em cada estado, o projeto Teatro do Oprimido nas Prisões se empenha para estabelecer parcerias com as Casas Legislativas, a fim de garantir o encaminhamento das propostas aprovadas pelos espectadores. Entretanto, muitas dessas propostas dizem respeito à legislação federal, por isso, para o pleno desenvolvimento desta bem sucedida experiência, é fundamental a parceria com a Comissão de Legislação Participativa da Câmara Federal, para dar o devido encaminhamento às propostas de centenas de cidadãos que participam desses eventos públicos.



Diante do aqui exposto, solicitamos a esta Comissão que acompanhe os Fóruns Estaduais do projeto Teatro do Oprimido nas Prisões e o Festival de Teatro Legislativo, através do encaminhamento de um de seus servidores. Para que possamos expor nossa proposta e demonstrar seu funcionamento, solicitamos também a realização de uma audiência pública sobre o projeto Teatro do Oprimido nas Prisões. (COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, 2006)

Nos anexos da sugestão assinada por Bárbara Santos e Olivar Bendelak constam seis propostas de leis de espectadores: 1) Concede licença por acidente de trabalho aos funcionários do sistema prisional que tenham sido mantidos como reféns em rebeliões; 2) Realização de concurso público para provimento do cargo de diretor de penitenciária e presídio; 3) Institui a remissão da pena por frequência escolar; 4) Institui nas unidades prisionais a capacitação de presos através de atividades como panificação, artesanato, produção de alimentos etc; 5) Estabelece que a lotação das unidades prisionais não pode ultrapassar 10% da capacidade real; e 6) Implantar a pena alternativa em todo sistema prisional. A audiência pública referida no trecho supracitado foi marcada para ser realizada no dia 06/12/2006 e contava com exposições de Augusto Boal, Bárbara Santos, Olivar Bendelak e de um agente penitenciário, além da apresentação de uma cena e de um vídeo; no entanto, a pauta foi cancelada e, até onde se sabe, o diálogo com o Congresso não teve maiores encaminhamentos<sup>9</sup>.

De qualquer maneira, a experiência do Teatro do Oprimido nas Prisões mostra a capacidade de reinvenção do CTO-Rio e a adaptabilidade da técnica do Teatro Legislativo. Essa pode, sem dúvida, ser aplicada em ambientes diversos de uma Casa Parlamentar e construir estratégias para que a ação política feita em presídios, por exemplo, alcance o contexto legislativo.

## DISCUSSÃO

As experiências recentes de uso do Teatro Legislativo no Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro e na Gabinete de Belo Horizonte, além de diversos outros casos cuja análise não coube a este trabalho, mostram que as técnicas desenvolvidas entre 1993 e 1996 pelo Mandato Político-Teatral Augusto Boal, em primeiro lugar, ainda têm sentido. A razão de ser faz voltar à hipótese inicial da pesquisa. Se hoje, num contexto de crise das instituições democráticas, grupos desejam usar o método, pode-se crer que o Teatro Legislativo apresenta, não soluções, mas uma indicação sobre qual caminho seguir.

Propõe-se aqui, seguindo a perspectiva rancieriana, que é a mobilização da Política que torna o Teatro Legislativo um instrumento ainda presente. Ao transformar pátios de presídios federais em palco de experimentação teatral entre aqueles privados de liberdade e agentes penitenciários ou ao promover um diálogo cênico entre movimentos de jovens negros periferizados e agentes policiais no plenário de um parlamento municipal, o Teatro Legislativo, sendo usado de dentro ou de fora do Estado, estabelece um choque numa partilha do sensível cujo horizonte do possível não vislumbra uma relação entre esses grupos que não fosse marcada pela autoridade e violência. O Teatro Legislativo o faz porque parte da enunciação da igualdade fundamental que garante que todos sejamos capazes de fazer Teatro e, a partir disso, consegue construir diálogos cênicos improváveis - ou antes, impossíveis dentro da partilha do sensível colocada naqueles espaços. Nesse sentido, os usos analisados do Teatro Legislativo, cada um ao seu modo, fazem desse mecanismo estético-político um meio para enunciar discursos e sujeitos invisibilizados.

<sup>9</sup> Pauta pode ser visualizada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados Federais: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/13891>>. Acesso em: 01/11/2019.

Trata-se, portanto, de um compromisso de emancipação, entendida como a compreensão dessa igualdade fundamental e o contrário do processo embrutecedor que estabelece hierarquias (RANCIÈRE, 2017). Esse entendimento não pode ser construído individualmente, mas sim anunciado coletivamente; e, os ciclos de disseminação e multiplicação empreendidos pelo CTO-Rio, desde 1996, e AzDiferentonas, desde 2017, cumprem essa função.

É exatamente sobre esse atributo político e, portanto, emancipador, do Teatro Legislativo que recai a sua característica democratizante. Para Rancière, a Democracia, assim como a Política, não deve ser entendida simplesmente como algo permanente e estanque, mas como um evento único, singular, e mobilizado a partir de ações políticas.

Ao ser político, ao ser democrático, o Teatro Legislativo - e os seus diferentes usos - nos indica um caminho. O nosso projeto democrático precisa ser pensado na chave de enunciar a igualdade, ver o invisível e ouvir o ruído como discurso. Devemos ser capazes de fomentar espaços que antes identifiquem e, em seguida, quebrem lógicas policialescas, da criação de uns “sem-parte” no comum. O Teatro Legislativo, nas suas diversas experimentações, faz pensar como fazer, ou tentar fazer, leis e políticas públicas de maneira emancipada e emancipadora, de forma que os resultados desses laboratórios deve nos servir como inspiração.

Não se trata aqui, portanto, de defender a replicação do Teatro Legislativo. Sendo um instrumento, o formato de sua aplicação, bem como o ambiente no qual é aplicado, transforma os resultados práticos obtidos. Os produtos objetivos das experimentações de Boal, do CTO e da Gabinetona geram grande interesse, mas o aprendizado central que a leitura rancieriana do Teatro Legislativo fomenta está mais ligado ao desafio que essa técnica coloca aos formatos tanto representativos quanto participativos da Democracia moderna.

As ações mobilizadas pelo Teatro Legislativo, sendo eminentemente políticas, subvertem a ordem do nosso sistema democrático, colocando em revista os sentidos da representação. As suas dimensões artística, co-produtiva e pedagógica partem do pressuposto da igualdade: todos podem fazer teatro, todos podem fazer projetos de lei e todos podem compreender o funcionamento do sistema governamental. A partir disso, cada caso de utilização do Teatro Legislativo adaptou-se de acordo com demandas e oportunidades específicas para efetivar esse princípio.

De modo geral, todos esses usos causaram - e causam - um choque nos modelos vigentes da Democracia. Na sua aceção representativa, aparta-se representantes de representados: uns fazem e aplicam as leis enquanto os outros elegem. Na sua revisão participativa, tenta-se diminuir essa distância a partir de instrumentos que insiram os representados na gestão dos problemas públicos, tentando, de diversas formas, ativar a cidadania.

O Teatro Legislativo, longe de propor um novo modelo, afirma que os sistemas representativo e participativo são insuficientes caso deseje-se falar de Democracia. Tanto a representação quanto a participação partem da presunção da desigualdade, na qual um grupo pode e tem capacidade para fazer e aplicar leis enquanto o outro consegue, quando muito, opinar diretamente sobre algum aspecto previamente circunscrito pelo primeiro.

É partindo de uma lógica igualitária e, portanto, emancipadora, dentro de um sistema policialesco e embrutecedor que o Teatro Legislativo deve ser entendido como radical. Os seus usos mostram que é possível imaginar novas possibilidades de enunciação da igualdade dentro do nosso sistema de governo e, por isso, trata-se de um método de democratização. Não no sentido de uma democracia representativa ou participativa, mas de uma democracia real, na qual ser cidadão é ser capaz de falar e se mostrar, muito mais do que eleger e opinar em momentos no qual o sistema permite. A união dos caracteres artístico, co-produtivo e pedagógico do Teatro Legislativo promovem uma noção diferente de cidadão, sempre apto a enunciar suas demandas.

Sendo assim, diferentemente das conclusões obtidas na pesquisa de Iniciação Científica, a aplicação da perspectiva de Jacques Rancière sobre os usos do Teatro Legislativo permitem vislumbrar essa dimensão radical do método.



Ao mesmo tempo que denuncia a insuficiência dos modelos representativos e participativos, faz o anúncio de um caminho, o da emancipação.

Essa provocação, pela sua radicalidade, deve ser tida como fundamental. Ainda que o Teatro Legislativo não apresente, porque não se propõe a isso, uma cartilha de como construir ações emancipadoras, a sua leitura permite uma reflexão mais complexa sobre os limites do nosso sistema político e das diversas propostas de sua reforma. Nesse sentido, a Política do Teatro Legislativo aguça nosso olhar para novos horizontes de democratização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Angela. Métodos Qualitativos de Pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, Alexandre et al (Org.). Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo. São Paulo: Cebrap, 2016. p.08-23.

AMARAL, Aracy. Arte pra quê?: a preocupação social na arte brasileira, 1930-1970. São Paulo: Studio Nobel, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opin. Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho de 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 out. 2017.

BETTI, Maria Sílvia. A Politização do Teatro: Do Arena ao CPC. In: FARIA, João Roberto (Org.). História do Teatro Brasileiro: Do Modernismo às Tendências Contemporâneas. São Paulo: Perspectiva, 2013. p. 175-193.

O Teatro de Resistência. In: FARIA, João Roberto (Org.). História do Teatro Brasileiro: Do Modernismo às Tendências Contemporâneas. São Paulo: Perspectiva, 2013. p. 194-213.

BOAL, Augusto. A Estética do Oprimido. Rio de Janeiro. Garamond, 2009.

Quando nasce um bebê: O pensamento sensível e o pensamento simbólico no Teatro do Oprimido. Sala Preta, São Paulo, v. 6, p.189-195, 2006.

Hamlet e o Filho do Padeiro: memórias imaginadas. São Paulo, Cosac Naify, 2014.

Jogos para atores e não atores. São Paulo, Cosac Naify, 2015

Teatro do Oprimido e outras poéticas políticas. São Paulo, ed. 34. 2019.

Teatro Legislativo. Rio de Janeiro: ed. Civilização Brasileira, 1996.

BOAL, Julian. As imagens de um teatro popular. São Paulo, ed. Hucitec, 2000.

BOBBIO, Norberto. Democracia Representativa e Democracia Direta. In: BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1986. p. 41-64.

BOBBIO, N. Quais alternativas à democracia representativa? In: BOBBIO, N. Qual socialismo? Discussão de uma alternativa. 4 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2001, p. 55-74.

CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da Democracia Liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHIARI, Gabriela. AzDiferentonas!: experiências contemporâneas do Teatro Legislativo. Cadernos do Gipe-cit: Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Contemporaneidade, Imaginário e Teatralidade, Salvador, n. 40, p.141-154, jan. 2018. Semestral.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, Câmara dos Deputados Federais. Sugestão nº 217 de 2006. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324786>>. Acesso em: 25/10/2019.

FILIPPINI, Christina Christoforo da Silva. Teatro legislativo: aspectos teatrais, políticos e jurídicos. 2009. 57 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Teatro, Universidade do Estado de Santa Catarina, Santa Catarina, 2009.

GABINETONA. Chamada Pública para o Gabinete Coletivo de Áurea Carolina e Cida Falabella. 2017. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/vereadoras-de-bh-fazem-recrutamento-in%C3%A9dito-para-contratar-assessores-sal%C3%A1rios-chegam-a-r-3-700-1.446623>>. Acesso em: 07/08/2019.

GUÉRON, Rodrigo. Arte e Política: estudos de Jacques Rancière. Aisthe, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.34-46, 2012.

MOUFFE, Chantal. The Democratic Paradox. London. Ed. Verso. 2000.

PERIA, Pedro Vianna Godinho. Teatro e Participação Social: a experiência do Teatro Legislativo de Augusto Boal como instrumento de participação. Relatório de Iniciação Científica - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. 2019

PHILLIPS, Anne. O que há de errado com a Democracia Liberal. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, v. 1, n. 6, p.339-363, jun. 2011.

RANCIÈRE, Jacques. A comunidade estética. Poesis, Curitiba, v. 1, n. 17, p.169-197, jul. 2011.

A Noite dos Proletários: Arquivos do sonho operário. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

A Partilha do Sensível: Estética e Política. São Paulo: 34, 2009.

O Desentendimento: Política e Filosofia. São Paulo: Editora 34, 2018.

O Espectador Emancipado. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2012.

O Mestre Ignorante: Cinco lições sobre a emancipação intelectual. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

O Ódio à Democracia. São Paulo: Boitempo, 2014.

Política da Arte. Urdimento, Florianópolis, v. 15, n. 1, p.45-59, out. 2010.

SANTOS, Bárbara. Teatro do Oprimido: Raízes e Asas - uma teoria da práxis. Rio de Janeiro: Ibis Libris, 2016.



SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SARTORI, Giovanni. Democracia Governada e Democracia Governante. In: SARTORI, Giovanni. A Teoria da Democracia Revisitada: O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994. Cap. 5. p. 123-180.

TURLE, Noeli. Teatro Legislativo e Racismo: Arte, Política e Militância. Repertório, Salvador, v. 29, n. 20, p.146-162, jun. 2017.

# ENAPEGS

ON LINE **2021**  
24 A 27 DE MAIO

ORGANIZAÇÃO



APOIO



IABS

