

Programa de Educação Tutorial e as Multifaces da Gestão Contemporânea



Geraldo Medeiros Júnior
José Irivaldo Alves O. Silva
Organizadores

O **PET Gestão Pública, Política e Cidadania** surgiu em 10 de dezembro de 2010 no contexto do projeto de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior com o intuito de potencializar as atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão dos cursos de graduação em Gestão Pública, Ciências Sociais e Educação do Campo, no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Estamos situados na cidade de Sumé, numa região denominada Cariri, no interior da Paraíba. Ter o Programa de Educação Tutorial instalado em instituições como a nossa representou um importante avanço no ensino, pesquisa e extensão do nosso jovem centro de ensino encravado no semiárido da Paraíba. A presente publicação trata-se de um marco que vem coroar os 4 anos de existência do nosso grupo e a parceria com o profícuo grupo PET de Administração da UEPB, com o qual mantemos uma relação bastante proveitosa e de discussões de grandes temas relacionados à Administração Política e à Gestão Pública.

Sumé, 10 de dezembro de 2014

Prof. José Irivaldo Alves O. Silva
Tutor

O **PET-ADMINISTRAÇÃO** surgiu em 10 de dezembro de 2010 na Universidade Estadual da Paraíba. O grupo é ancorado no curso de Administração da UEPB, desenvolvendo atividades de ensino, pesquisa e extensão. Dentre as atividades desenvolvidas em quatro anos de existência destacam-se o Administração em Foco, Empreender Solidário, Cine-PET, além de anos dedicados ao estudo de Luiz Gonzaga, Vinícius de Moraes e Celso Furtado e a relação da obra de cada um deles com a administração. O Pet-Administração foi também responsável pela promoção do III Encontro de Administração Política (2012) e do Encontro Nordestino do Programa de Educação Tutorial (2014). O grupo tem firmado importantes parcerias com outros grupos, a exemplo do PET-FARMÁCIA (UEPB), PET-ADMINISTRAÇÃO, PET-GESTÃO e PET-ECONOMIA (os três últimos da UFCG). O PET-ADMINISTRAÇÃO tem procurado desenvolver a abordagem crítica aos seus integrantes, com uma sólida formação acadêmica, o que permite aos seus alunos enfrentarem o mercado de trabalho de forma qualificada.

Campina Grande, 10 de dezembro de 2014

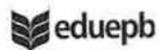
Prof. Geraldo Medeiros Junior
Tutor

**Programa de Educação Tutorial
e as multífaces da
Gestão Contemporânea**



Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Antônio Guedes Rangel Júnior | *Reitor*
Prof. José Etham de Lucena Barbosa | *Vice-Reitor*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Antonio Roberto Faustino da Costa | *Diretor*

Conselho Editorial

Presidente

Antonio Roberto Faustino da Costa

Conselho Científico

Alberto Soares Melo
Cidival Moraes de Sousa
Hermes Magalhães Tavares
José Esteban Castro
José Etham de Lucena Barbosa
José Tavares de Sousa
Marcionila Fernandes
Olival Freire Jr
Roberto Mauro Cortez Motta

Editores Assistentes

Arão de Azevedo Souza



Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500
Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

José Irivaldo Alves Oliveira Silva
Geraldo Medeiros Júnior
(Organizadores)

Programa de Educação Tutorial e as multífaces da Gestão Contemporânea



Campina Grande-PB

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

A EDUEPB segue o acordo ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil, desde 2009.

Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Antonio Roberto Faustino da Costa | **Diretor**

Arão de Azevêdo Souza | **Editor Assistente de projetos visuais**

Design Gráfico

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Lediania Costa

Leonardo Ramos Araujo

Comercialização e Distribuição

Vilani Sulpino da Silva

Danielle Correia Gomes

Divulgação

Zoraide Barbosa de Oliveira Pereira

Revisão Linguística

Elizete Amaral de Medeiros

Normalização Técnica

Jane Pompilo dos Santos

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme decreto nº 1.825,
de 20 de dezembro de 1907.

FICHA CATALOGráfICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL - UEPB

P320.6 Programa de educação tutorial e as multifaces da gestão contemporânea. / Geraldo Medeiros Júnior, José Irialvo Alves Oliveira Silva (organizadores). – Campina Grande: EDUEPB, 2015.

269p. : il.

ISBN: 978-85-7879-244-2

1. Gestão pública. 2. Políticas públicas. 3. Sociologia. 4. Educação. I. MEDEIROS JÚNIOR, Geraldo. II. SILVA, José Irialvo Alves Oliveira.

21. ed. CDD

PREFÁCIO

Três décadas, aproximadamente, de hegemonia das políticas neoliberais na América Latina e Caribe trouxeram enormes prejuízos. A região já contava com passivos históricos desfavoráveis, tributáveis de seu processo de formação sob bases coloniais (domínio direto das metrópoles europeias até metade do século XIX) e neocoloniais (quando os movimentos de insurreições independentistas surgiram, mas insuficientes para desmontarem novas redes de domínio montadas agora pelo poderoso império britânico). Passivos que determinaram uma falha de DNA quase irreparável (talvez nunca superada) em nossa trajetória histórica: uma formação socioeconômica tão desigual em termos de condições de vida material que somente perdemos para o continente africano, farto fornecedor, naquele passado, de massas humanas que vinham, justamente, serem castigadas com trabalhos forçados em nossa ampla região, através do emprego do trabalho escravo nas *plantations* tropicais.

O nosso processo de modernização através do movimento de industrialização, que avançou em alguns países especificamente, como Brasil, Argentina e México, entre o final do século XIX e todo o século XX, não reverteu tampouco corrigiu nossa falha de DNA. Um dos principais demiurgos do Brasil (talvez o maior), Celso Furtado, analisou a formação econômica de nossa região e, particularmente, a brasileira, constatando que as estruturas de produção e distribuição de riqueza, durante o período colonial, representavam um atraso para o desenvolvimento dos elementos imprescindíveis às forças produtivas do capitalismo, a saber: i) o trabalho como fundamento da ordem social liberal, ii) a iniciativa individual à produção e enfrentamento da concorrência, e iii) as instituições que assegurassem o funcionamento das forças de mercado e respectiva expansão. Acreditava Furtado que esses empecilhos seriam removidos pela modernização industrial. Assim como ele, pensavam, cada um ao seu modo e revestidos de espectros teóricos particulares, Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes, entre tantos.

O próprio movimento getulista que iniciou-se em 1930 como uma ditadura impedindo, em outubro desse ano, Júlio Prestes assumir a presidência do país em novembro, inaugurando, assim, o governo provisório que se estendeu até 1934, era revestido da necessidade modernizante do país, com fortes críticas às democracias liberais. Segundo o próprio Getúlio Vargas, observando o caso norte-americano, o modelo político democrático-liberal tinha levado o sistema econômico ao quase colapso, resultando na Depressão de 1930 com todas as suas implicações já bastante conhecidas.

Por exemplo, para Oliveira Vianna, um dos intelectuais com certa influência sobre Getúlio Vargas, consultor jurídico do recém criado Ministério do Trabalho, a sociedade brasileira era incompatível com o liberalismo de origem ocidental, porque não éramos afeitos à solidariedade social e ao exercício da cidadania. Por essa razão, e não acreditando nas utopias do liberalismo franco-anglo-saxônico em nossas terras, Oliveira Vianna defendia que o Estado fosse moderno e centralizador, com a missão de induzir as diversas categorias sociais se organizarem, objetivando uma sociedade mais solidária, harmônica e cooperativa. Para Getúlio Vargas, o regime democrático e suas necessárias articulações e acomodações políticas, era um estorvo. Sua preocupação com a administração política do país se colocava acima dos interesses particulares, das classes políticas que somente buscavam o poder para alimentar seus próprios benefícios, em detrimento do restante da nação. Em uma de suas frases deixada nos seus famosos diários, ele expressa esse sentimento ao criticar o movimento liberal em torno da Assembleia Constituinte, que iria aprovar a Carta Magna de 1934: “As eleições fazem com que as conveniências políticas se vão sobrepondo aos interesses da administração. É o mal que volta”¹.

Mesmo assim o corporativismo classista fomentado por Vargas esteve muito presente na Assembleia durante o período 1930-1945. Tornou-se um dos principais pilares de nosso processo de modernização política e econômica, impulsionando o desenvolvimento econômico, agora sob responsabilidade do novo centro dinâmico: o mercado interno impulsionado pelas forças econômicas do núcleo industrial.

Preocupado com as funções do Estado e a providência em não repetir os erros das chamadas “presidências” regionais, Getúlio Vargas providenciará as bases de uma administração pública, pautada na burocracia como estratégia de valorização da meritocracia e combate as influências e capturas das instâncias governamentais, por parte dos interesses politiquieiros e particulares. Não foi por outra razão maior que, em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para auxiliar a gestão pública federal e formar quadros para administração pública. Mas, antes disso, entre 1930 e 1931, o Governo Provisório já contava com a Comissão Permanente de Padronização, responsável pelo estabelecimento de regras e métodos de administração, e a Comissão Central de Compras, incumbida de tornar mais eficiente o processo de aquisição de materiais, indispensáveis ao

¹ NETO, Lira. *Getúlio: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, págs. 142-144. Mais à frente Vargas demonstra toda sua preocupação com os esboços da nova Constituição: “Fui ler projeto, do qual não tive boa impressão. Achei-o muito inclinado ao parlamentarismo, reduzindo muito o poder do executivo”. Em outro trecho confessa: “Como aceitar o mandato de uma Assembleia, tendo eu ideias diversas dessa mesma Assembleia [...] Com a Constituição que está para ser votada, talvez seja preferível que outro governe. Não tenho dúvidas sobre as dificuldades que vou enfrentar” (NETO, págs. 179 e 188).

funcionamento governamental.

Entretanto, não obstante os vários e importantes avanços durante o período 1930 e início da década de 1960, ao longo do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro no século XX, percebeu-se um agigantamento dos problemas sociais e econômicos, ao ponto de uma grande ruptura ter acontecido no sentido de colocar ordem no sistema e recompor os interesses econômicos e políticos, ameaçados pelas forças sociais marginalizadas que lutavam por mais direitos e acessibilidade aos frutos da riqueza criada. O golpe civil-militar de 1964 representou esse momento trágico.

Outros países na América Latina e Caribe foram empurrados, a *forceps*, para regimes de exceção como já conhecemos. Furtado que elaborou suas ricas reflexões sobre as características e dinâmica do subdesenvolvimento, concluiu já em plena ditadura no Brasil, que continuávamos um país atrasado, com forte heterogeneidade social e elevada dependência das economias da vanguarda técnico-científica.

O sociólogo e economista Francisco de Oliveira (vulgo Chico de Oliveira), foi muito além em sua crítica, reconhecendo, já no início da década de 1970, que o padrão de desenvolvimento capitalista em nossa região, se alimentava das forças do atraso, não as negava, muito pelo contrário, se conciliava com os setores politicamente mais conservadores e primitivos do ponto de vista da produção econômica, principalmente vinculados à propriedade da terra². Juntamente com Octávio Ianni³, outro sociólogo bastante singular, Oliveira considera de extrema importância o papel do Estado e a administração pública em todo esse processo. Entre os variados intelectuais que analisaram o longo período nacional-desenvolvimentista, esse aspecto torna-se relevante na configuração da América Latina, especialmente do Brasil no século XX⁴.

Será na década de 1970 que o agigantamento do Estado brasileiro tornar-se-á uma realidade. Com ele, a burocracia acompanhou a expansão da administração pública, pois no regime militar de governo a megalomania por projetos de grande envergadura, será acompanhada pela crescente presença de uma tecnocracia que estabeleceu relações de profundo interesse entre o Estado e a lógica empresarial. Ao contrário do que comumente se conhece, no regime pós-1964, os interesses capitalistas no Brasil estreitaram ainda mais intensamente suas relações com o setor

² OLIVEIRA, Francisco de. Economia Brasileira: crítica à razão dualista. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo: Cebrap, 1972. Disponível em http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/a_economia_brasileira.pdf

³ IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1971.

⁴ Conferir, por exemplo, DRAIBE, Sonia Miriam. *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1980*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

público numa lógica de acumulação de capital bastante privilegiada.⁵

Porém, esse ciclo expansivo estatal-capitalista no país sofreu uma enorme reversão nas décadas de 1980 e 1990. A crise da dívida externa que se abateu em toda a periferia do sistema, a partir do início daquela primeira década, e a adoção de políticas neoliberais entre um e outro período, desmantelaram parte considerável do setor público brasileiro. Impôs-se uma reestruturação produtiva do Estado no Brasil⁶ objetivando adequá-lo às novas configurações de funcionamento do capitalismo em escala internacional e aos interesses do bloco de dominação que assumiria a hegemonia no plano nacional: o sistema financeiro-bancário.

O país ingressou no modelo que Filgueiras *et. al.* (2010) denominaram de liberal-periférico⁷. Com ele, as reformas no campo da gestão da política econômica foram adotadas com intuito de produzir a abertura comercial e financeira do país. No pacote das reformas, as privatizações e continuidade da reestruturação do Estado. Nesse desmantelamento, a capacidade de funcionamento e planejamento dentro da administração pública foi completamente alterada para pior, principalmente porque os principais centros responsáveis por formular e desenvolver atividades dessa natureza, foram esvaziados e/ou desapareceram, no bojo da redefinição das relações entre Estado e sociedade.

Nesse contexto, as preocupações no sentido da formação de quadros necessários à administração pública foram reduzidas ao extremo, contrariando toda a tradição inaugurada pelo período getulista, que falamos logo acima. Mesmo levando em consideração o tamanho do país, sua continentalidade, o elevado número de governos subnacionais e instituições públicas incluídas nos três poderes, contávamos, em 1995, com apenas treze cursos de graduação em administração pública, com baixa capacidade de atrair estudantes e eficiência na formação de quadros na escala necessária e exigida pelo país. Até o final da década de 1990, a situação nesse sentido era, realmente, desoladora, inclusive acentuada pela falta de perspectivas de realização de concursos públicos, com uma política governamental deliberada de destruição de direitos trabalhistas e desvalorização das carreiras no serviço público.

Entretanto, na primeira década e meia do século XXI, aquele crítico quadro tem sido atenuado. Por exemplo, em 2013 já contamos com duas centenas de cursos envolvendo a área pública, com mais de cinquenta mil alunos. Eles não estão

⁵ Ver MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

⁶ SANTOS, Reginaldo Souza. *Et alii*. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do neoliberal. *Revista de Administração Pública - EBAPE/FGV*, Rio de Janeiro, 38(1), pp. 7-32, Jan./Fev. 2004.

⁷ FILGUEIRAS, Luiz. *Et alii*. Modelo Liberal-Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CORECON-RJ. *Os anos Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010, p. 35-70.

mais circunscritos a administração pública em sentido estrito, mas distribuídos em diversas áreas como políticas públicas, gestão pública, gestão de políticas públicas, gestão social, gestão de empreendimentos solidários etc. Em 2012 foi aprovado pelo Congresso brasileiro as Diretrizes Curriculares Nacionais, regulamentando a formação acadêmica e profissional. Um esforço das entidades envolvidas diretamente na área pública e suas derivações, como professores, pesquisadores e organizações de divulgação científica.⁸

Nos parece que esse esforço de disseminação da formação de pessoas nessas áreas tem alcançado sucesso, quando observamos um trabalho da natureza desse que prefaciamos. Esse livro, produzido por professores e alunos da Universidade Federal de Campina Grande e Universidade Estadual da Paraíba, Campus de Sumé e Campina Grande, respectivamente, demonstra que a reconstrução da administração pública em geral como campo de conhecimento e seu papel ao desenvolvimento do país, tem dado passos largos.

Mas não é só isso o mais importante. É com imensa satisfação que vemos os alunos diretamente envolvidos com a pesquisa e engajados no Programa de Educação Tutorial. Os grupos de Gestão Pública, Política e Cidadania (UFCG) e Administração (UEPB), são demonstrações, indiscutíveis, da ampliação do escopo que era apenas restrito à administração pública e a integração, numa perspectiva interdisciplinar, das preocupações na formação, produção e pesquisas acadêmicas.

Portanto, o livro *Programa de Educação Tutorial e as Multifaces da Gestão Contemporânea* não somente tem a preocupação de discutir gestão, administração pública, mas também as políticas públicas, seus resultados e implicações, bem como apresentar propostas a partir de análises numa visão crítica, bem ao estilo das teorias sociais preocupadas com transformação da sociedade, numa perspectiva de que outro mundo é possível, assim como outra administração também, quem sabe uma *administração política!*

Brasília, verão de 2014.

Fábio Guedes Gomes

Professor Doutor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, UFAL. Tutor do Programa de Educação Tutorial em Economia.

⁸ PIRES, Valdemir. Funcionalismo capacitado é requisito para bom governo. *Jornal Folha de São Paulo*, 25/09/2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/09/1522087-valdemir-pires-funcionalismo-publico-capacitado-e-requisito-para-bom-governo.shtml>

APRESENTAÇÃO

Com o edital do Ministério da Educação de 2010, trezentos novos grupos do Programa de Educação Tutorial foram criados no país. O que o leitor poderá comprovar nas próximas páginas será um pouco das experiências do PET - GESTÃO PÚBLICA, POLÍTICA E CIDADANIA da Universidade Federal de Campina Grande e do PET - ADMINISTRAÇÃO da Universidade Estadual da Paraíba.

Os dois grupos têm muito em comum. O PET-ADMINISTRAÇÃO da UEPB tem desde o ano de 2011 buscado discutir sobre Administração Política, entendendo que da mesma forma que a economia precisa ser política, não se pode afastar as relações sociais da administração. Assim sendo, não caberia ao administrador apenas discutir o como fazer no processo produtivo. Mais que isto, importantes inquietações são transferidas para o administrador. A partir dos estudos de Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos, Fabio Guedes Gomes e Paulo Emílio Martins, importantes questões foram levantadas, estudos realizados, experiências realizadas.

Coisas que já faziam parte das preocupações do PET - GESTÃO PÚBLICA, POLÍTICA E CIDADANIA. Em sua natureza, o PET-GESTÃO é um PET surgido do antigo projeto CONEXÃO DE SABERES, contemplando os cursos de Gestão Pública, Ciências Sociais e Educação do Campo do CAMPUS de Sumé da UFCG. O PET - GESTÃO PÚBLICA, POLÍTICA E CIDADANIA tem estudado a fundo a natureza da gestão pública, partindo da compreensão de que o atraso da região se deve também pela incapacidade dos gestores em compreender o próprio setor público, as transformações nas relações sociais do mundo, as novas tendências. Ao trabalhar com uma perspectiva crítica, o PET - GESTÃO PÚBLICA, POLÍTICA E CIDADANIA tem feito um trabalho importantíssimo na região do cariri ocidental, com importantes reflexos a médio e longo prazo na formação de mão-de-obra que poderá significar novos dias para a gestão pública.

O encontro dos dois grupos era, portanto, questão de tempo. Sintonzados em seus propósitos, imediatamente eventos foram criados em conjunto, visitas mútuas entre os dois grupos foram marcadas, convites para os tutores serem palestrantes nos eventos dos grupos foram formulados. Estreitaram-se laços. Sintônias foram descobertas.

O presente livro mostra esta sintonia. Apesar de significarem trabalhos feitos no seio de cada um dos grupos, aparenta-se que tenham sido feitos em conjunto. Aqui, questões a exemplo da administração pública, administração

política, desenvolvimento regional, política de saúde, política de ensino, medidas provisórias, orçamento democrático, política de resíduos sólidos, meio ambiente e um pouco da experiência do próprio PET.

Antes de terem o objetivo de concluírem, os trabalhos aqui inseridos pretendem mostrar a produção acadêmica, mas também inquietações que já se transformam em outros frutos, a julgar os ex-petianos que já mostram aprovação em processos seletivos pelo país.

Para o leitor, o desejo também de inquietações. Se novas questões surgirem, se novos desafios surgirem, a certeza de que os grupos serão receptivos às novas questões, comprometidos que são com o desenvolvimento local e com a necessidade de novas práticas de gestão que possam transformar a nossa realidade. Afinal, é preciso entender sobre a realidade. É preciso interpretá-la. É necessário que existam pessoas indignadas e competentes para transformá-la.

Que seja aqui uma semente de transformação.

Campina Grande e Sumé, dezembro de 2014.

Geraldo Medeiros Júnior
José Irivaldo Alves O. Silva

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO: O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL E SEU IMPACTO NO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DA UEPB	21
CAPÍTULO II - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	37
CAPÍTULO III - POR UMA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINA GRANDE: UMA ANÁLISE A LUZ DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	55
CAPÍTULO IV - AVANÇOS E RETROCESSOS: O DEBATE SOBRE O ENSINO DA SOCIOLOGIA NO CARIRI PARAIBANO	77
CAPÍTULO V - MEDIDAS PROVISÓRIAS: CELERIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU AMEAÇA AO CHECKS AND BALANCES?	93
CAPÍTULO VI - EXPERIÊNCIAS DE UM GRUPO DE PESQUISA NA UFCG/SUMÉ: TEORIAS E PRÁTICAS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO	131
CAPÍTULO VII - RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: UMA ANÁLISE SOBRE A TRÍADE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAIBA	155
CAPÍTULO VIII - GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE SERRA BRANCA-PB: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS	177

CAPÍTULO IX - A SÚPLICA CARIRIZEIRA POR UM DESENVOLVIMENTO:
UMA ANÁLISE DA MICRORREGIÃO DO CARIRI OCIDENTAL
PARAIBANO

..... 225

CAPÍTULO X - ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DA SAÚDE: UMA ANÁLISE
SOBRE OS INDICADORES DE CAMPINA GRANDE – PB

..... 249

CAPÍTULO I

ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO: O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL E SEU IMPACTO NO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DA UEPB

Prof. Geraldo Medeiros Júnior

Tutor do PET ADMINISTRAÇÃO UEPB,
Mestre em Economia Rural e professor do DAEC/UEPB

Carlos César de Oliveira Lacerda

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Emanuelle Rodrigues dos Santos

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Adrainne Pamella Soares Vellozo

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

INTRODUÇÃO

De acordo com o Manual de Orientações Básicas, o Programa de Educação Tutorial - PET tem como objetivo promover a formação ampla e de qualidade acadêmica dos alunos de graduação direta ou indiretamente com o programa, estimulando a fixação de valores que reforcem a cidadania e a consciência social de todos os participantes e a melhoria dos cursos de graduação. (BRASIL, 2006) É composto por grupos tutoriais de aprendizagem e busca permitir aos alunos, sob a orientação de um professor tutor, condições para a realização de atividades extracurriculares.

Dentre as justificativas da sua criação está melhorar o ensino de graduação e a qualidade dos cursos de pós-graduação, através do apoio da qualidade na formação dos alunos, visando suprir “as necessidades do país, nas diversas áreas do conhecimento científico e tecnológico”. O programa trabalha em três pilares que são Ensino, Pesquisa e Extensão e suas ações estão pautadas em fortalecer essa tríade na universidade. Uma vez que é a maior expressão de compromisso social, reforçando a excelência do ensino superior e ainda fortalecer a ideia de que a universidade tem o compromisso social de retornar conhecimentos à sociedade que a mantém e empreender ações capazes de contribuir com a transformação de certas condições sociais, políticas, ecológicas e econômicas (GONÇALVES & GONÇALVES, 1998). Visando assim, à melhoria da qualidade de vida das populações humanas e das demais em geral.

O programa tem o compromisso de estimular a melhoria do ensino superior, com os bolsistas atuando como agentes multiplicadores, interagindo com o corpo discente e docente, bem como com a pós-graduação através de atividades que fortaleçam o aprendizado dentro da academia e seja algo extra para os discentes. Percebe-se que o programa se torna estratégico para a melhoria da qualidade do ensino superior, contribuindo para uma formação multidisciplinar do aluno da graduação. Desse modo, este trabalho se propõe em mostrar aspectos da história e das ações do PET-Administração - UEPB dentro do curso de bacharelado em Administração da Universidade Estadual da Paraíba para assim, conhecer seu papel no fortalecimento da graduação justificando a importância do programa.

A pesquisa deste trabalho foi elaborada sendo classificada como bibliográfica uma vez que se utilizou da literatura existente através de consultas a livros, periódicos eletrônicos científicos e sites da web, a fim de compilar as principais ideias dos conceitos e fundamentar cientificamente a pesquisa e o histórico do programa. Também é considerada como pesquisa documental,

pois a mesma recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, como por exemplo, o Manual de Orientações Básicas do PET [...]. (FONSECA, 2002, apud GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 37). Este trabalho apresenta as ações e algumas das principais atividades desenvolvidas pelo PET Administração da Universidade Estadual da Paraíba mostrando a relevância do programa no contexto do curso em que atua.

HISTÓRICO E CONCEITO DO PROGRAMA PET

O programa teve sua origem como o Programa Especial de Treinamento - PET, criado em 1979 pela CAPES (Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), mas em 1999 foi transferido para a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, ficando sob responsabilidade do Departamento de Modernização e Programas da Educação Superior (DEPEM), onde em 2004 recebeu a denominação atual, Programa de Educação Tutorial. Preocupado com a qualidade do ensino superior, o professor Dr. Cláudio de Moura Castro criou o Programa baseado na sua própria experiência como bolsista de um programa que havia na Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), em Minas Gerais, desde a década de 50 (Spagnolo,1996).

Segundo a portaria MEC nº 976/2010, artigo 2º, são objetivos do PET:

- I - desenvolver atividades acadêmicas em padrões de qualidade de excelência, mediante grupos de aprendizagem tutorial de natureza coletiva e interdisciplinar;
- II - contribuir para a elevação da qualidade da formação acadêmica dos alunos de graduação;
- III - estimular a formação de profissionais e docentes de elevada qualificação técnica, científica, tecnológica e acadêmica;
- IV - formular novas estratégias de desenvolvimento e modernização do ensino superior no país; e
- V - estimular o espírito crítico, bem como a atuação profissional pautada pela cidadania e pela função social da educação superior.

Dentre as principais características do programa destaca-se a formação ampla, a interdisciplinaridade, a atuação coletiva em atividades dentro de um planejamento e de um programa diversificado e a interação contínua entre os bolsistas e os corpos discente e docente do curso de graduação e pós-gradu-

ação em que está inserido. Todo o programa é oficialmente instituído pela Lei 11.180/2005 e regulamentado pelas Portarias nº 3.385/2005, nº 1.632/2006, nº 1.046/2007, nº 591,/2009, nº 976/2010 e nº 343/2013. A regulamentação do PET “[...] define como o programa deve funcionar, qual a constituição administrativa e acadêmica, além de estabelecer as normas e a periodicidade do processo de avaliação nacional dos grupos” (BRASIL, 2013).

O programa é instruído pelo Manual de Orientações Básicas do PET. Nele, destacam-se a regulação dos grupos em doze bolsistas, a elaboração semestral do relatório e do plano de atividades de cada grupo, que seriam enviados à pró-reitoria responsável, bem como à CAPES. Aborda a concepção filosófica, objetivos e características do programa, além de estrutura, atribuições, procedimentos e requisitos para ingresso, atividades, avaliação e os benefícios do programa.

Os debates a cerca de questões políticas, funcionamento e dentre outros assuntos são feitos através de encontros regionais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e do Encontro Nacional (ENAPET), realizado desde 1995, que é o fórum máximo de discussões do Programa PET para debate do mesmo. Além disso, do ENAPET nasceu a Executiva Nacional denominada CENAPET, composta por tutores e bolsistas e responsável por defender as resoluções tiradas em assembleia geral.



Ao longo dos tempos passou por algumas mudanças e dificuldades no que diz respeito a sua manutenção e sua história é marcada por fases que demonstram sua luta em defesa da qualidade do ensino superior. Dessen (1995) divide o histórico do Programa, desde 1979 até 1994, em quatro fases. Müller (2003) acrescenta duas fases, a partir de 1995.

Na primeira fase do PET (1979-1985), chamada de experimental, os grupos foram convidados pela CAPES a participar do PET. O convite era feito aos professores que se interessavam pelas características do programa, e as universidades escolhidas eram aquelas em que os centros de pós-graduação e pesquisa estavam em pleno desenvolvimento. Porém, não estava funcionando bem, pelo fato da primeira avaliação só ter acontecido um pouco depois de 1984. Essa falta de acompanhamento e comunicação entre os grupos PET e a CAPES, favoreceu na desestruturação de grupos e perda da filosofia própria do programa.

A segunda fase (1986-1989) chamada de institucionalização foi marcada pelos documentos de orientações básicas de 1987 e 1988. Nessa fase, as IES adotariam o gerenciamento do programa juntamente com a CAPES, e foi determinado que fosse realizado um relatório e um plano de atividades pelos grupos PET.

O PET passou a ser gerenciado pela Coordenadoria de Bolsas no País - CBP, da CAPES. A coordenadoria assumiu um trabalho de conscientização, junto aos grupos e Pró-Reitorias de Pós-Graduação, visando à institucionalização e permitindo a expansão, sem prejuízo para o gerenciamento do Programa. (MÜLLER, 2003).

Na terceira fase (1990-1992), denominada de expansão desordenada, houve uma ampliação quantitativa do número de grupos. Com o crescimento desenfreado de grupos, a CAPES passou a ter dificuldades em seu gerenciamento, uma vez que não dispunha de recursos para melhor operacionalização do programa. Confeccionou-se, então, o Manual de orientações básicas PET -1991/1992 o qual limitou a permanência dos bolsistas entre dois e quatro anos, gerando alta rotatividade nos grupos; sugeria que o bolsista não tivesse mais do que 22 anos ao entrar no programa; os relatórios e os planos de atividades passaram a serem cobrados anualmente. O quadro 01 revela o crescimento desenfreado dos grupos nesta terceira fase. De 77 grupos em 1990, o programa passou para 237 grupos em 1992.

ANO	IES	GRUPOS	BOLSISTAS
1990	31	77	594
1991	46	145	893
1992	49	237	1642

Já na quarta fase (1993-1994), conhecida como consolidação, ocorreu uma reorganização do Programa, reativação das coordenações de área, desativação de grupos considerados de desempenho insuficiente e implantação de novos grupos, além da elaboração de manual do Programa para 1995.

Na quinta fase (1995-1997), chamada de desestruturação interna, foi lançado o Manual de orientações básicas PET – 1995 e a CAPES começou uma desestruturação do programa afirmando que tratava de ser um programa elitista que não causava um devido impacto na graduação. “A partir daí, a diretoria começou a desmanchar a estrutura extremamente bem organizada do PET”. (MÜLLER, 2003).

Na sexta fase (1998-2010), conhecida como articulação do movimento, a desestruturação passou a ser externada, ensejando a articulação do Movimento em Defesa do PET (MÜLLER, op cit). Desde sua criação em 1979 até os dias atuais percebe-se que foi um programa marcado por lutas em defesa de sua manutenção. O PET se estabeleceu e ocupou espaço como um dos movimentos mais respeitáveis na área educacional. O programa sempre foi um sinônimo de qualidade. Hoje é mais do que isso: qualidade, organização, agilidade e, acima de tudo, competência. (DESSEN, 1995). Mas tudo isso não aconteceu repentinamente, pelo contrário: durante esses anos, muitos foram os desafios e obstáculos para sua manutenção.

O Programa Conexões de Saberes foi criado em maio de 2006, mas foi a partir de 2010 que ocorreu sua transição gradual para o modelo PET: Programa de Educação Tutorial, por meio da Portaria MEC nº 976, de 27 de julho de 2010, que prevê a expansão de grupos PET vinculados a áreas prioritárias e a políticas públicas de desenvolvimento social e regional. Esta nova modalidade do PET vem com os objetivos de ampliar a relação entre a universidade e os moradores de espaços populares, assim como com suas instituições, além de abrir oportunidades para grupos de universidades estaduais participarem do programa. Além do mais o PET Conexão de Saberes busca contribuir para a inclusão social de jovens oriundos das comunidades do campo, quilombola, indígena e em situação de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2013).¹ A composição dos grupos tem a finalidade de atuar no ensino, pesquisa e extensão, buscando edificar suas identidades e solidificar as relações em favor de uma educação que promova cidadania e inclusão social. Cabe ainda destacar, que o PET/Conexões de Saberes está intimamente ligado as políticas de manutenção da permanência dos estudantes de origem popular nas Universidades não apenas sob o ponto de vista da assistência econômica, proporcionada pelas bolsas, mas em uma perspectiva maior, que englobe questões de natureza política, sócio-cultural, pedagógica e acadêmica, de forma a enriquecer a vivência acadêmica desses estudantes, criando um ambiente propício ao desenvolvimento da intelectualidade.

A composição dos grupos tem a finalidade de atuar no ensino, pesquisa e extensão, buscando edificar suas identidades e solidificar as relações em favor de uma educação que promova cidadania e inclusão social. E nesse âmbito, atua desde o ano de 2010, o PET Gestão Pública Política e Cidadania da UFCG, que assim como o PET Administração UEPB, foi criado por meio do edital número 9/2010, sendo constituído por petianos dos cursos de Gestão Pública, Ciências Sociais e Educação do Campo, situado no Campus de Sumé/PB – no

¹ BRASIL, Ministério da Educação – PET Conexão de Saberes

Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, o grupo atua principalmente no que tange as políticas públicas e o desenvolvimento local, por meio da integração da sociedade local e dos estudantes de ensino médio no âmbito da Universidade, de modo a contribuir para o despertar de questões sobre o desenvolvimento regional nas mais diversas classes e ambientes.

O PET, A GRADUAÇÃO E A INTERDISCIPLINARIDADE

Segundo dados do INEP (2012) são oferecidos 31.866 cursos de graduação em 2.416 instituições (304 públicas e 2.112 privadas), o número de matriculados já ultrapassou a marca dos 7.000.000 de estudantes. Em termos de universidades federais e estaduais são 219 instituições espalhadas por todo o Brasil.

Neste contexto o PET representa uma grande conquista para a educação superior brasileira, uma vez que em consequência dos avanços e das transformações das necessidades e da realidade da educação e dos novos cenários e contextos, o programa PET apresenta-se com um fortalecedor do conhecimento acadêmico de modo a acompanhar essas transformações promovendo a excelência na formação dos petianos que passam a se tornar agentes multiplicadores, disseminando novas ideias e práticas entre o conjunto de estudantes.

“A ação em grupo e a dedicação ao curso permitem desenvolver a capacidade de trabalho em equipe, facilitar a compreensão das características e dinâmicas individuais, bem como a percepção da responsabilidade social coletiva e do compromisso social. A inserção do grupo dentro do curso permite que estas capacidades se disseminem para os alunos do curso em geral, modificando e ampliando a perspectiva educacional de toda a comunidade.”
(Manual de Orientações Básicas, p.7).

Os cursos de graduação apresentam ainda grandes limitações no que diz respeito á formação crítica de seus estudantes, é nesse contexto o PET é atuante uma vez que busca preencher os possíveis hiatos que hajam nos cursos, estimulando a ampliação da visão do graduando sobre perspectivas além das estudadas em sala de aula, além de fomentar para a formação pós-graduação. “O PET mostrou também ser possível desenvolver um programa dentro da universidade que envolva outros estudantes e, ao mesmo tempo que melhore a capacitação do mestrado e do doutorado”(Müller, 2003, p.104), ou seja, o PET prepara o estudante não somente para a graduação, mas sim procura neste período criar meios para capacitar o petiano com vistas a torná-los pós gradu-

andos de qualidade.

O PET possui ainda a característica de ser interdisciplinar, permitindo uma comunicação e relação entre as ciências que possuem interface com outras áreas ou sub-áreas do conhecimento, na modalidade conexões de saberes do programa, principalmente, esta relação é extremamente relevante uma vez em que o grupo é formado por estudantes de vários cursos de uma mesma área o que contribui ativamente para a formação global do petiano que terá a oportunidade de trabalhar com alunos de outros cursos possibilitando a troca de conhecimentos e o aperfeiçoamento do saber, não apenas entre os petianos, como também dos mesmos com a comunidade acadêmica e com a própria comunidade popular.

O PET ADMINISTRAÇÃO UEPB

O PET Administração UEPB foi criado a partir do edital PET 2010 – nº 09, numa iniciativa do professor Geraldo Medeiros Júnior com o objetivo de se tornar um alicerce para o reforço da formação acadêmica dos estudantes do curso de administração da UEPB. A criação do programa trouxe para o curso uma nova perspectiva, que foi a questão crítica voltada para a gestão pública, realizando ações voltadas ao pensamento crítico, indo muito além dos currículos acadêmicos. A grade curricular do curso revela esse aspecto, uma vez em que disciplinas que tratam a gestão pública pouco são oferecidas, deste modo, o PET vêm resgatando a competência do administrador para atuar na gestão pública de forma crítica.

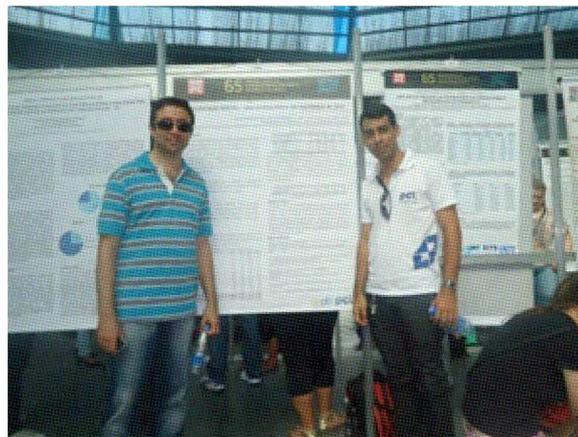
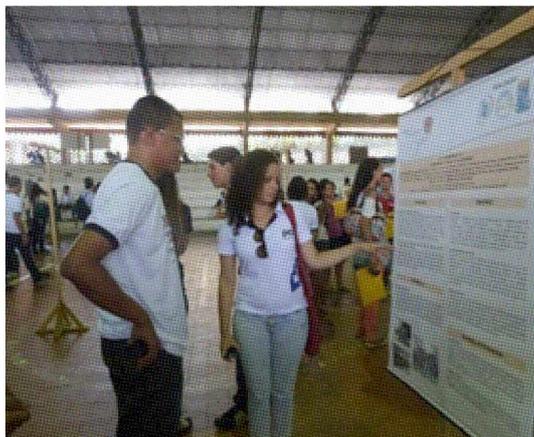
No ano de 2012 o PET criou fortes parcerias com a Universidade Federal da Bahia trazendo as discussões sobre a Administração Política como uma nova perspectiva para o mundo da Administração, o que nos rendeu a promoção do III Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, que aconteceu no mês de Junho de 2012 e foi um dos grandes momentos do PET Administração. O evento contou com palestras, mesas-redondas, minicursos e assembleia dos estudantes.



Nos três anos de existência do PET Administração, o grupo promoveu uma série de atividades e eventos que buscaram reforçar o pensamento crítico dos petianos e dos demais estudantes do curso. As atividades do grupo, seguindo a proposta nacional, são desenvolvidas de modo a contemplar as esferas do ensino, da pesquisa e da extensão, ambos de forma articulada de modo a permitir uma formação global e múltipla nos vários temas que envolvem a ciência da Administração.

No âmbito da pesquisa, o PET Administração semestralmente produz artigos científicos de modo a estimular o aprofundamento de temas abordados em sala de aula, reconhecendo a importância de não apenas absorver o conhecimento transmitido pelos professores, mas buscar o aprofundamento e o amadurecimento intelectual de temas científicos, possibilitando aos alunos o contato com a atividade de pesquisa, mantendo a preocupação em evitar a especialização precoce.

A produção científica do PET tem se fortalecido, pois já é possível encontrar vários artigos de petianos publicados em eventos nacionais e internacionais, além de revistas e livros. É dentro desta perspectiva que a inserção do petiano na pesquisa se torna um instrumento valioso para aprimorar qualidades desejadas em um profissional de nível superior, bem como para estimular e iniciar a formação daqueles que devem seguir carreira acadêmica ou mesmo os que tenham vocação para a pesquisa.

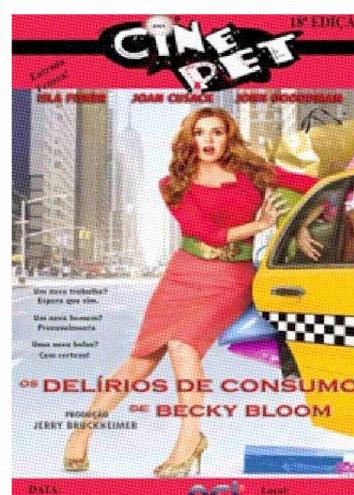
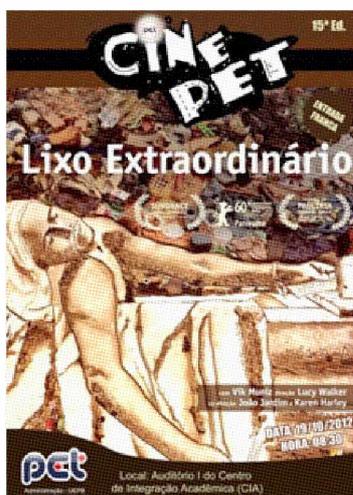


Na esfera das atividades de ensino do PET, uma das principais atividades que são realizadas é o Administração em Foco (ADM em FOCO), evento que traz palestras e debates abordando temas ligados a área de Administração, com a participação de professores da UEPB e de outras instituições de todo o Brasil, além de profissionais que exercem funções nas esferas pública e privada, discutindo e aprofundando temas importantes para a formação do administrador,

além de temas que sejam alvo de debate nos artigos semestrais e grupos de estudos criados no âmbito do PET Administração.



Ainda nas atividades de ensino encontra-se o CinePET que é uma atividade realizada pelo grupo, que exhibe obras áudio visuais e em seguida estimula a criação de um debate com os pontos relevantes das obras, fazendo com que o aluno desenvolva uma visão crítica acerca de obras e que possa extrair das mesmas pontos relevantes a discussão.



O PET Administração, atento também aos calouros do curso, realiza todos os semestres a Recepção dos Feras do curso de Administração (RECEBE-FERA), apresentando o curso e a universidade aos calouros do curso, possibilitando também a integração entre alunos e professores do curso, e ao próprio PET. Essa atividade é uma das que mais apresenta resultados e em menor tempo. Os calouros recebidos pelo PET, que muitas vezes entram no curso incertos e inseguros, adquirem novas expectativas e ingressam no curso bem mais seguros e mais integrados com a universidade como um todo.

Assumindo a postura de “indissociável” do ensino e da pesquisa, as atividades de extensão petianas buscam articular o saber científico e sua prática de modo a permitir ao petiano o aprimoramento do conhecimento obtido por meio da partilha do seu saber, de modo a cumprir a função social do PET, contribuindo de certa forma, para o bem-estar da população, aproximando a academia das comunidades adjacentes. A principal atividade de extensão promovida pelo PET é o “Empreender Solidário” que ocorreu no ano de 2011 e uma próxima edição acontecerá no ano de 2014, onde em parceria com o Departamento de Química da UEPB, o PET trouxe a comunidade para dentro da universidade e buscou capacitar as pessoas para gerarem renda para subsistência de suas famílias. Essa atividade deu oportunidade para que os petianos pudessem ministrar aulas fazendo com que a didática e interação ficasse mais próxima e dinâmica, sem perder a essência do conteúdo aplicado.



Além de projetos de extensão, o PET também conta com visitas técnicas, de modo a vincular assuntos estudados nos componentes curriculares do curso com o tema e contexto da própria visita, de modo a possibilitar a presença de demais alunos do curso, além de professores, gerando debates e objetivando-se conhecer a realidade de instituições públicas e privadas, possibilitando verificar a sintonia entre teoria e prática.

No ano de 2014, o PET Administração UEPB juntamente com os grupos PET's da UFCG organizaram a maior atividade que foi a organização do XII ENEPET. Em 2012 foi iniciativa do PET Administração UEPB trazer o evento para Campina Grande. Foi realizado nos dias 05, 06, 07 e 08 de junho de 2014. O evento configura-se como um momento no qual mais de 100 grupos, distribuídos pelo Nordeste, reúnem-se a fim de promoverem uma maior integração entre os PETS e, assim, debaterem acerca de assuntos pertinentes à realidade dos grupos e de suas ações dentro da tríade que faz o pilar do PET – ensino, pesquisa e extensão. O evento contou com a participação estimada de 800 petianos. A programação do evento contou com abertura oficial do encontro; apresentações de trabalho; encontro por área (para petianos) e encontro de tutores; oficinas; Grupos de discussões; Grupos de trabalho; e Assembleia geral.



A realização do Encontro Nordestino de Grupos PET's, teve por objetivo central, a reunião dos integrantes do programa assim como a possibilidade

de discussões de temas relevantes a cerca das políticas que regem o Programa de Educação Tutorial. O encontro também possibilitou a interação entre os grupos e apresentação de trabalhos e ações desenvolvidas pelos mesmos. O evento ocorreu no Teatro Municipal, UEPB e UFCG. Os alojamentos foram no antigo prédio de Administração no centro da cidade e na quadra do curso de Educação Física. Além de que o evento ocorreu em paralelo com o MAIOR SÃO JOÃO DO MUNDO, festa mais tradicional da cidade. Foi uma experiência muito importante e gratificante para todos os envolvidos e relevante para a cidade, pois todo o Nordeste pode conhecer um pouco da cultura local.

Diante de tudo que foi exposto fica perceptível como o PET administração se relaciona com a graduação do curso em que atua. Foram mostradas algumas das ações para promover o fortalecimento estabelecido nas portarias e na lei que regem o programa. Assim, o PET administração UEPB têm criado formas de solucionar os gaps que a graduação muitas vezes proporciona e ainda levar uma dinâmica com um conjunto de ações que contribuem para desenvolver e potencializar as capacidades básicas dos alunos, orientando-os a obterem crescimento intelectual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs em mostrar aspectos da história e das ações do PET-Administração-UEPB dentro do curso de graduação em Administração da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Além de mostrar através dos documentos e da bibliografia existente os conceitos, objetivos e filosofias que regem o Programa de Educação Tutorial. Na UEPB o programa ainda é recente, mas já se mostra relevante no que diz respeito a formação na graduação. O curso de Administração ainda apresenta algumas limitações e propor formas de mudanças e interferência é um dos objetivos do PET Administração.

O Programa de Educação Tutorial no curso de Administração, ao conferir relevante construção no diálogo contínuo entre a teoria e a práxis e ainda a produção acadêmica através de incentivo a pesquisa, coloca em discussão a importância de uma formação mostrando as oportunidades de vivenciar experiências extracurriculares durante a graduação. Mais do que isso, o PET colabora de maneira singular e enfática na formação de profissionais de Administração com uma visão mais crítica a cerca do mercado e sua relação com o bem estar social, capaz ainda de repercutir na sua prática cotidiana as preocupações com o próprio curso de graduação. Dessa forma, as ações mostradas neste trabalho só nos

permitem refletir sobre a importância do programa PET nos cursos de graduação, demonstrando que é um programa sério e comprometido com as questões acadêmicas se mostrando como oportunidades de experiências extracurriculares. Atualmente o PET conta com 779 grupos distribuídos entre 114 Instituições de Ensino Superior distribuídas entre as diferentes áreas do conhecimento e as diversas regiões geográficas do país. São 4.274 alunos bolsistas e 400 tutores, um para cada grupo de pesquisa. A cada ano, o Programa lança um edital com 30 novas vagas, dando oportunidades para que a graduação e a pós-graduação se fortaleça com as atividades do programa em cada instituição.

REFERÊNCIAS

BALAU-ROQUE. Marina Mercante. A Experiência no Programa de Educação Tutorial (PET) e a Formação do Estudante do Ensino Superior. 2012. Dissertação – Mestrado em Educação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas/ SP. 24 de fevereiro de 2012.

BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini. Ensino do Direito: a importância do Programa de Educação Tutorial. *Jornal O Estado do Paraná*, 2006. Disponível em < http://www.unibrasil.com.br/noticias/detalhes.asp?id_noticia=1407> Acesso em 18 de setembro de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Manual de Orientações Básicas – Programa de Educação Tutorial. Brasília, 2006. Disponível <em www.mec.gov.br/pet> Acesso em 26 de novembro de 2013.

BRASIL, Ministério da Educação. PET Conexões de Saberes. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17446&Itemid=817>. Acesso em: 29 de dezembro de 2013

BRASIL, Ministério da Educação. Resolução de Criação do PET. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12227%3Aprograma-de-educacao-tutorial-pet&catid=232%3Apet-programa-de-educacao-tutorial&Itemid=480>. Acesso em: 29 de dezembro de 2013

BRASIL. Portaria nº 3.385, de 29 de setembro de 2005. Diário Oficial da União – República Federativa do Brasil, Edição 189 de 30 de setembro de 2005.

DESSEN, M. A. O Programa Especial de Treinamento – PET: evolução e perspectivas futuras. *Didática*, v. 30, p.27-43, 1995.

GONÇALVES T. V. O; GONÇALVES, T. O. Reflexões sobre uma Prática Docente Situada: Buscando novas perspectivas para a Formação de Professores. IN: GERALDI, FIORENTINI e PEREIRA (orgs). *Cartografias do Trabalho Docente. Professor(a)-pesquisador(a)*. Campinas/SP: Mercado de Letras: Associação de Leitura do Brasil, 1998.

MEC- Ministério da Educação/Brasil. Disponível em <www.mec.gov.br> Acesso em 28 de novembro de 2013.

MULLER, A. *Qualidade no Ensino Superior – a luta em defesa do Programa Especial de Treinamento*. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

CAPÍTULO II

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Prof. José Irivaldo A. O. Silva

Tutor do PET Gestão Pública Política e Cidadania,
Doutor em Ciências Sociais e Pesquisador do CDSA/UFCG

Edson Francisco Alves Cavalcante

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Joseilma de Souza silva

Acadêmica do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Williams Martinho Soares de Sousa

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Ana Paula Gonçalves Leite

Graduada do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Ex-Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Morganna Eugênia Silva Santos

Acadêmica do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública
pela UFCG-CDSA. Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

1 - INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988 os órgãos que exercem a função da governabilidade brasileira são divididos em Poder Executivo e Legislativo, ambos independentes e harmônicos entre si. O Poder Executivo possui como função típica administrar, enquanto que o Legislativo tem a função típica de legislar. No entanto, esses poderes também possuem a autonomia de exercer atividades que não são próprios de sua finalidade, ou seja, atividades atípicas, e em todas as unidades federativas do Brasil – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa estrutura se repete no Município que se constitui numa unidade autônoma no que se refere à sua administração econômica e financeira, possuindo um Poder Executivo e um Legislativo municipal com autonomia para tomar suas decisões, no entanto, respeitando seus níveis de competências.

Diante da importância de uma atuação eficiente do Poder Executivo e Legislativo para o desenvolvimento municipal, esse estudo tem, portanto, como objetivo geral verificar o Poder de Agenda do Executivo e Legislativo nos municípios de Sumé, Serra Branca e Camalaú, durante o período de 2009, 2010 e 2011.

Metodologicamente, esta pesquisa é classificada como exploratória e descritiva, utilizando a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo. Como técnicas de coleta de dados, foram utilizadas fontes secundárias, através de análise documental e bibliográfica. Com relação ao universo de pesquisa, este foi constituído pelos municípios de Sumé, Serra Branca e Camalaú durante o período de três (03) anos (2009 a 2011). A análise dos dados foi efetivada a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa, considerando que a pesquisa foi projetada tanto para gerar medidas confiáveis que permitam auxiliar a análise e a explicação das observações, como para descrever e interpretar dados e informações de maneira mais aprofundada.

A estrutura do artigo está dividida em: 1 – Introdução, seguido do tópico 2 – Relação Executivo – Legislativo no Cariri Paraibano, 3 – Processo Legislativo, 3.1 – Tramitação de Projeto de Lei Municipal, 4 – Políticas Públicas no âmbito Municipal, 4.1 Avaliação de Políticas Públicas, 5 – Transparência na Gestão Pública Municipal e por fim as considerações finais do trabalho.

2 - RELAÇÃO EXECUTIVO – LEGISLATIVO NO CARIRI PARAIBANO

Quando realizado o processo constituinte e promulgada a Constituição de 1988, o regime presidencialista foi mantido. O chamado “constitucional-

ismo democrático” pressupõe que os requisitos formais do processo legislativo, o exercício do mandato representativo e o princípio da separação de poderes só podem ser compreendidos como questões voltadas à própria cidadania e não à funcionalidade da atividade parlamentar ou a interesses de governos. Por outro lado, as prerrogativas legislativas oferecidas pela Constituição de 1988 ao Poder Executivo, poderiam estar ferindo o princípio da separação de poderes (um dos norteadores de nossa democracia).

O Presidencialismo de Coalizão, ao mesmo tempo em que assegura a governabilidade, estaria retirando dos parlamentares a capacidade de iniciativa processual. Isso porque, a agenda compartilhada de antes (executivo e legislativo), passa a ser substituída pela agenda imposta (executivo), em favor do bem estar comum e geral. Em outras palavras, um modelo institucional no qual o Presidente constrói sua base de apoio, concedendo incentivos aos parlamentares (patronagem) em troca de ter sua agenda respaldada pelo Parlamento. Um regime que, embora presidencialista, não apresenta uma separação bem definida (um parlamento sem pauta para vetar a agenda do Executivo e um Executivo dispendo de instrumentos capazes de induzir os parlamentares a “cooperarem” com o Governo).

Essa preponderância do executivo decorre diretamente de sua capacidade de controlar a agenda do legislativo. As normas que garantem a iniciativa exclusiva do executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa diretamente, pela definição de prazos de apreciação, ou indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas. Mais do que o controle sobre a agenda, esses mecanismos institucionais concedem também ao executivo uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p.12)

Um dos principais, senão o principal fator que contribui para a preponderância legislativa em face do Executivo pode ser verificada pelo poder que detém o Executivo de controlar “o quê e quando será votado” pelo Legislativo, o chamado Poder de Agenda onde o Executivo consegue colocar-se em posição estratégica para aprovação de seus projetos.

3 - PROCESSO LEGISLATIVO E A RELAÇÃO COM O EXECUTIVO

A denominação Processo Legislativo (PL) envolve um conjugado de

ações/atos desempenhados por órgãos responsáveis ou que tenha como função legal a produção de normas/leis. Para Lenza (2011, p.492) “o processo legislativo consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. De acordo com o art. 59 da CF/88, existem sete tipos de espécies normativas que abarcam o processo legislativo, sendo eles: as leis ordinárias, as leis complementares, as medidas provisórias, resoluções, decretos legislativos, emenda a Constituição e leis delegadas.

No âmbito municipal, o processo legislativo pode ser proposto pelos vereadores, pela mesa diretora, as comissões permanentes, o poder executivo e pela sociedade organizada. A partir da apresentação do PL, este deve ser protocolado em plenário, para que em seguida a Secretária Geral da mesa diretora obtenha a assinatura do presidente da casa Legislativa. No caso dos municípios, a assinatura do presidente da Câmara Legislativa, tendo até 48 horas para ser despachado o projeto à diretoria de processamento legislativo, iniciando assim o processo de tramitação do Projeto de Lei.

3.1 - TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI MUNICIPAL

Assim como os estados e o distrito federal, os municípios também possuem autonomia para elaborar suas normas, desde que essas não contrariem o que estabelece a constituição federal de 1988 e de acordo com suas atribuições administrativas e legislativas, sendo suas atribuições divididas entre competências legislativas e administrativas. De acordo com Paulo e Alexandrino (2010) as competências legislativas abrangem a elaboração de normas pautadas em interesses locais, enquanto que a competência administrativa permite que o município legisle sobre assuntos de interesse local, porém devem ser elaboradas tendo como fundamento a predominância do interesse público. De acordo com art. 30 da CF/88, compete aos municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

De acordo com a CF/88 o procedimento e quorum para a aprovação das leis não divergem dos outros entes federativos, sendo necessário o seguinte quorum para aprovação: votação em dois turnos, obtendo em ambos um quorum de 3/5 dos votos dos respectivos membros se tratando das Emen-

das a Constituição; maioria simples para lei ordinária; maioria absoluta para lei complementar; etc. Ou seja, os procedimentos para a elaboração das normas/leis no âmbito municipal seguem os mesmos padrões dos estados e do distrito federal. Desde a iniciativa, quorum até o momento da votação e entrada em vigor, não havendo hierarquia entre essas espécies normativas, tendo apenas uma atenção especial a Emenda a Constituição, a qual tem a capacidade de produzir normas de caráter constitucional.

Para Lenza (2011, p. 492) “a importância fundamental de estudarmos o processo legislativo de formação de espécies normativas é sabermos o correto trâmite a ser observado, sob pena de ser inconstitucional a futura espécie normativa”. Dessa forma, é fundamental que cada espécie normativa siga as regras que são estabelecidas na CF/88 e de acordo com as atribuições de cada ente federado (União, estados, distrito federal e municípios).

Os Projetos de Lei municipal começam seu processo na Câmara dos Vereadores. Esse caminho se chama tramitação. O Processo de tramitação de um projeto Legislativo abarca todos os procedimentos que ocorrem desde a apresentação do projeto de lei até o momento da votação, ou seja, a decisão se o PL será aprovado ou não.

De acordo com Paulo e Alexandrino (2010) o processo legislativo se estende em três momentos: a fase introdutória, a fase constitutiva e a fase complementar. A fase introdutória é representada pela iniciativa do Projeto de Lei, a qual pode ser caracterizada como sendo a capacidade conferida a algum órgão ou a alguém de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo, sendo este o ato que desencadeia o processo de formação normativa.

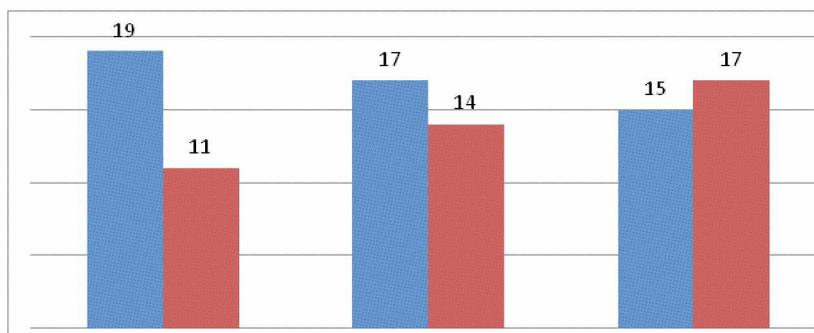
A fase constitutiva representa a atuação legislativa em que o projeto de lei será apresentado, discutido e votado pela câmara de vereadores, nesta fase o Chefe do Executivo poderá apresentar suas manifestações, por meio da sanção ou veto (podendo ser total ou parcial) do respectivo projeto de lei, sendo sancionado pelo Executivo se encerra a fase constitutiva do Processo Legislativo. Caso o PL seja aprovado pelo Legislativo e vetado pelo Executivo, é obrigatório, ainda na fase constitutiva a apreciação do veto pelo Legislativo municipal, podendo este aderir ou rejeitar o veto. O veto só pode ser rejeitado por maioria absoluta do legislativo, sendo enviado para o executivo para realizar sua promulgação no prazo de 48 horas.

Concluída essa fase, segue a complementar, que compreende a promulgação e a publicação da Lei. Apesar de sua importância no processo de elaboração de um PL, esta fase não integra propriamente o processo de elaboração das leis, uma vez que são etapas que incidem sobre atos que já foram aprova-

dos, que já são leis, ou seja, já passaram por todo o processo de tramitação, desde a iniciativa, a sanção e a superação do veto.

A seguir, serão demonstrados os projetos de lei apresentados pelos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios de Serra Branca, Sumé e Camalaú.

Gráfico 1 - Projetos de Lei do município de Serra Branca - PB



De acordo com o gráfico 1, o qual mostra a relação Executivo-Legislativo quanto à elaboração de Projetos de Lei em Serra Branca, é possível identificar a predominância do Poder de agenda do Executivo municipal sobre o poder Legislativo nos anos de 2009 e 2010.

De forma geral foram apresentados no período de 2009, 2010 e 2011 um total de 93 Projetos de Lei sendo 51 (54,84%) de iniciativa do executivo e 42 (45,16%) de iniciativa do Legislativo, no entanto, como vamos perceber adiante, essa prevalência do Executivo não se perpetuou nos três períodos abordados.

Em 2009, foi apresentado um total de 30 PLs, sendo 19 do executivo o que equivale a 63,33% enquanto o legislativo apresentou 11 PLs, ou seja, 36,66% do total de Projetos de leis apresentado no respectivo ano.

No ano de 2010, apesar de haver uma diminuição no número de PL apresentados pelo Prefeito, ainda houve uma maior atuação no que se refere à função de legislar, visto que do total de 31 Projetos de Leis apresentados naquele ano 17 foram de iniciativa do Poder Executivo (54,84%) enquanto que o legislativo expôs 14 PLs (45,16%).

Diferentemente dos anos de 2009 e 2010, em 2011 houve uma mudança no que se refere à atuação do Legislativo em exercer sua função típica que é legislar, visto que no referido ano o poder Legislativo apresentou 17 PLs (53,13%) enquanto que o Poder Executivo apresentou 15 PLs (46,88%), o que representa um crescimento de 6,26% na atuação do Legis-

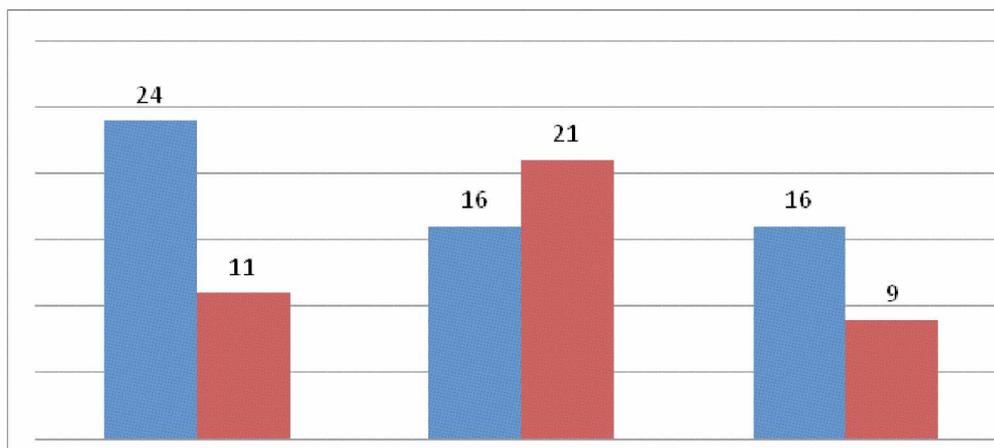
lativo.

Esse desempenho do Poder Legislativo se mostra importante no sentido de que, este atua tanto como criador de políticas públicas como também como fiscalizador, ou seja, como órgão de controle perante as ações realizadas pelo Poder Executivo. Assim, como afirma Santana (2009, p. 05),

[...] o controle legislativo, que é exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, isto caracteriza com o um controle eminentemente político [...].

A atividade de fiscalizar o executivo, ou seja, o controle que as Câmaras municipais exercem sobre o executivo tem caráter político e administrativo e se proclama através de normas aprovadas pelo Poder Legislativo, obtendo puramente os atos e agentes que a Constituição Federal traz em seus arts. 70 e 71.

Gráfico 2 - Projetos de Lei do município de Sumé - PB



O gráfico 2, representa a relação Executivo-Legislativo quanto à emissão de Projetos de Lei em Sumé. É possível identificar a predominância do Poder de agenda do Executivo municipal sobre o poder Legislativo nos anos de 2009 e 2011.

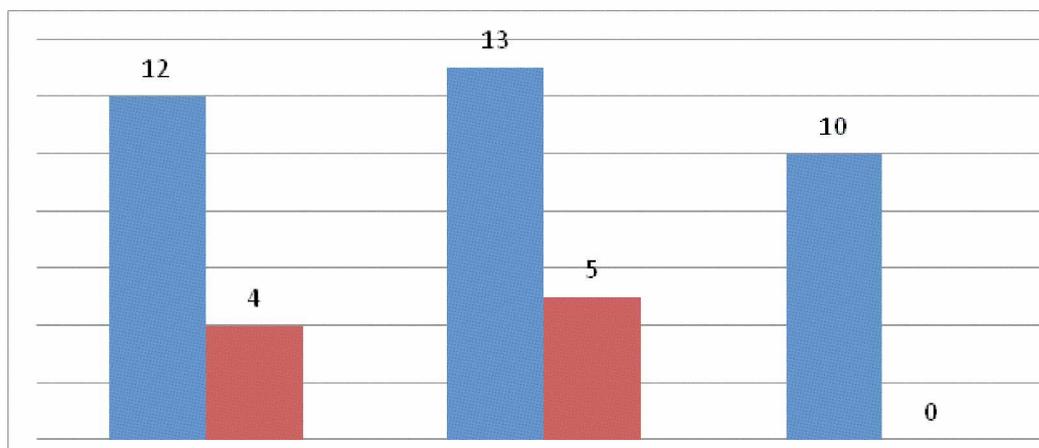
Sendo que em 2009 dos 35 PLs apresentados, 24 foram de iniciativa do poder executivo, representando 68,57% do total dos projetos de lei, enquanto que apenas 11 PLs foram de iniciativa do legislativo, equivalendo a 31,43%. No entanto, no ano de 2010 houve uma predominância do poder legislativo, sendo

que dos 37 PLs, 21 (56,76%) foi do legislativo, o executivo por sua vez, apresentou 16 (43,24%) PLs. Por fim, foram apresentados 16 (64%) PLs de iniciativa do Executivo e 9 (36%) PLs de iniciativa do legislativo, totalizando 25 projetos de lei no ano de 2011.

Segundo o gráfico 2, nos anos abordados foram apresentados 97 projetos de lei, sendo que 56 (57,73%) PLs foram de iniciativa do poder executivo, enquanto 41 (42,27%) PLs de iniciativa do poder legislativo.

Assim como no município de Serra Branca, em Sumé é visível à inoperância do poder Legislativo, fortalecendo o poder de agenda do poder executivo, isso ocorre, segundo Figueiredo e Limongi (1995, p.15) por que “a margem de manobra deixada pelo Executivo ao Legislativo é pequena. Rejeitar o pedido ou mesmo protelar a decisão para discuti-lo poderia levar à paralisação do governo e, conseqüentemente, acarretaria perdas para os próprios parlamentares”. Dessa forma, o legislativo possui pouco tempo para analisar os projetos de lei encaminhados pelo executivo, ocasionando assim aprovação dos PLs sem que haja discussão.

Gráfico 3 - Projetos de Lei do Município de Camalaú – PB



O gráfico 3, refere-se aos PLs apresentados pelos poderes executivo e legislativo do município de Camalaú no anos de estudo. Percebe-se que ano de 2009 foram apresentados 16 projetos de lei, sendo 12 (75%) de iniciativa do poder executivo e 4 (25%) do poder legislativo municipal. Já no ano de 2010 foram emitidos 13 (72,22%) PLs pelo poder executivo, enquanto 5 (27,78%) PLs foram de elaboração legislativa, totalizando 18 projetos de lei. Em 2011 foram emitidos 10 projetos de lei, sendo todos de iniciativa do executivo, observando no ano de 2011 a inoperância do poder legislativo, deixando de exercer a sua principal função, a de legislar.

Nos anos em estudo, os poderes executivo e legislativo do município de Camalaú apresentaram 44 projetos de lei, sendo 35 (79,55%) PLs do poder executivo, enquanto 9 (20,45%) PLs foram de iniciativa legislativa. Camalaú se encontra entre os municípios onde se identificou a menor efetividade na atuação do Poder Legislativo, percebendo que em uma legislatura, no ano de 2011, o legislativo não apresentou nenhum projeto de lei passando para o poder Executivo a incumbência de efetivar atividades de sua responsabilidade.

4 - A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Para que haja uma definição sobre o que determina uma política pública é necessário analisar as variáveis que classificam determinada política e/ou problema como público. Como afirma Secchi (2010, p. 2) “qualquer definição de política pública é arbitrária”, não havendo um significado preciso, uma vez que o conceito é amplo e há múltiplas definições.

As políticas públicas podem ser entendidas como disposições que orientam a atividade ou passividade política do Estado e regulam as atividades governamentais, que possuem uma ação intencional para o tratamento ou a resolução de um problema entendido como relevante ao interesse público (SECCHI, 2010; SANTOS et al, 2010).

Para tanto, a Lei nº 12.228, instituída em 10 de Julho de 2010, caracteriza no inciso V as políticas públicas como “as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais”. Assim, estabelece-se um nó conceitual neste inciso, nas chamadas políticas governamentais, que são, contudo, as políticas emanadas pelos órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na prerrogativa de fiscalização e atuação de forma interdependente e autônoma, quanto às funções típicas e atípicas de cada Poder. Na verdade, a legislação não contribui para dirimir as dúvidas referentes às políticas públicas em si.

Na medida em que se buscam formas de concretizar os direitos humanos, surge a necessidade do estudo das políticas públicas. Neste sentido, como afirma Martins e Kroling (2008) o fator preeminente que deve ser observado nas Políticas públicas reporta-se que elas não se limitam apenas a uma norma, mas a um complexo de normas, bem como decisões dos Poderes Públicos, consubstanciando-se em uma natureza heterogênea, do ponto de vista jurídico. Para Bucchi (2001, p. 13),

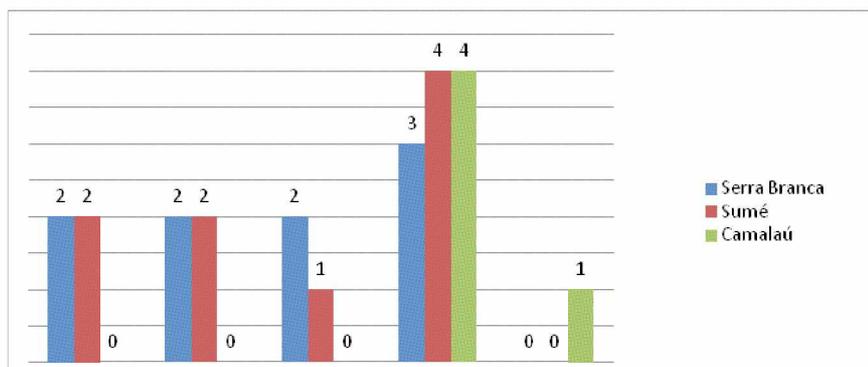
Há uma estreita relação entre os temas das políticas públicas e dos direitos humanos. Pois uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos (...).

Para tanto, a política pública se estabelece a um signo de previsibilidade e transparência expresso no planejamento. Não obstante, de acordo com Valle (2009, p. 87), alguns elementos que integram a construção da política pública podem ser citados, dentre os quais:

- 1- reconhecimento do problema;
- 2 – formação da agenda;
- 3 – formulação da política pública;
- 4 – escolha da política pública a ser implementada;
- 5 – implementação da política pública eleita;
- 6 – análise e avaliação da política pública executada.

Neste sentido, traçar uma política pública que esteja de acordo com estes elementos é estabelecer uma escolha nas múltiplas situações a exigirem atenção do poder público, baseando-se em qual prioridade será realizada a ação, assim como, os objetivos pretendidos no momento certo da avaliação. Nesse sentido, de acordo com Secchi (2010, p.07), “um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”, isto é, o problema público difere com relação à situação atual e ideal possível à realidade. A seguir, será apresentado o gráfico demonstrativo da institucionalização das políticas pública identificada a partir da análise dos projetos de lei dos municípios em estudo.

Gráfico 4 – Institucionalização das Políticas Públicas



Conforme o gráfico 4, dos 93 projetos de lei apresentados no município de Serra Branca, apenas 9 foram considerados relevantes – de acordo com a definição dos autores sobre políticas públicas - distribuídos nas áreas de Economia, Saúde, Educação e Social. Já no Município de Sumé, dos 97 PLs, 9 são de relevância, sendo que 2 (dois) PLs na área econômica, 2 na área de Saúde, 1 na área de educação e 4 na área social. E por fim, em Camalaú, dos 44 PLs apresentados, 5 foram considerado plausíveis, onde 4 dos PL's estavam concentradas na área social e 1 na área ambiental. É preciso retomar o verdadeiro sentido do legislativo, de modo a resgatar sua função de legislador e campo de discussão de políticas públicas concretizáveis através de atores públicos e sociais.

5 - A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS É UMA ETAPA IMPORTANTE?

O senso cada vez mais crítico da sociedade com relação à realidade brasileira impulsiona o Estado a ser questionado sobre suas ações para mudar a situação sócio-econômica do País (MENEQUIN e FREITAS, 2013). Para tanto, cresce preponderantemente o estudo sobre as políticas públicas, não apenas no âmbito federal, mas nas três esferas de governo, o que chama atenção para a necessidade do bom funcionamento dos poderes constituídos, principalmente, no que se refere a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, sem esquecer do momento de avaliação.

Este reconhecimento abarca desde o planejamento das ações e o posterior desenvolvimento das iniciativas, às efetivas medidas durante ou após a sua execução. Na definição de Anderson (1979, p. 711), a avaliação de políticas públicas é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”. Neste sentido, os métodos de avaliação podem incorrer *ex ante* (anterior à implementação) ou *ex post* (posterior à implementação), existindo também a avaliação *in itinere* (formativa ou monitoramento), ocorrendo no processo de implementação para fins de ajustes imediatos (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A etapa da avaliação das políticas públicas é a fase *sine qua non* para a produção de feedback, em todo o processo que o ciclo de políticas públicas se configura, na medida em que a implementação e o desempenho dessas políticas são examinadas. Assim é possível tornar-se visível o problema, avaliá-lo, bem como conhecer o seu nível.

Para tanto, para que se avalie uma política pública, é necessário utilizar

de mecanismos lógicos e indicadores (performance Standards), mais especificamente, artifícios (proxies) que podem ser criados para medir input (entrada do sistema), output (produtividade de serviços/produtos) e outcome (resultados), servindo de base para instituir parâmetros de determinadas escolhas públicas (public choices) (SECCHI, 2010). Como principais critérios para as avaliações estão:

1. Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (inputs);
2. Eficiência econômica: trata da relação entre inputs (recursos utilizados) e outputs (produtividade);
3. Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos;
4. Eficácia: correspondente ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
5. Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública (idem, 2010, p. 50).

Apesar dessas potencialidades, existem avaliações que são difíceis de realizar, entretanto, algumas avaliações que são submetidas durante, ou mesmo após o curso de uma política pública, pode-se comparar a realidade atual da política, com o planejado e assim, estabelecer variáveis que resultem diretamente na ação que se pretendia atingir.

6 - TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL É IMPORTANTE?

Durante séculos a sociedade brasileira foi isolada de um direito fundamental, que só veio a ser enfatizado no Brasil a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, entre eles a do acesso à informação. Houve uma luta intensa para conseguir a efetividade da transparência no setor público.

No período da Ditadura Militar (1964 -1984) vários direitos foram violados pelo Estado e o poder usurpado do povo pelos líderes militares da época. A liberdade foi limitada, sendo vedado à sociedade contrariar as decisões governamentais, impedindo também a liberdade de imprensa, mecanismo importante de informação. Daí surge vários movimentos sociais que influenciam na queda do regime ditatorial e o surgimento do novo Estado, o Estado Democrático de Direito.

A nova Constituição Federal trás em seu texto concepções essenciais para a promoção da transparência pública, trata do acesso à informação como direito fundamental da sociedade. Segundo o Art. 5º, inciso XIV da CF (1988) ”é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Já se percebe a partir da nova CF um grande passo para a democracia, assegurando à sociedade o direito a informação, participando assim, das tomadas de decisão governamentais e exercendo outra função essencial para a cidadania, a do controle social, sendo os principais fiscalizadores dos seus representantes.

No ano 2000 foi sancionado a Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), em seu art. 48:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Observa-se que a partir da Lei Complementar 101/2000 foram estabelecidos outros mecanismos de transparência relevante para a democracia, visando garantir a participação popular nas tomadas de decisões (audiência públicas), durante a elaboração dos planos, Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ferramentas fundamentais na elaboração das políticas a serem adotadas nos municípios, estados e da união. O PPA na elaboração das metas a serem alcançadas durante o quadriênio e a LOA e LDO que é realizado anualmente pelos entes da federação.

O acesso à informação de qualquer documento em tempo real em meios eletrônicos pela sociedade foi outra conquista importante estabelecida pela LRF. Atualmente existe o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), disponível nos sites dos Tribunais de Contas dos Municípios (hoje poucos municípios possui seus próprios tribunais de contas), dos Estados e da União, aplicativo integrante do Projeto de Prestação de Contas e dos Processos Eletrônicos.

Recentemente foi criada a Lei 12.527, Lei de Acesso a Informação (LAI). A LAI veio regular os Art. 5, inciso XXXIII, Art. 37, §3, inciso II e o Art.216, §2. Revogando a lei nº. 11.111, de 5 de maio de 2005. Segundo art. 6, da LAI (2011) cabe aos órgãos e entes do poder público, assegurar:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

A Lei de Acesso à Informação regulamentou em seu bojo os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 sobre as ações de transparência da administração pública. A transparência pública é uma das principais ferramentas para que a sociedade analise o comportamento dos governos, e a partir daí, possa reivindicar, participar e controlar as decisões governamentais. A participação da sociedade nas decisões é de fundamental importância para o Estado Democrático de Direitos e para garantir o seu poder. De acordo com o parágrafo único do art. 2 da CF (1988), “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na hipótese de desmitificar se há uma predominância do Poder Executivo sobre o Poder de Agenda do Legislativo quanto à elaboração de Projetos de Lei, observou-se que entre os anos pesquisados houve uma habitual emissão de projetos de lei pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, sendo evidenciado uma maior produção de PLs por parte do executivo, respectivamente nos anos de 2009 e 2011 em Sumé, 2009 e 2010 em Serra Branca e 2009 a 2011 em Camalaú.

O Executivo controla a pauta de agenda do Legislativo quanto à emissão de projetos de lei. Assim, pode-se perceber que entre os projetos apresentados com relação aos setores pesquisados, 10 (10,31%) dos PL de Sumé, Serra Branca 8 (8,60%) e Camalaú 4 (9,09%) foram considerados contundentes para a sociedade, percebendo assim, que há um foco maior nas políticas sociais. Outra constatação importante foi justamente a importância da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Sendo assim, comprovou-se uma real predominância do Poder Executivo, uma vez que, todos os projetos de lei de iniciativa do Executivo foram aprovados, com exceção de Sumé, onde apenas 1 (um) de seus PLs foi vetado pelo Poder Legislativo.

8 - REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. W. The place of principles in policy analysis. *American Political Science Review*, v.73, n. 3, p. 711-723, set. 1979.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 10 de Ago. de 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>>. Acesso em: 10 de Ago. de 2013.

BUCCI, M. P. D. et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001, p. 13.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, set. –out. 2003.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudanças constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.1, n. 29, p. 175 – 200, 1995.

LENZA, P. Direito constitucional esquematizada. Ed. 15, São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEGUIN, F. B; FREITAS, I. V. B. Por que avaliar políticas públicas?. Brasil Economia e Governo. Disponível em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2013/03/06/por-que-avaliar-politicas-publicas/>>. Acesso em: 22 Agosto 2013.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. Direito constitucional descomplicado. Ed. 11. São Paulo: Método, 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 12.288, de 20 Julho de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm> Acesso em: 10 Agosto de 2013.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage learning, 2010.

VALLE, V. R. L. do. Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda. 2009.

CAPÍTULO III

POR UMA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINA GRANDE: UMA ANÁLISE A LUZ DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Prof. Geraldo Medeiros Júnior

Tutor do PET Gestão Pública Política e Cidadania, Mestre em Economia
Política e Professor do DAEC/UEPB

Renato Augusto da Silva Alves

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA. Bolsista
do Programa de Educação Tutorial (PET)

Lizandra Kelly de Araújo Santana

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA. Bolsista
do Programa de Educação Tutorial (PET)

Angélica Catarine da Mota Araújo

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA. Bolsista
do Programa de Educação Tutorial (PET)

INTRODUÇÃO

Os estudos que correlacionam Administração e Política vêm cada vez mais ganhando importância. Ribeiro (2006) traz a relevância da indissociabilidade entre política e administração, o que leva a entender que todo administrador seja do setor privado ou do setor público, possui características de um agente político.

Corroborando um pouco mais com o pensamento da correlação entre administração e política e se debruçando ainda mais nesta reflexão, Santos (2009) busca as bases teórico-metodológicas para entender o novo/velho campo do conhecimento denominado Administração Política. Diante disto, descobre-se que a falta da evolução teórica da Administração fez com que seu objeto fosse confundido, levando inúmeras pessoas a compreender que o objeto da ciência Administração seja a organização, isso porque no decorrer dos anos seus estudos se desenvolveram no âmbito das organizações privadas. No entanto, admite-se aqui seu objeto como sendo a Gestão, com isso seu conceito acaba se tornando muito mais amplo e fazendo com que a Administração possa resgatar o pensamento crítico. E assim, conceituando Administração Política como a expressão das relações entre o estado, a economia e a sociedade em consonância com um Projeto Nação. (SANTOS, 2009)

Neste contexto, é possível perceber um fenômeno de urbanização nas cidades e a eclosão das Regiões Metropolitanas, pelo fato da possibilidade de sua criação se dá pelas esferas estaduais. Dessa forma percebe-se a formação de regiões metropolitanas de características internas tão heterogêneas que acabam dificultando a efetivação de políticas públicas para sua gestão em plano regional. (IPEA, 2011)

Com base nisso, a ideia de projeto nação pode ser vinculada com a necessidade de criação de um projeto de Região Metropolitana de cidades tornando importante a análise de como tem sido a Administração Política da Região Metropolitana de Campina Grande – PB.

Para isto, o presente trabalho busca analisar através de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória dos dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos municípios que compõe a Região Metropolitana de Campina Grande (RMCG), desigualdades no que se refere ao seu desenvolvimento e a qualidade de vida da população residente nessas cidades a fim de perceber a relevância de um projeto de metrópole de

Campina Grande.

1 - REFERENCIAL TEÓRICO

1 - O ADMINISTRADOR E A NECESSIDADE DE ENTENDER A REALIDADE LOCAL

Desde o início dos estudos da Administração, o senso comum traz o entendimento de que Administração e Política podem ser temas com pouca, ou talvez, nenhuma relação. Com sua característica de promoção a eficiência produtiva, a Administração tem pouco dialogado com outras questões das Ciências Sociais e cada vez mais se desenvolvendo epistemologicamente dentro do âmbito de organizações.

João Ulbaldo Ribeiro (2006), talvez seja um dos principais influenciadores do pensamento de correlação entre Administração e Política. No texto “Política e Administração” o referido autor traz a evidência de que é necessário para o administrador criar um quadro de referência que “consistirá basicamente de uma interpretação da realidade brasileira contemporânea em termos amplos e o da definição da posição do administrador face a tal realidade.” (RIBEIRO, p. 169, 2006). Nesse trecho, é possível perceber a preocupação do autor em inserir o administrador no cenário da realidade social e trazê-lo de forma a intervir nessa realidade.

Sabe-se que o Brasil tem problemas econômicos, políticos e sociais e que muitas vezes eles refletem-se. Porém não há uma especificidade desses problemas e sim uma generalidade, que foi denominada “crise”.

Eis que torna-se útil para a análise geral do conteúdo ideológico da crise brasileira, o estudo dos dois tipos de consciência da realidade, observados e descritos por Pinto (1948), são elas a consciência ingênua, na qual não se aprofunda na causalidade do próprio fato; não tem consciência dos fatores e condições que a determinam, responsável por formulações não críticas a respeito da crise brasileira. Por outro lado a consciência crítica anseia pela profundidade da análise do problema e por essência é aquela que tem clara dos fatores e condições que a determinam.

Embebido dessa consciência crítica é que o Administrador necessita conhecer a realidade em que atua e só assim poderá construir as bases da transformação para uma sociedade mais justa. Para isso a administração necessita também de um repensar em sua epistemologia, e a Administração Política traz uma grande contribuição para isso.

2 - SURGIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Os estudos da Administração Política surgem no estado da Bahia a partir dos anos 1990, tendo como preocupação a base metodológica para a compreensão desse novo/velho campo de conhecimento denominado de Administração. O desenvolvimento deste estudo descobriu que a falta de uma evolução teórica e seu forte vínculo com a teoria neoclássica da economia, além de fazer com que o próprio objeto da Administração fosse confundido, isso porque muitas pessoas acreditam que o principal objeto da ciência Administração seja a organização, fez com que a Administração se desenvolvesse desprovida de relações sociais em sua análise em não considerar politicamente os fatos. E na verdade, a organização compõe apenas o objeto de estudo. Dessa forma, é preciso resgatar a gestão como sendo o objeto desta ciência, fazendo com que o conceito de Administração contribua na discussão das relações entre o Estado e a Sociedade de uma forma crítica (SANTOS, 2009)

A partir daí, pode-se perceber a existência de uma relação entre a Administração Profissional e Administração Política. A primeira cuida da gestão das organizações vinculada epistemologicamente a Economia Neoclássica. A segunda vinculada a Economia Política, no que se refere a uma perspectiva mais desenvolvimentista, que cuida das relações de gestão entre Estado, Economia e Sociedade.

Dessa forma, a Administração Política surge com a necessidade da inserção da Administração na gestão das relações de Estado com a Sociedade. Portanto, define-se Administração Política como “a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto da nação, então as formas de gestão para implementação desse projeto de nação constituem o objeto da administração” (SANTOS, 2009, p. 50). É importante enfatizar a influência que a Economia Política concede para a avaliação de Administração Política, onde as duas temáticas diferenciam-se por uma simples questão: Economia Política responde a perguntas de “que fazer e porque fazer”, e a Administração Política responde: “como fazer” – concepção da gestão para se chegar a finalidade (essência da administração).

Ver-se que no capitalismo há uma impossibilidade política, uma vez que sua finalidade não esta agregada ao bem-estar social e sim, individual. Assim como afirma Santos (2009), nasce à sugestão de um Projeto Nação onde o Estado é o gestor que tem a incumbência de conceber as formas de gestão mais adequadas no processo de execução deste projeto, que leve a finalidade

do desenvolver social. O Estado torna-se o principal capitalista a comandar o capital. A ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (sob o comando do Estado com o poder político e econômico), constitui a essência da administração política.

Sendo assim, a Administração Política passa a ser vista como um modelo de “Gestão Ideal” para os novos tempos, vinculado à necessidade de compreender as transformações sofridas pela administração pública, a partir de uma perspectiva de caráter global mais ampla. Sua prática estará iniciada, quando as organizações começarem a ser compreendidas como ordem social ou uma rede de pessoas independentes com interesses divergentes, e não como um sistema de atividades ou um empreendimento racional.

Dessa forma, percebe-se a necessidade de estudar como tem sido a Administração Política das Regiões Metropolitanas do Brasil, em virtude da falta de planejamento de sua formação.

3 - FORMAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Para Guimarães (2004), As Regiões Metropolitanas (RMs) são áreas urbanas conurbadas provocadas por uma expansão territorial de municípios e pela interação econômico-social entre as cidades, os municípios vizinhos gravitam sobre a região central, por sua forte intensidade econômica e social desenvolvida naquela cidade pólo.

O processo de metropolização é um fenômeno que vai além de dimensões territoriais das metrópoles, mas também faz referência ao modo de vida e de produção existentes nas regiões.

A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade-ampliada ou em ampliação-que pode comandar território maior que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional. (IPEA, 2011, p. 03)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 tem causado alterações na criação das Regiões Metropolitanas, pois deixa de ser feita pela União e passa a competência aos estados, de acordo com o parágrafo 3º do Art. 25 as regiões metropolitanas seriam “constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, Sendo assim, é facultado aos estados a criação de regiões metropolitanas através de leis complementares, para tratar os assuntos econômicos e sociais do estado.

Portanto, cada unidade federativa do Brasil tem autonomia para criar suas Regiões Metropolitanas, sendo a concentração populacional, a ocorrência ou tendência à conurbação, a necessidade de planejamento e execução das funções públicas, as atividades econômicas regionais e o seu grau de integração, os principais critérios utilizados. A formação dessas áreas objetiva a realização de políticas públicas destinadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos, englobando todos os municípios da Região Metropolitana.

De acordo com o IPEA (2011), no Brasil a metropolização se deu através de várias faces, como o avanço do processo socioespacial, a ampliação do número de RMs, a fragmentação da gestão metropolitana e ausência desse tema na esfera política nacional. As metrópoles brasileiras definidas nos anos de 1970 têm seu estatuto de Região Metropolitana associado ao seu processo histórico, no que influenciou na produção do espaço metropolitano e diversas aglomerações urbanas e microrregiões que sequer apresentam núcleos urbanos conurbados e que compartilham funções públicas de interesse comum, já possuem um estatuto de Região Metropolitana, ou seja, são regiões metropolitanas sem metrópoles.

A recente urbanização brasileira tem como característica a forte ampliação do número de municípios, a partir de 1988, pela criação de pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, e pela consolidação de aglomerações urbanas formadas por diversos municípios autônomos em todas as regiões e estados do país. (IPEA, 2011, p. 13)

Identifica-se, portanto, um fenômeno relacionado ao processo socioespacial da metropolização institucional, que consiste na instituição de RMs a partir dos estados da Federação em territórios que não possuem o elemento reconhecido como o processo socioespacial da metrópole.

Verifica-se então, uma fragmentação institucional da gestão metropolitana que se apresenta de forma dispersa, por não haver uma legislação específica no plano federal que oriente e regule suas ações, ocasionando dificuldades de adaptação e destinação de políticas e investimentos públicos, que tendem a preferir as RMs de acordo com sua importância dos territórios no cenário nacional.

O fenômeno das Regiões Metropolitanas no Brasil verificou-se a partir de um processo de urbanização demasiadamente rápido, afetando assim, a distribuição de serviços à coletividade, ocasionando a escassez de serviços sanitários, deficiências nos serviços básicos de moradia, saúde e segurança para a sociedade, degradação do meio ambiente, e da vulnerabilidade a ocorrência de acidentes e de desastres naturais.

4 - A REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINA GRANDE

No caso nacional, percebe-se que a inclusão de certas cidades no conjunto das regiões metropolitanas, demonstrou fragilidade na concepção dos critérios de seleção, dando importância maior as questões político-regionais do que aos aspectos qualitativos metropolitanos, prevalecendo interesses políticos individuais.

No caso da Região Metropolitana de Campina Grande (RMCG), legitimada pela Lei Complementar Estadual N°92/2009, criada pelo Dep. Estadual Aguinaldo Ribeiro. Constituída pelos municípios de: Campina Grande (cidade-pólo), Lagoa Seca, Massaranduba, Alagoa Nova, Boqueirão, Queimadas, Esperança, Barra de Santana, Caturité, Boa Vista, Areal, Montadas, Puxinanã, São Sebastião de Lagoa de Roça, Fagundes, Gado Bravo, Aroeiras, Itatuba, Ingá, Riachão de Bacamarte, Serra Redonda, Matinhas e Pocinhos. Sua administração se dá através de um Conselho Administrativo, presidida pelo Governador do Estado e composta com os demais os prefeitos das cidades que a integram, além de um conselheiro técnico designado pelo Governador do Estado e da participação de representações da comunidade. A tabela 1 mostra as cidades que compõe a RMCG e as características tais como: População, Área e IDH-M no ano de 2010.

Tabela 1 Caracterização da Região Metropolitana de Campina Grande

	População	Área (km²)	IDHM
Campina Grande	385.213	595,5	0,720
Lagoa Seca	25.900	109,57	0,627
Massaranduba	12.902	207,08	0,567
Alagoa Nova	19.681	121,79	0,576
Boqueirão	16.888	426,14	0,607
Queimadas	41.049	411,85	0,608
Esperança	31.095	166,54	0,623
Barra de Santana	8.206	371,45	0,567
Caturité	4.543	118,57	0,623
Boa Vista	6.227	477,57	0,649
Areal	6.470	34,25	0,608
Montadas	4.990	25,65	0,590
Puxinanã	12.923	74,23	0,617
São Sebastião da Lagoa de Roça	11.041	50,12	0,594

Fagundes	11405	189,23	0,560
Gado Bravo	8.376	193,05	0,513
Aroreias	19.082	375,17	0,548
Itatuba	10.201	245,15	0,562
Ingá	18.180	289,28	0,592
Riachão do Bacamarte	4.264	38,72	0,553
Serra Redonda	7.050	55,67	0,570
Matinhas	4.321	38,74	0,541
Pocinhos	17.032	632,89	0,591

Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Não sendo diferente na RMCG, através da tabela 1, percebe-se a formação de uma reunião com características contrastantes em termos de Área, População e IDH.

Com a recente criação da Região Metropolitana de Esperança (RME), instituída no dia 8 de Junho de 2012, os municípios de Esperança, Areal, Montadas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Alagoa Nova e Pocinhos passou a integrar a RME, e com a criação da Região Metropolitana de Itabiana, os municípios de Ingá e Riachão do Bacamarte passaram a integrar a essa nova região. Sendo assim, a Região Metropolitana de Campina Grande (RMCG) antes formada por 23 municípios passou a compreender 15, sendo eles Campina Grande (cidade-pólo), Lagoa Seca, Massaranduba, Boqueirão, Queimadas, Barra de Santana, Caturité, Boa Vista, Puxinanã, Fagundes, Gado Bravo, Aroeiras, Itatuba, Serra Redonda e Matinhas.

5 - METODOLOGIA

O presente estudo constitui-se em uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e com o delineamento bibliográfico e documental. Entendendo-se assim, tratar da melhor forma de buscar entender as relações estabelecidas entre a administração e a realidade local, a importância da administração política na região metropolitana de Campina Grande, a partir da análise dos dados do IDH-M e seus respectivos indicadores: Longevidade, Educação e Renda

O método qualitativo é útil e necessário para identificar e explorar os significados dos fenômenos estudados e as interações

que estabelecem, assim possibilitando estimular o desenvolvimento de novas compreensões sobre a variedade e a profundidade dos fenômenos sociais. (BARTUNEK; SEO, 2002 apud COSTA, 2013)

A pesquisa foi realizada em duas etapas subsequentes. Sendo a primeira bibliográfica, onde trouxe de base para o estudo a coleta de material de diversos autores, e tendo como base principal: Ribeiro (2006) e Santos (2009), ainda na primeira etapa, realizou-se também a pesquisa documental, a presente pesquisa tem quase o mesmo processo da bibliográfica, porém, se utiliza de um material mais diversificado podendo ser coletado em órgãos públicos ou instituições privadas, neste caso particular, a pesquisa foi realizada a partir de dados coletados pelo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 que é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.

A partir destes dados coletados, houve posteriormente a segunda etapa do estudo, onde se buscou analisar os indicadores: Longevidade, Renda e Educação. Os mesmos estão inseridos no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM e disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

Concebido como uma ferramenta simples e amigável de disponibilização de informações, o Atlas Brasil 2013, facilita o manuseio de dados e estimula análises. A ferramenta oferece um panorama do desenvolvimento humano dos municípios e a desigualdade entre eles em vários aspectos do bem-estar. Sua relevância vem justamente da capacidade de fornecer informações sobre a unidade político-administrativa mais próxima do cotidiano dos cidadãos: o município. (BRASIL, 2013)

Pode-se comparar com a análise dos dados, a diferença entre as práticas políticas das cidades que compõem a Região Metropolitana de Campina Grande.

6 - ANÁLISE DE DADOS

6.1 - IDH-M

Até a década de 1980, segundo Rotta (2007), a compreensão de desenvolvimento humano estava associada a simplesmente dois indicadores, são eles a renda per capita e o PIB (Produto Interno Bruto). No entanto, a PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) buscou uma nova metodologia, e a partir de 1990 começou a divulgar relatórios sobre o Desen-

volvimento Humano, reunindo um conjunto de novos indicadores tais como: longevidade, escolaridade etc.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é um índice para medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida a população, e é composto por três dimensões básicas: renda monetária disponível média da população; a expectativa de vida ou longevidade média; e educação com o número médio de anos de estudo.

O IDH varia entre 0 a 1, com a seguinte classificação: baixo desenvolvimento os países que atingem menos de 0,499 pontos; médio desenvolvimento os que possuem números de 0,500 até 0,799; e de alto desenvolvimento os países que atingem pontuação superior a 0,800.

A tabela 2, expressa o IDH-M das cidades que integram a RMCG. É possível perceber diferenças entre as cidades. Com uma posição próxima a média nacional, Campina Grande, em 2010, obteve 0,720, o melhor IDH da região, seguida pela cidade de Boa Vista, que com 0,649 mostra que não está muito próximo de Campina Grande. Por último, e muito distante do índice de Campi-

Municípios	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727
Campina Grande	0,476	0,601	0,720
Boa Vista	0,357	0,498	0,649
Lagoa Seca	0,339	0,461	0,627
Caturité	0,288	0,460	0,623
Puxinanã	0,317	0,436	0,617
Queimadas	0,297	0,431	0,608
Boqueirão	0,312	0,430	0,607
Serra Redonda	0,279	0,407	0,570
Barra de Santana	0,273	0,407	0,567
Massaranduba	0,288	0,408	0,567
Itatuba	0,272	0,387	0,562
Fagundes	0,262	0,403	0,560
Aroeiras	0,247	0,382	0,548
Matinhas	0,258	0,397	0,541
Gado Bravo	0,172	0,350	0,513

Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

na Grande, a cidade do Gado Bravo demonstra um IDH considerado baixo.

Tabela 2IDH-M

No intuito de investigar ainda mais essas diferenças, será analisado os demais componentes do IDH. Na tabela 3, têm-se indicador referente à longevidade da população das cidades desta região. Neste quesito, percebem-se indicadores altos em toda região. Novamente, Campina Grande lidera o ranking com

Municípios	1991	2000	2010
Brasil	0,662	0,727	0,816
Campina Grande	0,586	0,717	0,812
Boa Vista	0,647	0,719	0,796
Queimadas	0,559	0,658	0,796
Caturité	0,517	0,657	0,782
Serra Redonda	0,561	0,632	0,772
Lagoa Seca	0,522	0,632	0,769
Boqueirão	0,536	0,642	0,763
Puxinanã	0,578	0,655	0,754
Fagundes	0,522	0,619	0,749
Massaranduba	0,562	0,632	0,747
Matinhas	0,496	0,606	0,747
Barra de Santana	0,536	0,619	0,747
Aroeiras	0,500	0,632	0,745
Itatuba	0,500	0,640	0,742
Gado Bravo	0,500	0,631	0,737

Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

números próximos a média nacional. No entanto, Gado Bravo com o pior indicador da região demonstra uma diferença menor em relação ao primeiro lugar.

Tabela 3 IDH-M Longevidade

No quesito educação, em toda região percebe-se indicadores médios e baixos, reforçando mais ainda a heterogeneidade desta região. Campina Grande com 0,654, mesmo acima da média nacional mostra indicadores com valores in-

Tabela 4 IDH-M Educação

Municípios	1991	2000	2010
Campina Grande	0,316	0,467	0,654
Brasil	0,279	0,456	0,637
Boa Vista	0,144	0,313	0,582
Puxinanã	0,128	0,275	0,542
Lagoa Seca	0,144	0,290	0,516
Caturité	0,111	0,301	0,502
Boqueirão	0,12	0,249	0,496
Queimadas	0,116	0,243	0,489
Barra de Santana	0,086	0,250	0,465
Massaranduba	0,101	0,226	0,441
Itatuba	0,099	0,207	0,436
Fagundes	0,096	0,235	0,432
Serra Redonda	0,098	0,212	0,424
Aroeiras	0,074	0,188	0,411
Matinhas	0,095	0,226	0,400
Gado Bravo	0,030	0,166	0,373

suficientes, considerado médio. Já no caso de Gado Bravo, com um indicador 0,373, considerado muito baixo, demonstra que o desenvolvimento ainda não chegou. E que a educação deveria está sendo tratada como prioridade pelo plano de gestão.

Tabela 5 IDH-M Renda

Municípios	1991	2000	2010
Brasil	0,647	0,692	0,739
Campina Grande	0,584	0,647	0,702
Lagoa Seca	0,518	0,533	0,621

Caturité	0,416	0,491	0,617
Boqueirão	0,471	0,498	0,592
Boa Vista	0,487	0,549	0,590
Queimadas	0,404	0,499	0,578
Puxinanã	0,432	0,461	0,574
Serra Redonda	0,395	0,503	0,565
Massaranduba	0,420	0,477	0,552
Itatuba	0,405	0,436	0,549
Fagundes	0,36	0,451	0,543
Aroeiras	0,406	0,469	0,537
Matinhas	0,364	0,457	0,531
Barra de Santana	0,442	0,435	0,526
Gado Bravo	0,341	0,411	0,491

Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Por último, ao analisar os indicadores de Renda, percebe-se a mesma heterogeneidade dos outros componentes do IDH-M. Novamente, mostra que Campina Grande lidera com o melhor indicador da região, uma significativa diferença em relação à segunda colocada Lagoa Seca. Gado Bravo, nesse quesito, com um indicador muito baixo de renda.

A análise do IDH-M e seus componentes demonstram que do ponto de vista do desenvolvimento, a RMCG tem se demonstrado muito heterogênea. No entanto, para entender um pouco mais o que significa essas diferenças na região, será aprofundado a análise em relação aos componentes do IDH-M.

6.2 - Aprofundamento dos dados IDH-M

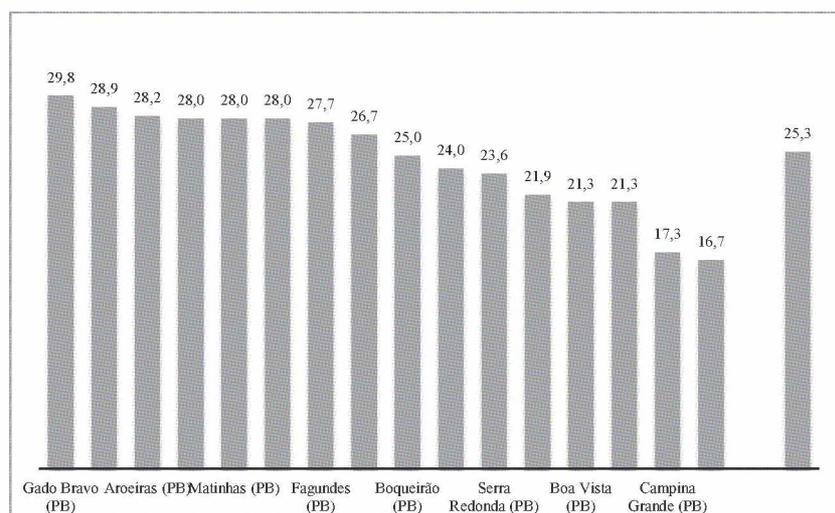
Longevidade

Para aferir a longevidade, o indicador avalia números de expectativa de vida ao nascer, e o cálculo também engloba as das taxa de mortalidade geral e infantil segundo a classe de renda, educação, serviços de saúde, sa-

neamento, cultura e lazer, bem como os índices de criminalidade, violência, poluição ambiental do local onde vive a população.

Como primeiro componente da longevidade escolhido, tem-se a Mortalidade Infantil. Os números da mortalidade infantil revelam a quantidade de crianças falecidas até o primeiro ano de vida, a cada mil nascidas vivas. O gráfico 1, mostra os números da mortalidade infantil na RMCG. Gado Bravo lidera o ranking com 29,8 crianças mortas, para cada mil nascidas vivas. Campina Grande com o número de 17,3 crianças, perto da média nacional que é 16,7 crianças, demonstra uma diferença grande em relação ao segundo colocado. No entanto, a média da região é de 25,31 crianças, o que demonstra a necessidade de um plano de ação no sentido de reduzir esses números.

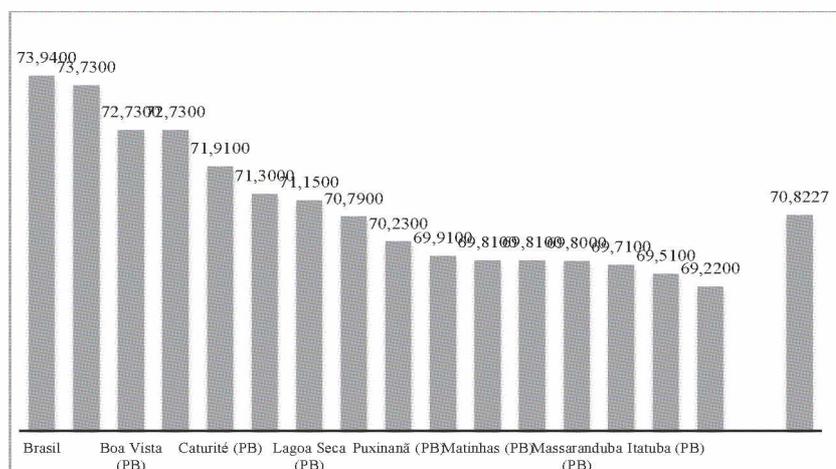
Gráfico 1 Mortalidade Infantil



Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

O gráfico 2, mostra os números da Esperança de vida ao nascer. A esperança de vida mostra o tempo médio que as pessoas deverão viver a partir do nascimento. Uma esperança de vida alta pode, por exemplo, demonstrar a efetividade das políticas de saúde do município. Novamente, Campina Grande com 73,3 anos lidera o ranking com o município de maior esperança de vida, ficando bem próximo da média nacional. Os demais municípios da região demonstram números distantes em relação a Campina Grande, e em último lugar tem-se Gado Bravo, com uma esperança de 69,2 anos.

Gráfico 2 Esperança de vida ao nascer



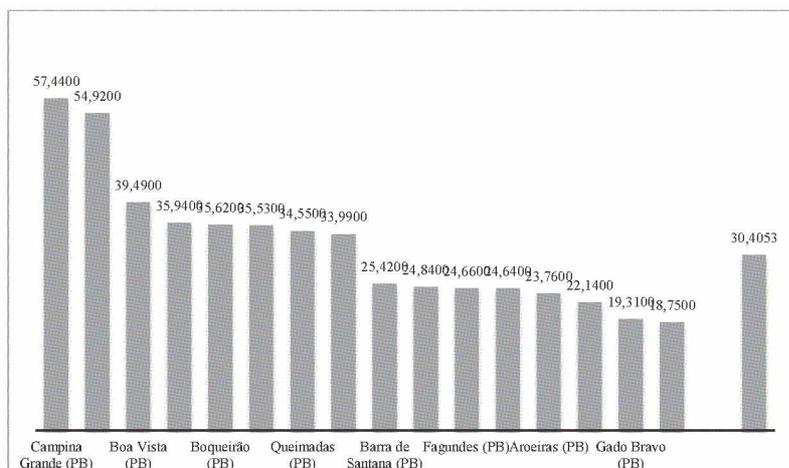
Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Educação

Educação é um componente fundamental utilizado como medida de desenvolvimento econômico e qualidade de vida social, e para determinar o nível de desenvolvimento de um país. O item educação é uma avaliação sobre a qualidade do ensino, taxa de analfabetismo, e pela taxa de escolarização nos três níveis de ensino.

O gráfico 3, mostra em termos percentuais o número de pessoas que tem 18 anos ou mais que possuem ensino fundamental completo. Tal índice, pode demonstrar a ineficiência das políticas de educação do município. A partir do gráfico 3, é possível perceber que Campina Grande acima da média nacional que é 54,92%, possui apenas 57,44% de sua população com 18 anos ou mais que possui ensino fundamental completo seguida muito distante pelo município de Boa Vista, com apenas 39,49%. Por último, temos a cidade de Matinhas com apenas 18,75%. Analisando toda a RMCG, como média temos 30,41%, o que demonstra uma região onde a educação ainda está distante de um plano ideal de desenvolvimento.

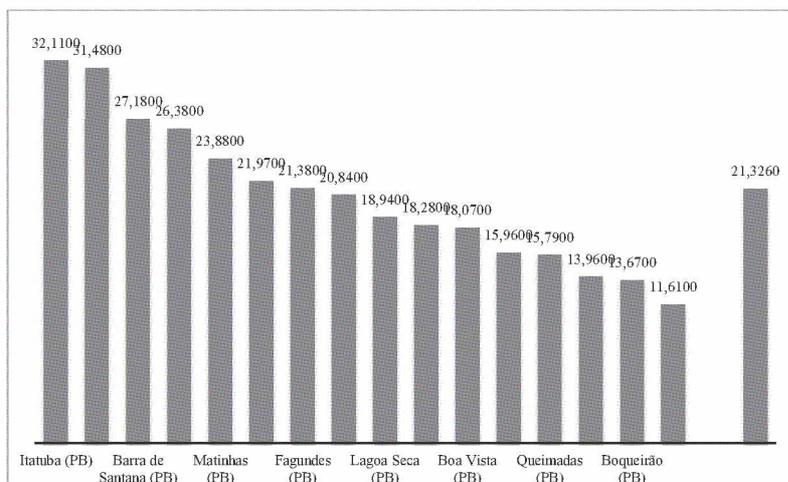
Gráfico 3 % de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo



Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Já o Gráfico 4, mostra o percentual de pessoas com 15 a 24 anos que nem estudam e nem trabalham e são vulneráveis a pobreza. O Atlas de Desenvolvimento Humano 2013 trabalha com o conceito de vulnerável a pobreza, como sendo as pessoas que moram em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo. Portanto, esse indicador mostra o percentual de pessoas que estão inertes neste conceito de vulnerabilidade e que nem estudam e nem trabalham, ou seja, não pratica nenhuma ação que possa transformar essa situação. Na RMCG o município de Itatuba, com 32,11%, lidera o percentual de pessoas nesta situação, seguida por Gado Bravo com 31,48%, e por último, com o melhor indicador, Boqueirão com 13,67% da população. Em média, a região possui 21,33% da população.

Gráfico 4% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza

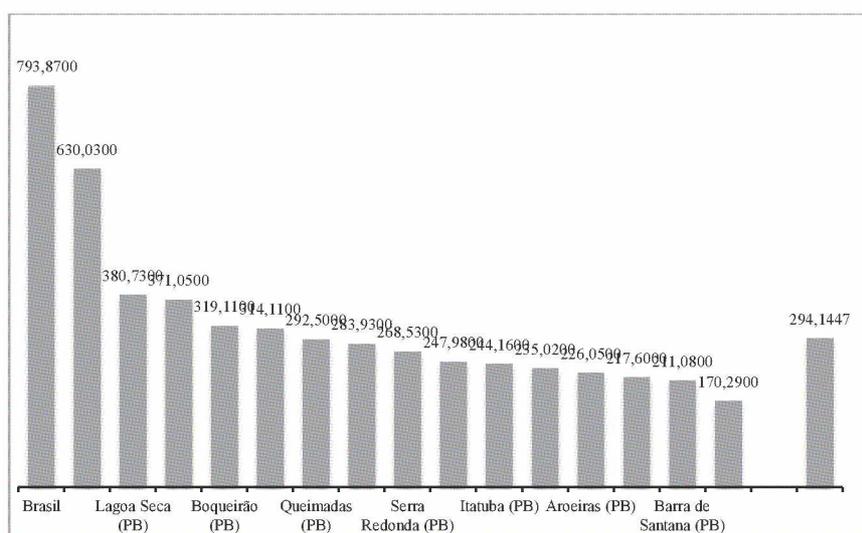


Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Renda

A renda expressa uma dimensão bastante relevante na análise do desenvolvimento humano do país. O gráfico 5, traz a Renda per capitados municípios desta região. O conceito de renda per capita trabalhado pelo relatório significa o somatório da renda de todos os indivíduos do município dividido pelo total da população. Neste indicador, Campina Grande desponta muito acima do segundo colocado, com uma renda per capita de R\$ 630,00. No entanto, não há muito que comemorar, predomina na região uma renda per capita muito baixa. Por último, tem-se o município de Gado Bravo com uma renda R\$ 170,29, significando um município pobre. Em média, a RMCG possui uma renda per capitade R\$ 294,14.

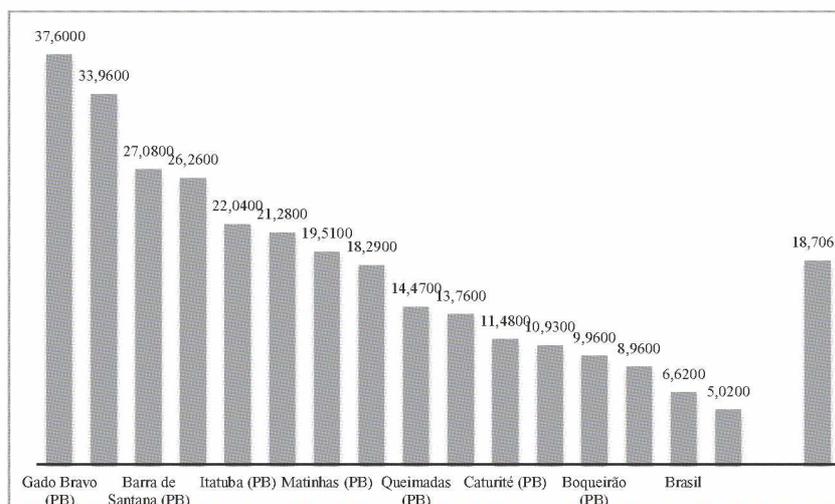
Gráfico 5 Renda Per Capita



Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Por último, o gráfico 6 traz o percentual da população que se enquadraram na parcela da população, que sobrevive com uma renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70,00, conceituada como extrema pobreza. Com isso, o município de Gado Bravo possui 37,60% da população que se enquadra nessa estatística, seguida por Aroeira com 33,96% e por último, e abaixo da média nacional, Campina Grande com 5,02% de sua população. Com isso, a média da RMCG é de 18,71%.

Gráfico 6 % de extremamente pobre



Fonte: Adaptado Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dessa realidade, percebe-se que em 2009 criou-se a Região Metropolitana de Campina Grande. Ao analisar a formação das RM's, percebe-se que a fragmentação institucional promove unidades regionais sem a categoria de metrópole, resultando numa ruptura da possibilidade de integração entre as regiões, e assim, acirrando mais ainda a competitividade.

É notório que a escolha de novas áreas metropolitanas obedeceu mais aos objetivos de se desenvolver um sistema urbano no país de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico, do que contemplar efetivamente as cidades com reais características de zonas metropolitanas, como no caso da Região Metropolitana de Campina Grande (RMCG).

Paralelamente, a evolução teórica provocada na Administração faz com que cada vez essa ciência se insira no campo de intervenção política institucional, quebrando o paradigma de que apenas as organizações empresariais são seu objeto de estudo. Ribeiro (1996) traz a necessidade de o administrador se embasar de uma consciência crítica que tenha plena clareza dos reais problemas que envolvem sua realidade, para assim serem tomadas as decisões certas na busca do desenvolvimento.

No caso da RMCG e com o intuito de fazer um diagnóstico crítico através dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano 2013, verificou-se bastante fragilidade em sua gestão, comprovando uma dificuldade de homogeneização das características dos municípios que compõe essa região.

Sem dúvida, demonstra-se a necessidade de um projeto de metrópole que considere as desigualdades internas da RMCG, um projeto que contemple políticas de saúde no sentido de diminuir as taxas de Mortalidade Infantil tão presente na cidade de Gado Bravo, e não tão diferente nas outras cidades que compõe a região, onde a cada mil crianças nascidas vivas, 29,8 morrem antes de completarem um ano. E que também, possam aumentar a Esperança de vida da população, que apesar de Campina Grande possuir uma taxa de 73,93 anos, bem próximo a média nacional, esses números não são satisfatórios nas demais cidades.

O projeto de metrópole deve considerar também, no quesito educação, políticas no sentido de melhoria em seus indicadores. É possível constatar que em Campina Grande apenas 57,44% da população com 18 anos ou mais, possuem ensino fundamental completo, demonstrando um índice bastante elevado, e cerca de 42% dessa população, que não possui ensino fundamental completo. Contata-se também uma heterogeneidade desses percentuais dentro da região, por exemplo, Massaranduba possui apenas 22,14% desse extrato da população que possui ensino fundamental completo, esses números ainda se expressam de maneira preocupante nas cidades de Gado Bravo e Matinhas.

Além disso, outro indicador preocupante são os das pessoas vulneráveis a pobreza. A RMCG possui em média 21,33% da população entre 15 e 24 anos que nem estudam, nem trabalham e são vulneráveis a pobreza. Novamente, identifica a expressão da heterogeneidade nesse indicador. O município de Campina Grande possui 13,96%, Boqueirão possui 13,67%, Queimadas possui 15,79%. Enquanto que Itatuba possui 32,11%, Gado Bravo possui 31,48%.

Em relação a Renda, os números da Renda per capitademonstra um importante diagnóstico da economia da cidade. A RMCG possui em média uma renda per capitade R\$294,14, muito baixa considerando o salário mínimo atual. A maior renda da região, R\$630,03 é do município de Campina Grande, com uma liderança bem a frente do segundo lugar, Lagoa Seca com R\$380,73. Por último, têm-se o município de Gado Bravo, com uma renda de R\$170,29. Percebe-se então, uma região bem pobre, e se toda renda produzida na RMCG pudesse ser dividida por igual para todos da população, cada um receberia apenas R\$294,14.

Em relação a renda, por último, trabalhou-se com o conceito de extrema pobreza como sendo a parcela da população que vive com uma renda domiciliar per capita inferior a R\$70,00, ou seja, em uma condição de ex-

trema fragilidade econômica. No entanto, percebe-se que tal fragilidade ainda pode ser considerada regra ao invés de exceção nos municípios de Gado Bravo (37,60%), Aroeiras (33,96%). Ao passo em que Campina Grande se aproxima da média nacional com 5,02%.

Dessa forma, percebe-se que a RMCG reúne características bastante distintas, indicadores de Educação, Renda e Longevidade bem diferentes entre os seus municípios, o que demonstra a necessidade de um projeto de metrópole que contemple o equacionamento dessas diferenças, e assim, buscar ferramentas e mecanismos que permitam implementar ações coletivas que sejam eficazes para promover o desenvolvimento da região como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 273, 6 abr. 2004 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5050>>. Acesso em: 16 set. 2013.

IPEA (Ed.). Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. Brasília: Ipea, 2011.

PARAÍBA, Lei Complementar Nº 106, de 08 de junho de 2012.

PARAÍBA. Lei Complementar Nº 92, de 11 de dezembro de 2009.

RIBEIRO, João Ubaldo. Política e Administração. O & S, Salvador, v. 13, n. 38, p.167-198, 01 jul. 2006.

ROTTA, Edmar; REIS, Carlos Nelson Dos. Desenvolvimento e Políticas Sociais. Textos e Contextos, Porto Alegre, n. , p.314-334, 01 jul. 2007.

SANTOS, Reginaldo Souza. A administração como campo do conhecimento. 2. ed. Salvador: FEAUFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.

BRASIL, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

CAPÍTULO IV

AVANÇOS E RETROCESSOS: O DEBATE SOBRE O ENSINO DA SOCIOLOGIA NO CARIRI PARAIBANO

Prof. José Irivaldo A. O. Silva

Tutor do PET Gestão Pública Política e Cidadania, Doutor em Ciências
Sociais e Pesquisador do CDSA/UFCG

Aparecida Gomes Correia

Acadêmica do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais - CDSA/UFCG.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Gillianne de Oliveira Nunes

Graduada no Curso de Licenciatura em Ciências Sociais - CDSA/UFCG.
Ex - Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Janiele Guedes Santos

Graduada no Curso de Licenciatura em Ciências Sociais - CDSA/UFCG.
Ex - Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Janine da Silva Costa

Acadêmica do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais - CDSA/UFCG.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Jéssica Mayara Veríssimo de Oliveira

Acadêmica do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais - CDSA/UFCG.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Paulo César Silva Hilário

Acadêmico do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais - CDSA/UFCG.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

1. INTRODUÇÃO

Com a institucionalização da sociologia no ensino médio (lei nº 9.394²), surge para o sociólogo mais uma oportunidade de adentrar o mercado de trabalho. Em nosso país, a formação superior (graduação) de professores de sociologia está intimamente relacionada à implantação desta no ensino médio. Há no competitivo mercado de trabalho alternativas de emprego para este profissional, mas estas só existem em algumas regiões de nosso país. Nesse sentido discute-se neste trabalho a questão da qualidade no ensino superior, pois não basta só à formação acadêmica, é necessário também a qualificação para exercício da profissão.

O principal objetivo deste trabalho é discutir o mercado de trabalho a partir do olhar dos alunos que cursam Ciências Sociais na UFCG/CDSA para a profissão de sociólogo na região do Cariri Paraibano, em virtude da criação de cursos de formação superior voltados para este campo de atuação na região citada anteriormente. Não fará parte deste trabalho ou não se pretende, avaliar o curso de Ciências Sociais, mas fazer com que este trabalho informe a realidade local para os discentes que estão no curso ou que futuramente venha a fazer parte do mesmo, até porque o MEC (Ministério da Educação) quem está incumbido de fazer avaliação de cursos de graduação e pós-graduação.

Em termos de avaliação o curso no ano de 2013 conseguiu ser avaliado pelo MEC com o conceito quatro, isso mostra que as condições para realização do curso e para formação de bons professores existe, mas o que ainda não se sabe é quais lugares estes profissionais ocuparão ao concluir o curso.

Esse artigo resulta da inquietação e curiosidade despertada nos alunos/petianos de Ciências Sociais que compõem o Observatório de Políticas Públicas do Semiárido, campus da UFCG/CDSA³, a partir da percepção de que com a obrigatoriedade da sociologia no ensino médio surge mais uma oportunidade para os cientistas sociais ao mesmo tempo que surgem outras questões como as relações partidárias e de apadrinhamento que influenciam na ocupação de diversos cargos no setor público por pessoas com pouca ou sem a devida preparação profissional comprometendo assim o ensino de sociologia no ensino médio e que ao longo deste trabalho discutiremos mais detalhadamente estes pontos.

² A lei nº 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – em seu Art. 36; § 1º, inciso III, trata da institucionalização da Sociologia e Filosofia no Ensino Médio, conhecimentos necessário para exercício da cidadania.

³ Universidade Federal de Campina Grande/Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, localizado na cidade de Sumé, Paraíba, distante 370 km da capital João Pessoa.

O trabalho é relevante, primeiro, porque são insipientes os estudos que tratam deste tema, e, segundo, porque apresenta um panorama do lugar do cientista social na região do cariri da paraíba, dando ênfase também em questões como concursos públicos, relações de apadrinhamento podendo assim servir de reflexão para geração de profissionais que estão em formação ou já formados no que diz respeito a profissão dos cientistas sociais na região do Cariri paraibano .

Portanto, o ensaio está dividido em três partes. A primeira situa o leitor sobre a importância da Sociologia no Ensino Médio procurando entender os aspectos legais da inserção desta disciplina nos currículos bem como as suas finalidades práticas. A segunda faz uma discussão acerca da qualidade no ensino superior para que possamos refletir sobre o fato de que não basta uma formação superior, mas uma boa qualificação profissional de acordo com as exigências da lógica mercadológica. A terceira, e última, faz uma reflexão sobre o olhar dos alunos diante da realidade do Cariri da Paraíba em relação às perspectivas de mercados que eles têm e por fim algumas considerações finais.

2. A SOCIOLOGIA E SUA IMPORTÂNCIA NO ENSINO MÉDIO

Durante o período militar, as disciplinas de Sociologia e Filosofia foram excluídas do currículo, porque estas disciplinas eram tidas como ameaças ao sistema imposto. Os militares consideravam a Sociologia como formação de “massas” de pensamento crítico, neste período foram excluídas dos currículos e ao longo dos tempos foram voltando gradualmente até que em 2008, aprovou-se a lei nº 11.684, que torna obrigatória sua prática no Ensino Médio. Vejamos o texto abaixo para entender melhor a ideia posta.

A Sociologia sempre foi vista de modos contraditórios. Ora entendida como “revolucionária” ou de “esquerda”- uma ameaça à conservação dos regimes políticos estabelecidos- Ora como expressão do pensamento conservador e “técnica de controle social. (SARANDY, 2004. p. 113)

A Sociologia foi retirada dos currículos por razões políticas e ideológicas, e diante de um esforço coletivo no reconhecimento em relação à importância sobretudo na construção de um olhar crítico do meio social, inseriu-se novamente a Sociologia nos componentes curriculares.

De acordo com as Orientações Curriculares Nacionais (OCN) (2006) as razões para a Sociologia estar presente no currículo do ensino médio são diver-

sas. Um dos objetivos é promover nos alunos o processo de desnaturalização e de estranhamento dos fenômenos sociais, como também formar cidadãos críticos, ou seja, cidadãos conscientes, que possam lutar pelos seus direitos e deveres em uma sociedade desigual, repleta de problemas sociais.

A inserção da disciplina de Sociologia em nível médio é uma ideia inovadora porque ela possui uma gama de conhecimentos que não restringe os educandos a estudarem temas ou “conteúdos” que necessariamente remetem a uma profissão, a conhecimentos técnicos, possibilitando assim uma formação que transcende o olhar sobre o mercado de trabalho.

Flavio Sarandy (2004) pontua que o aluno precisa desenvolver um pensamento crítico em relação aos fenômenos que o rodeiam, não basta apenas os conteúdos sociológicos e sim fazer com que eles possam refletir sobre estes conteúdos para ter uma compreensão mais ampla da realidade.

No mundo pós-moderno e globalizado que o séc. XXI contempla, surgem diversas questões sociais e neste mundo como afirma Amaury Moraes (2003) extra-escolar colocam Sociologia e Filosofia como referência nos debates para se tratar de muitos temas de interesse coletivo.

É interessante notar que no mundo extra-escolar tanto Filosofia como a Sociologia têm sido a referência central dos debates em torno de problemas atuais que interessam ou afetam a humanidade. Discussões sobre pós-modernidade ou sobre globalização têm sido travadas em forma constante e sistemática por esses dois campos do saber, sendo impossível discorrer sobre o caso sem citar autores ou recorrer a conceitos cunhados que escapem a esses campos. (p. 101)

Esse trecho revela ainda mais a competência contínua não só de Sociologia, mas de Filosofia como disciplina importante na formulação de questões, assim como na apresentação de respostas a dinâmica do mundo ocidental moderno. É neste tipo de sociedade que se apresentam diversas questões sociais que muitas áreas de conhecimento não conseguem penetrar e desvendá-las, restando recorrer a estes campos de conhecimento para proporcionar a apreensão de inúmeros temas, específico da Sociologia e Filosofia. É importante destacar que este processo é lento e demanda esforço para quem se aventura.

A ideia de Sociologia no Ensino Médio não se restringe a ação cotidiana de ensinar conteúdos, há um olhar diferenciado para estes, um olhar que rompe com as barreiras do senso comum, um olhar técnico para observar os fatos tal como acontecem e é isto que a diferencia das outras disciplinas. Vejamos o que Moraes (2003) argumenta sobre isto:

Em Sociologia não se ensinam apenas “conteúdos”, entendendo-se estes muito estreitamente como o governo tem entendido quaisquer conteúdos: informações. Tomando a “linguagem pedagógica” do governo, poderíamos dizer que o que se faz ao ensinar Sociologia é “desenvolver competências e habilidades” definidas no campo das Ciências Sociais, que não estão presentes em outros campos nem podem ser “desenvolvidas” por outras disciplinas. É aquilo a que se tem chamado de “olhar sociológico”. (p. 108)

O desenvolvimento de competências e habilidades incluso no processo de institucionalização da sociologia no Ensino Médio é um ponto importante a estudarmos. É relevante destacar este ponto porque se costuma transpor a responsabilidade do processo de formação de cidadãos das diversas disciplinas que o nível médio de ensino contempla apenas à Sociologia. Essa forma de interpretação é equivocada porque a sociologia não veio para salvar a educação do país, nem tão pouco para curar os problemas sociais, ela veio para juntamente com as outras disciplinas, possibilitar a formação de um alunado com habilidades específicas para entender de maneira crítica o universo social o qual está inserido.

Anthony Giddens é um grande estudioso das Ciências Sociais. Ele desenvolveu uma obra muito importante para esta área e especificamente para a sociologia, qual seja, Em defesa da Sociologia, embora esta obra não esteja falando da Sociologia em nível médio, mas serve para refletirmos esta disciplina neste nível de ensino.

No capítulo I o autor argumenta sobre a importância da sociologia para melhor compreensão do meio social e defende fortemente a importância desta área do conhecimento. A sociologia tem algo capaz de causar polêmicas jamais geradas por outras disciplinas acadêmicas (p. 11). Esta passagem é edificante para pensar na finalidade da inserção da sociologia no ensino médio ou serve também como justificativa para consolidação desta disciplina nos currículos escolares, como está presente nos marcos regulatórios para o Ensino Médio nas Orientações Curriculares Nacionais (OCN):

Com a nova LDB – Lei nº 9.394/96 -, parece que finalmente a Sociologia se torna obrigatória como disciplina integrante do currículo do Ensino Médio. Em seu Art. 36, § 1º Inciso III, há a determinação de que “ao fim do Ensino Médio, o educando deve apresentar domínio de conhecimentos de Filosofia e Sociologia necessários ao exercício da cidadania”. (BRASIL, p. 3)

Este trecho evidencia a ideia de institucionalização da disciplina de Sociologia no Ensino Médio, ora se ela já se tornou obrigatória neste nível de ensino, com o esforço coletivo: Estado, representantes públicos, Escola e o professor qualificado, deve-se possibilitar ao aluno uma formação mais humanizada e que possam concluir este grau de ensino apresentando domínios de conhecimentos sociológicos e filosóficos, sobretudo para o exercício da cidadania. Refletir sobre as ações: fala, comportamentos, TV, cinema e saber sociologicamente como os fenômenos sociais acontecem é importante, possibilitando uma sociologia do estranhamento para poder entender como realmente as coisas acontecem.

O mesmo ainda elenca uma série de questões – e tenta respondê-las – acerca desta disciplina, quais sejam:

O que é que há com a sociologia? Porque causa tamanha irritação a tantas pessoas? Alguns sociólogos poderiam responder “ignorância”; outros, “medo”. Por que medo? Ora, porque consideram sua matéria arriscada e frustrante. A sociologia, costume afirmar, tende a subverter: ela questiona as premissas que desenvolvemos sobre nós mesmos, como indivíduos e acerca dos contextos sociais mais amplos os quais vivemos (GIDDENS, 2001, p. 11).

De acordo com a citação acima chega-se ao consenso de que através da sociologia, podemos entender os fenômenos além do que os “olhos humanos” podem ver, necessitando do auxílio da ciência (visão sociológica), ou seja, é necessário desvendar os fenômenos além do senso comum. Esta ciência causa medo, pois uma sociedade mais intelectualizada deduz-se que os indivíduos que nela vivem possui uma visão mais crítica e estruturada sobre os fenômenos que os rodeiam, por exemplo, entender o poder manipulador da mídia, os esquemas corruptos dos nossos representantes públicos e etc, é irritante para muitos e a sociologia, juntamente com outros campos do conhecimento permite desenvolver uma postura crítica nos indivíduos.

A inclusão da Sociologia nos currículos do Ensino Médio veio, mais uma vez, proporcionar a inserção dos saberes das Ciências Sociais nos níveis de formação básica. Sabe-se que há uma luta, fundamentada em ações para mobilizar as escolas com o intuito de legitimar essa disciplina nos Projetos Políticos Pedagógicos de cada unidade. É um processo lento, mas necessário. Esta disciplina apresenta uma história fragmentada e intermitente de luta para concretizar sua inserção. É fundamental o ensino desta disciplina, porque auxilia na conscientização de nossas origens, e ampliação dos nossos horizontes para perceber que fazemos parte de uma história maior, portanto a proposta de inserir Sociologia e também Filosofia nos currículos do ensino básico não surgiu do acaso, houve

um ponto de partida nesta luta e atualmente há continuidades no processo de consolidação destas disciplinas nos currículos.

Desse modo, pensar o processo histórico desta disciplina potencializa nosso repertório de explicações sobre esta ciência perante os alunos da educação básica no sistema de ensino brasileiro.

3. FORMAÇÃO SUPERIOR E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Desde sua formação, o processo educacional brasileiro vem passando constantemente por diversas esferas de planejamento submetendo-se a várias modificações. Desta forma, necessita-se inserir neste meio, disciplinas que possam ampliar os diversos tipos de conhecimentos partindo do contexto da educação institucionalizada.

Nestes termos, novas disciplinas e novas ideias foram inseridas no campo das Ciências Naturais, assim como no campo das Ciências Exatas e consequentemente nas Ciências Humanas. Por meio desta última – baseada na experimentação e na observação desenvolveu-se a Sociologia, com o objetivo de analisar o homem dentro do ambiente social, buscando averiguar o funcionamento da sociedade bem como a relação dos grupos sociais. Ao contrário das ciências exatas que se debruçam sobre fenômenos fixos, a sociologia se interessa por fenômenos históricos, decorridos de várias causas.

A volta da sociologia no Ensino Médio reflete diretamente na abertura de novas demandas para o mercado de trabalho porque para que haja o cumprimento da lei citada anteriormente, é necessário que haja profissionais na área e não somente profissionais com um diploma, mas um profissional que passou por um processo dinâmico no meio acadêmico e isso remete necessariamente a questões de interesses pessoais e também interesses por parte de nossos representantes públicos, no sentido de fazer com que a lei seja cumprida.

A formação acadêmica nem sempre atinge resultados positivos e satisfatórios, porque segundo alguns teóricos há os que conseguem atingir resultados significativos e outros não no processo de formação acadêmica.

Vejamos o que Silva (2006) define por formação acadêmica:

A formação acadêmica é um processo específico de educação que envolve um sistema de valores que são definidos, não só, mas fundamentalmente, dentro de determinadas instituições. São processos que pressupõem um aprendizado através da transmissão e assimilação de saberes úteis para, prioritariamente, um fim: o exercício futuro da profissão. (p. 1).

O mercado de trabalho é seletivo e em sua seleção ele busca aqueles peritos em sua área, é importante refletir sobre isto porque na graduação pensa-se muito na ocupação ou cargo que futuramente exercerá. Em nossa região a sala de aula é o lugar mais específico para este profissional e há um fenômeno que persiste em nossa região, ou melhor, em nosso país: os vínculos de apadrinhamento ou partidários. Podemos pensar isto não só no âmbito de profissionais que ministram a disciplina de sociologia no ensino médio, mas para as demais disciplinas e outros cargos ocupacionais dentro do sistema público. Muitas pessoas possuem qualificação profissional, mas são impedidas de trabalhar na área de formação.

Em uma pesquisa realizada por alunos do antigo programa Conexões de Saberes no ano de 2010 (Diagnóstico e Metodologias) para fazer um levantamento da quantidade de professores de sociologia existente na região do Cariri Ocidental da Paraíba, identificaram 30 professores de Sociologia e dos que atuam nessa região apenas 04 possuíam formação em licenciatura em Ciências Sociais. Com isso evidencia-se a necessidade do curso de formação de profissionais para atuar nesta área e também a realização de concursos públicos para esta área a nível estadual.

4. CIÊNCIAS SOCIAIS E MERCADO DE TRABALHO NO CARIRI PARAIBANO: UM OLHAR DOS ALUNOS

Ao ingressar na universidade, costuma-se pensar o lugar no mercado que será ocupado, isso porque existe uma relação entre formação superior e mercado de trabalho. No caso do curso de Licenciatura em Ciências Sociais há uma questão diferencial em relação ao lugar destes profissionais na região do Cariri da Paraíba. É diferencial porque existem diversos fatores que permite pensar em oportunidades de mercado para Cientistas Sociais nesta região, quais sejam a falta de concurso público para professor de Sociologia no Ensino Médio, o cumprimento de carga horária por professores de outras disciplinas ocupando o cargo de quem realmente tem formação específica, o sistema de “carral eleitoral” que privilegia alguns que usam o voto em troca de serviços pessoais (emprego, material de construção, etc). Isso reflete negativamente na consolidação da Sociologia no nível médio de ensino.

Para se ter uma ideia do que foi argumentado acima, na Paraíba Houve um concurso público para o cargo de professor de nível médio de Filosofia, Sociologia ou Ciências Sociais no ano de 2008. Foram oferecidas para cada cargo 252 vagas e em todo o estado. É salutar destacar que os aprovados foram

chamados somente em 22 de julho de 2012. Levando em consideração a necessidade e obrigatoriedade os prazos estipulados para ocupação de tal cargo, como foi citado acima, ultrapassa as determinações do ministério da educação - 2010 todas as escolas deveriam ter professores de sociologia e filosofia no Ensino Médio como componente curricular obrigatório. Através desse dado podemos fazer duas inferências: a primeira é que o governos não sensibiliza-se com a obrigatoriedade desta disciplina no Ensino Médio e a segunda como foi citado acima as relações de apadrinhamento estão presentes e interferem nas relações interpessoais. É bom salientar ao fato de que a sociologia passou por um longo percurso até ser instituída nos currículos e neste período de crises a procura pelos cursos de Ciências Sociais e áreas afins era pouco devido, principalmente a questão do mercado, ou seja, se não tinha mercado específico às pessoas procuravam outras áreas. O mercado tinha abertura mesmo eu mínima para pós-graduados ou graduados com bacharel para desenvolver de maneira autônoma trabalhos de pesquisa em Marketing e Recursos Humanos em empresas públicas ou privadas (BONELLI, 1993. p. 135). Como o cenário mudou, tanto os cursos como o mercado, ganharam outras nomenclaturas e desenvolveram-se significativamente, não cabe mais aos profissionais estranhos à Sociologia atuar ou cumprir carga horária nas áreas de competência do cientista social/sociólogo.

Durante o desenvolvimento deste trabalho foram realizadas algumas entrevistas com estudantes de Ciências Sociais de diversos períodos para refletir sobre o que os alunos tem a considerar da questão posta neste artigo, qual cargo estes profissionais ocuparão e diante do cenário apresentado: falta de concurso e a presença marcante das relações de apadrinhamento, quais oportunidades estes profissionais terão.

Em se tratando das pesquisas realizadas foram entrevistados 14 graduandos do 3º (36 no total) período do Curso de Licenciatura em Ciências Sociais, apenas 06 são do sexo masculino, e os demais do sexo feminino, com idades entre 17 e 28 anos.

Dos 14 entrevistados 01 reside na cidade onde estudam, os demais para se locomover durante a semana para Sumé, utilizam transportes locados, pagos pelos próprios estudantes em contrapartida com a prefeitura, os quais dão a metade e outros utilizam o transporte de forma gratuita, bancado pela prefeitura municipal. Dos 14 entrevistados 05 escolheram o curso por interesse próprio, 03 escolheram porque foram apresentados pelos amigos que já conheciam o curso e deram boas referências. Apenas 02 escolheram por ter uma visão crítica, e os demais apresentaram motivos distintos para a escolha da

graduação em Ciências Sociais.

Sobre as perspectivas de mercado vislumbradas pelos entrevistados, percebe-se que são bastante variadas, uma das entrevistadas cita: “um mercado mais amplo, bem valorizado e uma carreira digna e respeitável”, outra declara: “Desde o ensino médio apresentei um grande interesse pela sociologia, mesmo sabendo que estava vendo pouco de muito que ainda poderia conhecer. Desde então, minha curiosidade pelas Ciências Sociais só cresceu juntamente com a vontade de estudá-las profundamente, o que me inspirou como graduanda na mesma área”. No entanto, outro entrevistado diz que “as perspectivas são boas, por falta de professores de sociologia no mercado”. Outro relata que “O mercado para ser um cientista social vem se ampliando muito. No entanto, encontramos algumas barreiras”. [As barreiras às quais este aluno está se referindo pode ser justamente a discussão sobre os sistemas de apadrinhamento que assolam nosso país]. E continua: “Alguns programas de iniciação a docência ou a ciência vem resgatando muito a vontade do aluno de Ciências Sociais permanecer no curso”. Já outra entrevistada o (a) discente declara que Caso não haja consciência das autoridades em buscar utilizar os formados e abrir vagas em concursos às perspectivas não são boas.

Outro entrevistado diz: “Boa, vez que há poucos profissionais na área”. Dois entrevistados ressaltam: “salário digno”. Outro diz que: “Um mercado amplo para a carreira que desejo seguir e ganhar um salário digno”. Sobre a questão salarial, um professor de nível estadual concursado recebe especificamente o valor de R\$ 1.345 com uma carga horária de 20 horas mensal para o ensino médio convencional e 40 horas mensais para o ensino médio inovador, sendo uma aula de 45min, uma vez na semana. Se considerarmos o curso de vida da região do Cariri paraibano, a proximidade das escolas em relação a residência dos profissionais dentre outras questões, o salário é condizente com as condições que foram expostas. Não estou querendo com isto afirmar que o salário de professor, na nossa região e no país é boa, apenas colocando em discussão as condições de trabalho para professores de sociologia do cariri da Paraíba. Dos entrevistados Apenas 01 dos 14 enfatizou que tem dúvidas com relação a dar seguimento a carreira, os demais afirmaram que pretendem seguir a carreira de educador. Uma das entrevistadas relata que: “Acho que agora é mais fácil, pois a Sociologia no Ensino Médio é obrigatória”.

Em relação a continuidade dos estudos os discentes desta fase do curso em sua maioria pretendem continuar a carreira acadêmica, fazer mestrado ou até mesmo doutorado.

Em relação à questão da auto-estima, o que os fazem continuar no curso

eles consideraram o seguinte: “O desejo em finalizar e adquirir o conhecimento, assim como o desejo de entrar e competir no mercado de trabalho”, “O desejo e um sonho para melhorar minhas condições”. Três entrevistados afirmaram que: “É conseguir um emprego, pois hoje em dia o mercado de trabalho exige um curso superior”, “O amor pela área.” Outro afirma: “A vontade de querer transformar minha vida pra melhor”. Outra diz: “Quero terminar, pois estou me identificando com o curso”, “Poder exercer a profissão”. São frases que permite perceber que esta fração de alunos estão interessadas pelo curso e cientes da futura profissão.

Ao perguntar se o curso era o que eles imaginavam 12 pessoas responderam que sim. Uma delas disse: “Sim embora tenha feito novas descobertas e ocorrido algumas surpresas, é o que imaginava”. Outra citou que: “Sim. Sempre me enxerguei na área das humanas. Pensei em fazer História, direito e Ciências Sociais. Com 16 anos prestei vestibular e passei em todos os cursos acima. No entanto, por questões geográficas optei pelo CDSA”. Apenas 02 pessoas responderam que não, que era muito diferente do que imaginava.

Já com os alunos do 5º período do curso de Ciências Sociais totalizando 35 alunos, foram pesquisados 12, dessa amostra apenas dois entraram no curso com a perspectiva de suprir a necessidade existente, (ausência) de professores de Sociologia no Ensino Médio e diz o seguinte:

Acredito que o curso tem boas perspectivas para o mercado de trabalho, pois temos uma deficiência considerável de professores habilitados nessa disciplina de ensino. (Aluno Ciências Sociais -UFCG/CDSA)

Como a obrigatoriedade da disciplina é recente nos currículos das escolas no cariri paraibano não se tem muitos profissionais formados. Sendo assim esses alunos entraram com a perspectiva de preencher essas vagas de professor, mas é uma ideia dual, pois se por um lado falta professores para esta área, falta também concurso público para este profissional.

E em outra entrevista comprovamos esta ideia:

Há uma carência de professores formados em Ciências Sociais para ministrar aulas de Sociologia na região do Cariri paraibano, visto que esta disciplina ainda está se reajustando ao ensino médio. E, portanto, acredita que o curso de Ciências Sociais tende a preencher essa lacuna. (Aluno Ciências Sociais -UFCG/CDSA)

Fica evidente que há uma lacuna a ser preenchida, qual seja, a ocupação

do cargo de professor de Sociologia por profissionais com formação específica.

Os demais entrevistados não se mostram otimistas quanto ao mercado de trabalho na região do cariri paraibano. Um destes entrevistados nos conta que “As expectativas por um mercado de trabalho não são as melhores para nossa região”. E em outro trecho outro fala no mesmo sentido:

O mercado é ainda muito limitado, e sugere que o Governo invista mais nessa área, promovendo concursos públicos, e uma melhor remuneração para a categoria docente. (Aluno Ciências Sociais -UFCG/CDSA)

A falta de otimismo dos alunos ocorre pelo fato da existência das problemáticas apresentadas anteriormente: o apadrinhamento, que ocorre na região, a ausência de professores admitidos via concurso e sim por contratação temporária, sendo inseridos para lecionar a disciplina de sociologia indivíduos sem a devida competência.

Foram entrevistadas 11 alunos da turma do 8^a período de Ciências Sociais uma turma com 28 discentes, da amostra coletada quatro são do sexo masculino e sete do sexo feminino, na faixa de 21 anos á 50 anos. Onze dos entrevistados reside na cidade de Sumé, dentro desses apenas três são de outras cidades mais no momento está morando na cidade, e dois dos entrevistados são de cidades vizinhas e vem e vão todos os dias através de ônibus.

Pergunta-se por que a escolha do curso e observam-se várias respostas alguns argumentam que o horário é favorável ao estudo, por tratar-se de um curso noturno, outros falam que gostam da área das Ciências Sociais por ser um campo de conhecimento amplo, outros argumentam ainda que escolheram o curso pelo fato do campus ser na cidade que reside, outros foram apresentados ao curso por professores, amigos ou militância nos movimentos sociais. Pergunta-se quais as perspectivas de mercado que eles têm, 60% diz que tem uma perspectiva positiva, já os outros 40% acham poucas as oportunidades de adentrar no mercado, por ser um curso restrito apenas á sala de aula.

Dos entrevistados 80% pretende seguir com a carreira de professores e pensam em fazer mestrado e doutorado. Quando se pergunta sobre suas pretensões em relação a continuidade nos estudos de pós-graduação, apenas um respondeu que sim, mas espera que o campus UFCG/CDSA possa oferecer. Ao perguntar o que estimula a concluir o curso, pode-se observar de maneira geral respostas diferentes, como: futuro mais estável, reinserção da disciplina na educação, necessidade de professores na área de Sociologia, obtenção de um diploma de curso superior, conhecimento adquirido ao longo do curso,

possibilidade de ingressar num programa de pós-graduação, amor a profissão e a educação.

Por último perguntou-se: agora que está cursando Ciências Sociais, era o que imaginava e 65% respondeu que sim e outros 35% que não, mas alguns ficaram surpreendidos com o decorrer do curso.

Percebeu-se, portanto na análise dos dados que embora a implantação do curso seja recente, os alunos possuem uma opinião formada em relação a profissão que estão buscando, cerca de 65% dos alunos tem uma visão positiva em relação ao mercado de trabalho, argumentando que há uma demanda que precisa ser suprida por profissionais com formação específica, já os 35% não tem uma posição otimista, argumentando que a disciplina no Ensino Médio deixa a desejar pelo fato de não haver concurso público e os cargos de professores para esta área no segundo grau ensino são ocupados por pessoas não qualificadas, pode-se hipoteticamente afirmar com esse quadro que o apadrinhamento compromete neste caso a qualidade do ensino de Sociologia.

Em termos de gosto pelo curso, 80% argumentam gostam da área pelo fato de possibilitar uma visão mais ampla do meio social, uma área com diversas possibilidade de análise da dinâmica social e querem ser professor de Sociologia no Ensino médio ou seguir a carreira de pós-graduação. Já 20% fazem o curso porque querem adquirir um diploma de formação superior ou porque não conseguiram ser aprovados em outro curso de graduação e dos cursos noturnos na UFCG/CDSA o curso de Ciências Sociais despertou maior interesse.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste trabalho podemos estudar a justificativa para a inserção da disciplina de Sociologia no Ensino Médio, vimos que houve uma luta durante muito tempo travada por aqueles que defendem a causa, pertinente ao que foi visto. Pudemos também identificar a ausência de profissionais qualificados nas escolas estaduais, ministrando a disciplina de Sociologia, bem como a ausência de concursos públicos para estes profissionais. Há apenas 04 professores concursados e com formação específica e os demais casos são profissionais com outra formação: História, Geografia, Português, Pedagogia dentre outros que ocupam a disciplina de Sociologia apenas para cumprir carga horária. Esta uma realidade pouco interessante e que compromete de maneira considerável a consolidação da Sociologia no nível médio de ensino.

Pudemos também hipoteticamente afirmar que as relações de apadrinhamento ainda estão presentes no sistema público do Cariri, ou melhor, do

Brasil comprometendo não só o caso da Sociologia, mas também outras áreas e outros compromimentos do setor público que não faz parte deste trabalho e de suas finalidades, discutir.

As entrevistas realizadas com os alunos foram importantes para entender, de maneira geral a concepção e expectativas de mercado dos Cientistas Sociais na região do Cariri da Paraíba, entendendo algumas questões subjetivas dos alunos em relação ao curso e a profissão que estão iniciando. Destarte isso torna-se importante para criar reflexões acerca deste caso e para que os alunos que estão inseridos neste universo possam tem consciência de sua futura profissão e da luta que também faz parte de todos, alunos, professores, gestores públicos diretores de escola e porque não dos alunos.

REFERÊNCIAS

BONELLI, Maria da Glória. Identidade profissional e mercado de trabalho dos cientistas sociais: as ciências sociais no sistema das profissões, Tese de Doutorado – departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

BRAGA, Eugênio C.F. Cientistas Sociais extra-universitários: identidade profissional no mercado da pesquisa. *Estudos de sociologia*, v. 14, n. 26, 2009 .

BRASIL. Ciências humanas e suas tecnologias / Secretaria de Educação Básica. – Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretriz e Bases da Educação Nacional.

CARVALHO, Lejeune Matogrosso de. Sociologia e ensino em debate: experiências e discussões da sociologia no ensino médio. Ed. Unijui, Ijuí 2004.

GIDDENS, Anthony. Em defesa da Sociologia. Ensaios interpretações e tréplicas. Tradução: Roneide Venancio Majer e Klaus Brandini Gerhardt. Editora UNESP, São Paulo, 2001.

PCI CONCURSOS - Edital de concurso de Filosofis, Sociologia ou Ciências Sociais do Estado da Paraíba. Disponível em: <<http://www.pciconcursos.com.br/noticias/governo-pb-convoca-professores-de-filosofia-sociologia-e-ciencias-sociais>> Acesso em 13/12/2012.

SILVA, Ivonei Freitas da. Pensando a Prática Pedagógica em Ciências Sociais, 2006. Disponível em < <http://www.ufsm.br/gpforma/2senafe/PDF/049e5.pdf>>. Acesso em 10/07/2012.

CAPÍTULO V

MEDIDAS PROVISÓRIAS: CELERIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU AMEAÇA AO CHECKS AND BALANCES?

Prof. José Irivaldo A. O. Silva

Tutor do PET Gestão Pública Política e Cidadania,
Doutor em Ciências Sociais e Pesquisador do CDSA/UFCG

Williams Martinho Soares de Sousa

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública pela UFCG-CDSA.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Hegilli Franklin de Sousa

Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em
Gestão Pública pela UFCG-CDSA.
Orientando do Programa Voluntário de Iniciação Científica

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo baseou-se na necessidade de investigar as relações institucionais entre poder executivo e legislativo e sua repercussão junto à administração pública, diante da crescente atividade legislativa do executivo através das medidas provisórias. A Constituição de 1988 tem se estabelecido como instrumento de cidadania e de orientação à gestão pública em geral. Entretanto, o que se tem notado é justamente o desvirtuamento de certos dispositivos constitucionais através de condutas exacerbadas dos poderes constituídos, seja o executivo, o legislativo ou mesmo o judiciário. Um dos princípios basilares que tem sido comprometido com as práticas das relações institucionais é justamente a separação dos poderes e o checks and balances; sendo verificado, através do exercício de certas atividades por poderes que não deveriam exercê-las em sua essência.

Isso pode ser verificado através da edição de medidas provisórias pelo chefe do executivo, que atua como legislador no lugar do parlamento, sob o pretexto da “relevância” e “urgência”. Desta forma, desde 1988 tem-se verificado o uso, ao que parece demasiado, das medidas provisórias (MP), tornando o legislativo um cumpridor da agenda pública do executivo. Como afirma Da Ros (2008) uma vez promulgada a Constituição de 1988, o que se deu foi que esse instrumento emergencial, inicialmente destinado a situações próprias desse nome, passou a ser usado como instrumento de legislação ordinária.

Na presente pesquisa, foi feita uma análise institucional diante do impacto da separação dos poderes e do checks and balances na administração Pública, onde foi verificado a relevância do pressuposto institucional no processo de institucionalização das políticas públicas; comparando o fluxo das MPs com as leis ordinárias, bem como as leis complementares entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Verificou-se, desta forma, qual o comparativo da produção Legislativa do Executivo e a produção Legislativa do Congresso Nacional. Visto que, foram analisados os requisitos de relevância e urgência estabelecidos no art. 62 da Constituição, extraindo o quadro que efetivamente influencia em políticas públicas nacionais, analisando com isto, qual a relevância dessas medidas nessas políticas.

A presente pesquisa buscou empreender uma investigação de natureza bibliográfica, precedida do levantamento das publicações mais relevantes e que possuem relação direta ou indireta com a nossa temática. Outra estratégia utilizada foi a pesquisa documental, através de consulta aos órgãos oficiais acerca

de informações que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico. Desenvolveu-se também um levantamento das medidas provisórias editadas entre 1994 e 2010, período que perpassa o governo Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, analisando a tabela atual de edição das medidas provisórias. Foi verificado qual o comparativo entre a produção legislativa do executivo e a produção legislativa do Congresso Nacional. Essa investigação foi realizada no banco legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, disponibilizado na rede mundial de computadores e com acesso livre. A intenção constituiu-se em estabelecer um quadro da produção legislativa no país nos dois períodos governamentais.

A presente pesquisa, não obstante seu caráter de iniciação científica, buscou empreender uma investigação de natureza bibliográfica, precedida do levantamento das publicações mais relevantes e que possuem relação direta ou indireta com a temática. Outra estratégia utilizada foi a pesquisa documental, através de consulta aos órgãos oficiais acerca de informações que não constem de modo sistematizado no meio acadêmico. Deste modo, feito um levantamento das Medidas Provisórias, Leis Ordinárias e Leis Complementares editadas entre 1994 e 2012, período que perpassa o governo Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, verificou-se o quadro atual de edição das medidas provisórias, bem como qual o comparativo entre a produção legislativa do executivo e a produção legislativa do Congresso Nacional. Essa investigação realizou-se no banco legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional, disponibilizado na rede mundial de computadores e com acesso livre. A intenção surgiu em estabelecer um quadro da produção legislativa no país nesses períodos governamentais.

2. TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

2.1 TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O clássico modelo de divisão de Poderes, cuja adaptação mais notória é localizada na obra de Montesquieu “O Espírito das Leis” (1748), concentra-se no princípio de um sistema que garanta a autonomia entre os Poderes, assim como a limitação de suas capacidades ao exercício de suas funções, isto porque essa doutrina visa propiciar o controle de um Poder pelo outro, de modo a impedir a usurpação e a centralização de funções. Com isso, o objetivo é configurar um sistema de checks and balances, aplicando controles proibitivos mútuos que inviabilizariam excessos por parte do Estado, garantindo a proteção dos

indivíduos em relação a possíveis interferências indesejáveis em seus direitos e liberdades. De acordo com as lições de Coelho apud Mariotti, (1999, p. 97):

“A doutrina da separação de Poderes, tal como formulada a partir das idéias de Locke e de Montesquieu, obteve difusão universal a partir do triunfo das Revoluções Francesa e Americana no século XVIII. Concebida como antídoto à concentração de poder no Estado, principal ameaça à liberdade dos cidadãos, associou-se indissolúvelmente à noção de Estado de Direito e, desde então, tornou-se princípio aceito pela generalidade dos ordenamentos constitucionais que se seguiram”.

Na verdade o que Montesquieu imaginou foi uma forma de mecanismo que evitasse essa concentração de poder, na qual cada uma das funções do Estado seria de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos em que esses três poderes - o Legislativo, o Executivo e o Judiciário - reunissem órgãos encarregados primordialmente de funções legislativas, administrativas e judiciárias pudessem se controlar. Como lembra Magalhães (2009), os poderes são harmônicos e independentes entre si, porém, não são soberanos.

Outro conceito equivocado a respeito da separação de poderes é que os poderes não podem, nunca, interferir no funcionamento do outro. Ora, essa possibilidade de intervenção, limitada, na forma de controle, é a essência da ideia de freios e contrapesos. Neste contexto ensina Matias (2007, p. 3), “não existe uma separação absoluta entre os poderes, pois todos eles legislam, administram e julgam. Cada Poder possui uma função típica, exercida com preponderância, e uma função atípica, exercida secundariamente. A função típica de um órgão é atípica dos outros”.

Em resumo, como consolidação da Teoria da Separação dos Poderes ou Teoria da Tripartição dos Poderes, a Constituição Brasileira de 1988, situa, em seu artigo 2º, que os Poderes devem ser independentes e harmônicos entre si, o que significa que, para a existência de uma adequada democracia, os órgãos estatais devem atuar de maneira independente, sem conflitos ou subordinação, com o escopo de garantir o bem comum de todos.

3. MEDIDA PROVISÓRIA

3.1 MEDIDA PROVISÓRIA E O DECRETO-LEGGE

A medida provisória e, ou, decreto-legge teve sua origem na Itália. O decreto-legge e a medida provisória não são, porém, institutos idênticos. Por ter

influenciado tanto o Brasil, é que se faz pertinente a comparação entre o instituto emergencial do Brasil (medida provisória) e o da Itália (decreto-legge). Na Itália, o decreto-legge só é admitido nos casos extraordinários de necessidade e urgência; no Brasil, nos casos de urgência e relevância.

No Brasil a origem da medida provisória não é recente. Surgiu no ordenamento jurídico com a Constituição de 1937 em seu artigo 180; permitindo ao Chefe do poder Executivo expedir decreto-lei como lei ordinária, sobre qualquer matéria legislativa da União, enquanto o Parlamento não se reúne.

O atual Texto Constitucional brasileiro dispõe: “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

Entende-se que a medida provisória, com base legal no artigo 62, da Constituição Federal de 88, refere-se a um instrumento normativo, provisório e sob condição resolutiva, de caráter excepcional na tabela do ordenamento jurídico, podendo ser adotada pelo Presidente da República nos casos de urgência ou relevância.

O conceito de urgência e relevância à luz do direito brasileiro tem um significado próprio, como podemos perceber na lição de Rocha (1993, p. 234):

“Urgência jurídica é, pois, a situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente”.

A atual Constituição Federal atribui também ao Poder Executivo a faculdade de propor emendas à Constituição, projetos de leis complementares e ordinárias ou, ainda, leis delegadas.

4. MEDIDAS PROVISÓRIAS NO ÂMBITO DO DIREITO COMPARADO

O Texto Constitucional brasileiro sobre medidas provisórias foi inspirado diretamente do instituto similar italiano, como já mencionado. A redação é idêntica, entretanto com pequenas variações. Neste caso, em se tratando de nossa recepção Legislativa, pode-se considerar, como afirma Tavares (1987, p. 2), “a introdução, em um sistema jurídico, de normas ou institutos de outro

sistema”. Não obstante, segundo Dantas (1997, p. 46):

“[...] o constituinte de 87/88, preocupado mais em expurgar a expressão decreto-lei do que com o conteúdo instituído, foi buscá-las no ordenamento jurídico italiano (Constituição de 1947, art. 77), inserindo-as no atual texto constitucional de 1988 (art. 62), sem levar em conta a diferença de que naquela, a forma de governo é parlamentarista [...] enquanto que a nossa é presidencialista [...]”.

Não obstante, a apresentação de projetos de lei, bem como o poder de veto presidencial, são requisitos contundentes para o jogo constitucional aplicados no processo decisório entre os poderes Executivo e Legislativo, quanto à elaboração de políticas públicas. Desta forma, cabe salientar que as medidas provisórias sob o âmbito do direito comparado evidenciam-se em regulamentos que, como afirma Carvalho (2000) é considerado uma forma disfarçada do nosso antigo decreto-lei. Sendo assim, nas diversas legislações que tratam sobre as medidas provisórias, podem ser identificadas distintamente nos países institutos correspondentes a este instrumento emergencial.

Na Alemanha, as medidas provisórias são utilizadas em casos de necessidade ou emergência, os decretos-leis, como afirma Junior (2002) surgem na Alemanha em 1850; como pondera Santos (1991, p. 886), “o Estado de emergência Legislativa não pode durar mais de seis meses com o mesmo chanceler¹. Não se pode atentar contra a Lei Fundamental² nem contra os direitos fundamentais através de projetos de lei aprovados sob esse regime”.

Neste caso, o Chanceler só poderá requerer a decretação do instituto ao Presidente uma vez, em situações especialíssimas, a fim de que o país de alguma forma tenha sua governabilidade prejudicada.

O ordenamento jurídico no México concede ao Poder Executivo o poder de emitir decretos com força de lei de forma esporádica, contudo, em situações especialíssimas. Segundo Carvalho (2000), as especificações expressamente direcionam-se à estabilidade econômica do país ou em casos de saúde pública.

A constituição Espanhola de 1978, em seu art. 86 prescreve:

¹ Chefe do Governo Federal.

² “A Lei Fundamental da Alemanha adota o instituto do estado de necessidade legislativa. A decretação do estado de necessidade legislativa significa que o Governo entende indispensável a edição de lei sobre determinada matéria, o mais rápido possível, e avoca para si o poder de fazê-lo” (Carvalho, 2000, p 9).

“1.En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leys y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título I, al régimen de las comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

Como assegura Carvalho (2000) a constituição confere ao Poder Executivo poderes para a edição de disposições legislativas provisórias; contudo, nas circunstâncias de “extraordinária e de urgente necessidade”. Demonstrando algumas vedações de caráter material, no que se refere ao art. 86 da constituição, a concentração de poder na figura do rei, tendo também um modelo parlamentarista bem definido, verificando que a edição de medidas provisórias é feita com cautela, não sendo capaz de gerar crises ou choques entre Governo e Parlamento.

O sistema constitucional Francês, 1958, mostra-se peculiar. Embora o regime de governo seja parlamentar, “é caracterizado pela preponderância do Executivo sobre o Legislativo” (CARVALHO, 2000, p. 8). O “art. 16 concede ao presidente da República poderes extraordinários, inclusive Legislativos, em caso de estado de emergência” (JUNIOR, 2002, p. 79).

A constituição do Uruguai estabelece urgência aos projetos de lei, sendo outorgado pelo Presidente justificadamente. “A única restrição material a pedido de urgência refere-se às matérias que exijam quorum qualificado, que deverão tramitar normalmente” (CARVALHO, 2000, pg. 4). Não obstante, o Presidente não poderá enviar mais de um projeto urgente. Enquanto estiver tramitando no Congresso, outro não poderá ser enviado.

A constituição Portuguesa como afirma Carvalho (2000) distinguiu-se das anteriores e aproximou-se mais do nosso modelo; a competência originária é estabelecida às matérias em que o Executivo legisla com a Assembleia da República. Entretanto, Como afirma Dantas (1997, p. 51) “a constituição Portuguesa, por seu turno, fixa um limite temporal, qual seja, aquele que impede a sua reedição no decurso da mesma sessão legislativa (art. 172º-4, da Lei Constitucional nº 1/89)”.

O Texto Constitucional brasileiro, no que se refere às medidas provisórias, foi inspirado no modelo da Itália, todavia com pequenas variações. O art. 77 da Constituição Italiana Prescreve:

“Art. 77 O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, promulgar decretos que tenham valor de lei ordinária. Nos casos extraordinários de necessidade e de urgência, o Governo poderá adotar, sob sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei. Deve, contudo, apresentá-las no mesmo dia para apreciação das Câmaras que, mesmo dissolvidas, são convocadas e devem reunir-se dentro de cinco dias. Os decretos perdem o seu poder legal desde o início, se não convertidos em lei no prazo de sessenta dias a partir da sua publicação. As Câmaras podem, contudo, regulamentar com lei as relações jurídicas surgidas na base dos decretos não convertidos em lei”.

5. PROPOSIÇÕES E APRECIÇÃO PELO SENADO E CÂMARA

5.1 PROJETO DE LEI

Os projetos de lei que têm origem no Senado e os projetos de lei que se originam na Câmara e vêm à revisão do Senado podem ser de lei ordinária ou de lei complementar. A Constituição Federal explicita que dispositivos precisam ser complementados por um tipo ou outro de lei. Na forma, sua maior diferença é o quórum de aprovação: 1 - para os projetos de lei ordinária, o quórum é de maioria simples devotos; 2 - para os projetos de lei complementar, o quórum é de maioria absoluta de votos.

5.2 PROJETO DE LEI DA CÂMARA - PLC³

Os PLC podem ter origem em uma proposta de Deputado, de comissão da Câmara, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, de Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República, do Ministério Público ou, ainda, dos cidadãos. Enfim, os projetos de lei que vêm de fora do Poder Legislativo iniciam sua tramitação pela Câmara, vindo ao Senado para revisão.

Os PLC, ao chegarem ao Senado, são lidos no Período do Expediente da sessão plenária, deliberativa (ordinária ou extraordinária) ou não deliberativa, e são despachados, pelo Presidente, para uma ou mais comissões, segundo as competências dessas, para serem analisados e receberem parecer. Uma vez emitido o parecer da Comissão, o projeto é enviado à Mesa para leitura no Período do Expediente, quando é numerado e tem início o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas.

Caso não existam emendas, o projeto está pronto para ser incluído na

³ Projeto de Lei da Câmara

Ordem do Dia, a fim de ser discutido e votado em turno único. Se receber emenda, o projeto volta à Comissão ou às Comissões pelo prazo de quinze dias úteis (se houver mais de uma Comissão a se manifestar, o prazo corre em conjunto) para receber parecer sobre essas emendas. Dado o parecer, a matéria volta à Mesa para leitura e pode, a partir daí, ser incluída na Ordem do Dia. Se o projeto for aprovado sem alteração ou com alteração somente de redação, ele vai à sanção do Presidente da República. Caso sofra alteração de mérito, essa alteração volta à Câmara para análise.

6. PROJETO DE LEI DO SENADO PLS: LEI COMPLEMENTAR X LEI ORDINÁRIA X INICIATIVA DE SENADOR

6.1 ORIGEM DOS PLS⁴

Lido no Período do Expediente da sessão, o projeto é encaminhado às Comissões, que têm o prazo regimental (CCJ - vinte dias úteis; demais Comissões - quinze dias úteis) para emitir parecer. Uma vez aprovado pela Comissão, o parecer é remetido à Mesa para leitura em plenário, quando é numerado e determinada sua publicação em avulsos, como qualquer outra matéria dentro do Legislativo. É iniciado o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas perante a Mesa.

Caso existam emendas, o projeto volta para as Comissões (o prazo é de quinze dias úteis) para receber parecer sobre elas. Só depois estará pronto para ser agendado na Ordem do Dia. Não existindo emendas, desde já está pronto para entrar na pauta de deliberações.

7. PROJETO DE LEI DO SENADO: LEI ORDINÁRIA OU COMPLEMENTAR X INICIATIVA DE COMISSÃO DO SENADO

Como todo projeto, este também é lido no Período do Expediente. Se a comissão tiver competência sobre aquela matéria, como o projeto já é de Comissão tem início o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas perante a Mesa. O projeto só voltará para a Comissão que lhe deu origem caso receba emendas. Ela, então, terá que se pronunciar a respeito das mesmas. Se não receber emendas, ou após a leitura do parecer sobre as que tiverem recebido, a matéria encontra-se pronta para ser agendada na Ordem do Dia.

⁴ Projeto de Lei do Senado

A Constituição Federal de 1988 conferiu às Comissões poder de apreciar terminativamente esse tipo de projeto, ou seja, a regra geral é que esse projeto não venha a ser apreciado pelo Plenário do Senado, ficando apenas no âmbito das Comissões. Esse procedimento, além de desafogar o Plenário, agiliza a tramitação das matérias, sem, no entanto, prejudicar sua análise. Nesse caso, todos os Senadores, mesmo aqueles que não pertencem àquelas Comissões do despacho, podem apresentar emendas, pelo prazo de cinco dias úteis, perante a primeira ou a única Comissão que deve emitir parecer.

8. MEDIDAS PROVISÓRIAS

Apreciadas separadamente em cada Casa (desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001). As medidas provisórias, que, depois da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, são analisadas em Comissão Mista, mas apreciadas em Casas separadas, começando sempre pela Câmara dos Deputados.

Uma vez editada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial da União, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional dispõe de 48 horas para publicar e distribuir os avulsos da proposição e para designar a Comissão Mista que irá emitir parecer sobre ela. Se a Medida Provisória versar sobre abertura de crédito extraordinário ao orçamento da União, ela será encaminhada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Na Comissão, seu Presidente designará um relator, que deverá ser um parlamentar pertencente à Casa diversa da sua, e um relator-revisor, pertencente à Casa diversa da do relator e, preferencialmente, do mesmo partido que o do relator. Para emitir o parecer, a Comissão dispõe de até 14 dias, a contar da data da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial, sendo que, nos seis primeiros dias, qualquer parlamentar pode apresentar emendas à MP.

A Comissão, ao emitir seu parecer, falará sobre a relevância e urgência da Medida Provisória, sobre seu mérito e sobre sua adequação financeira e orçamentária. Aprovado o parecer na Comissão, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que terá até o 28º dia da vigência da MP para deliberar. Caso a Comissão não emita seu parecer até o 14º dia, o processo será mesmo assim encaminhado à Câmara. Nesse caso, o parecer será oferecido em Plenário, pelo relator ou pelo relator-revisor. A matéria é deliberada em um só turno de discussão e votação, por maioria simples. Caso tenha sido aprovada, será remetida ao Senado, que terá até o 42º dia de vigência para deliberar. Se o Senado aprovar emendas, essas retornarão à Câmara, que disporá de 3 dias

para apreciá-las.

A medida provisória tem vigência de 60 dias, sendo prorrogado esse prazo, pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, por igual período, caso não tenha sido apreciada. Esses prazos não são contados durante o recesso parlamentar. Se a medida provisória não for apreciada em 45 dias, estar em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Caso o prazo de vigência, inclusive com a prorrogação, tenha se esgotado sem que tenha havido apreciação, a Medida Provisória perde a eficácia, devendo o Presidente da Mesa do Congresso comunicar o fato ao Presidente da República. Nessa situação, no caso de ela ter sido rejeitada ou ainda no caso de se aprovar um projeto de lei de conversão, a Comissão Mista deve elaborar um projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes no período de sua vigência. Se o decreto legislativo não for editado em até 60 dias após a rejeição ou a perda da eficácia da MP, essas relações jurídicas continuarão sendo reguladas pela Medida Provisória, mesmo que ela não esteja mais em vigor.

A Medida Provisória pode ser aprovada nos mesmos termos em que foi editada pelo Presidente da República. Nesse caso, o Presidente da Mesa do Congresso a promulga, e o texto é enviado para publicação como lei. Se, entretanto, houver alterações à MP, é apresentado um projeto de lei de conversão que, se aprovado, deverá ir à sanção do Presidente da República, como qualquer outro projeto de lei. O Presidente da República poderá sancioná-lo ou vetá-lo. Neste segundo caso, o veto ainda deverá ser apreciado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta.

De acordo com a Emenda Constitucional nº 32, o Presidente da República não poderá reeditar, na mesma sessão legislativa, Medida Provisória rejeitada ou que tenha perdido eficácia por decurso de prazo. Além disso, há vedação de edição de Medida Provisória sobre as matérias relativas a:

- Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- Direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares;
- Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

Além disso, é vedada também a edição de MP referente à matéria que deva ser objeto de lei complementar e de matéria que já tenha sido disciplinada

em projeto de lei aprovado pelo Congresso, que esteja pendente de sanção ou veto. A outra restrição prevista na Emenda Constitucional nº 32 diz respeito à instituição ou elevação de alguns impostos. Uma vez aprovado, esse tipo de MP só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte.

9. DIAGNÓSTICO GERAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

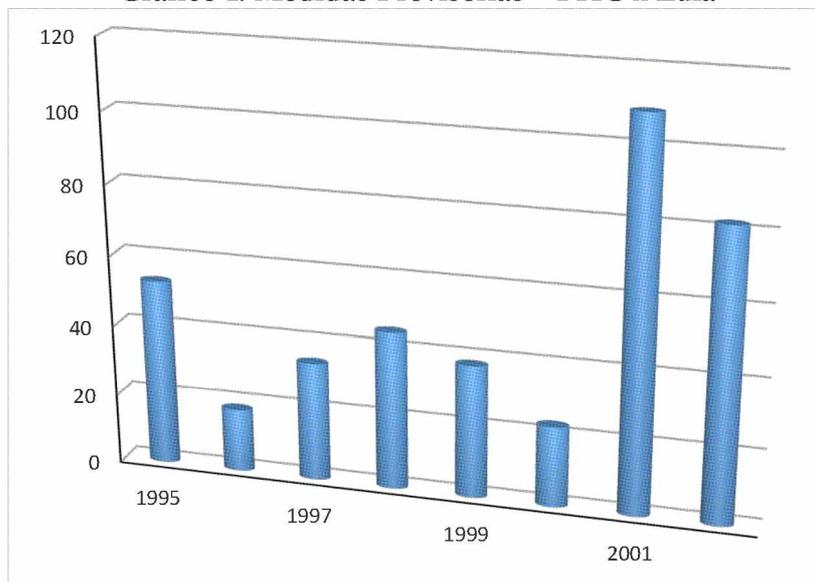
9.1 GOVERNOS FHC X LULA

A medida provisória tem força de lei, devendo ser apreciado no máximo em 120 dias a partir do início de sua vigência pelo parlamento brasileiro. Mesmo com a possibilidade de aprovação pelo legislativo, o princípio da separação dos poderes prevê justamente que a prerrogativa de legislar é do legislativo e não do executivo, ou do judiciário. Sendo assim, torna-se extremamente importante investigar este fenômeno que pode influenciar diretamente a gestão pública, estabelecendo qual o desenho institucional e sua repercussão no equilíbrio dos poderes, bem como a relevância na propositura de políticas públicas. Neste contexto, para Coelho (2007, p. 12):

“[...] a medida provisória é exemplo adequado para ilustrar a atuação conjunta dos poderes executivo e Legislativo no Estado contemporâneo, em que as leis são feitas diretamente para acompanhar o ritmo de vida da sociedade. O Executivo analisa a conveniência e aceitabilidade de determinada política, por meio de uma sondagem prévia do Legislativo, e, encontrando acolhida, utiliza a medida provisória para ultrapassar o complexo processo legislativo ordinário e criar lei, que passa a ter efeitos imediatos e fica sujeita a chancela do parlamento, conforme o trâmite estabelecido no art. 62 da Constituição Federal”.

Na possibilidade de o Chefe do Executivo expedir Medidas Provisórias com força de lei em sua função atípica, os resultados verificados pelos Presidentes nos dois períodos analisados (FHC x Lula), evidencia-se em grau considerável, mas não superando o Legislativo em sua função típica de Elaboração de Leis. Partimos da premissa da separação dos Poderes, como prevista no art. 2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, Independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”; com isto, permite-se analisar se, de fato, há uma relação harmônica e coordenada, ou um desvirtuamento entre as funções estatais.

Gráfico 1: Medidas Provisórias – FHC x Lula



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

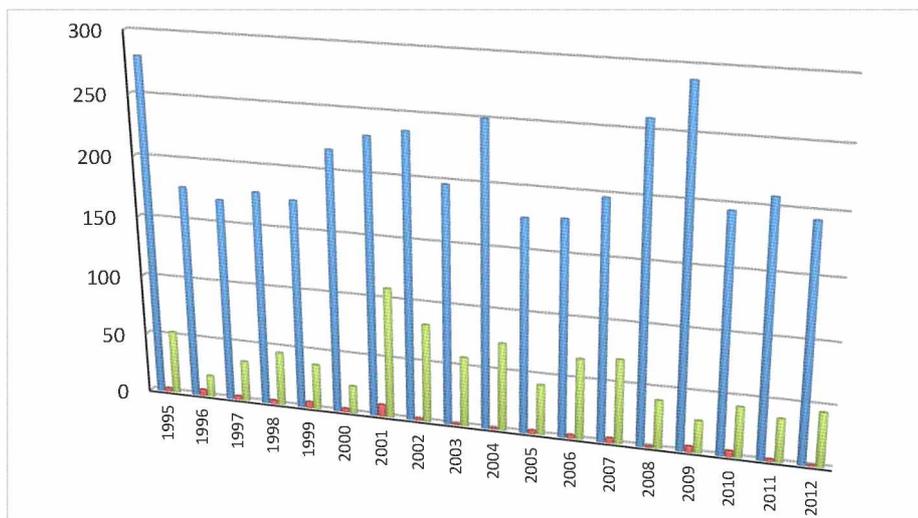
Como mostra o gráfico 1, as medidas provisórias que perpassam o governo de Fernando Henrique Cardoso, há um grau de semelhança em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva, como também na quantidade de MPs emitidas entre 2011 a 2012, governo de Dilma Rousseff. Como afirma Dantas (1997) ao “adotar medidas provisórias, com força de lei” nos termos do art. 62⁵, as MPs em última análise, apenas obedecem a uma orientação da engenharia ou técnica constitucional ao distribuir a matéria. De acordo com Chiesa (2002), embora as medidas provisórias não se aproximem mais das leis, não são atos administrativos, sendo marcada pela temporalidade e pela eficácia imediata da lei.

Comparando os três governos, percebe-se que na administração de Lula, o uso do instrumento normativo se intensificou, entre 2003 a 2010 podendo ser visto, após a Emenda Constitucional número 32 em 2001, que, entre as principais regras estabelecidas após esta emenda, estavam o fim das reedições e o estabelecimento de um prazo de 45 dias para apreciação das Medidas Provisórias pelo Congresso, sob pena do trancamento da Pauta Legislativa. Antes da EC não havia limites para reeditar uma medida provisória. Prejuízo ao princípio da separação dos Poderes. Essa emenda regulamentou o uso das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais para o seu conteúdo e um rito mais rigoroso de tramitação. Por esta razão, o

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

caráter geral e abstrato da lei criada irá influenciar a todos, indistintamente, e o Judiciário não terá possibilidade de discutir sua justiça até o momento em que for provocado.

Gráfico 2: Relação entre Medidas Provisórias x Leis Ordinárias x Leis Complementares



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do planalto e do Congresso Nacional

Através dos dados coletados é possível observar no gráfico 2 que o fluxo de medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares, perpassando pelos governos Federais de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Vana Rousseff (2011 – 2012) ao comparar os governos, expressam situações semelhantes no mesmo regime presidencial. Desta forma, o instrumento destinado a situações de “relevância” e “urgência”, permite desmistificar empiricamente a hipótese de que o chefe do Executivo atua como legislador no lugar do parlamento, que também usa em excesso o instituto jurídico criado na constituição, como pode ser evidenciado no gráfico acima. Desta forma, de acordo com os dados obtidos, pode-se discrepar de Coelho (2007, p. 8), não obstante às reedições:

“[...] a hipótese de que, pela sistemática banalização do instituto das medidas provisórias, o poder Executivo exacerba-se em sua faculdade legiferante, controla, de fato, a agenda política do país, a medida que o congresso nacional só aprecia matérias de interesse do Executivo, e esvazia as competências originais clássicas

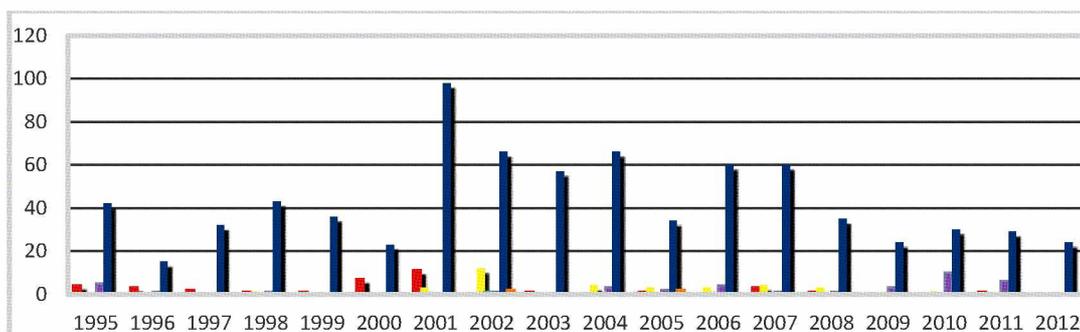
de legislar e fiscalizar, que são próprias do poder Legislativo”.

Diante disto, Fazendo uma comparação da função típica do legislativo brasileiro e a função atípica do Executivo Federal em relação a quantidade de medidas provisórias, Leis Ordinárias e Leis complementares, somando-se as leis Ordinárias na coluna em azul, 3.803, com a quantidade de Leis Complementares em vermelho, 60, ultrapassa em grande número à quantidade de Medidas Provisórias, expedidas pelo Executivo, que estão em verde, resultando em 902 MPs. Dessa forma, não havendo abuso na edição deste instrumento normativo. O que se pode notar neste gráfico é justamente uma habitual emissão de Projetos de Lei Ordinária pelo Legislativo Brasileiro; não havendo um desvirtuamento no sistema de freios e contrapesos e sim um equilíbrio na relação Executivo-Legislativo. Deste modo, como assegura Machiaveli (2009, p. 6):

“[...] mesmo com a obrigatoriedade de votação em Plenário e o uso freqüente de mecanismos legislativos de negação de quórum pela oposição, o governo sai vitorioso em grande parte das votações. Assim, o controle da agenda é útil para coordenar as preferências da maioria e reforçar o seu poder”.

As prerrogativas enfatizadas pela maioria dos autores estabelecem dificuldades quanto à formação de maiorias, bem como os elementos de descentralização do sistema político fixado em 1988; interpretando, deste modo, segundo Pessanha (2000) as Medidas Provisórias como um instrumento de usurpação da função Legislativa. Pode-se ressaltar também, que a Emenda Constitucional 32/2001 restringiu o processo de intervenção legislativa do Chefe do Executivo em sua função atípica de Legislar, na medida em que houve o processo de supressão das reedições, havendo apenas prorrogação de prazo na MP (60 dias) por igual período, além da indicação de matérias que podem se submeter ao regime das medidas provisórias.

Gráfico 3 – Poder da Agenda do Executivo sobre o Congresso Nacional



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Em uma análise percentual, pode-se compreender diante do gráfico 3 que, de todas as medidas provisórias editadas pelo Executivo, totalizando 902, 85,81% foram convertidas em lei pelas Casas Legislativas, e apenas 14,19% não obtiveram êxito. Isto, com relação ao trancamento da pauta legislativa do congresso nacional, fazendo com que o Executivo controle a agenda política do Legislativo, afetando as escolhas possíveis dos parlamentares. Segundo Machiaveli (2009, p 22) “como as MPs alteram o status quo a partir da data de sua edição, os custos de rejeição das medidas provisórias aumentam significativamente”. De acordo com o art. Art. 62 da Constituição Federal de 1988, em seus incisos:

“§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”.

Apesar dos vários mecanismos de controle – MPs vetadas, revogadas, rejeitadas, sem eficácia e prejudicadas - instituídos pelo legislador fica claro que, quando o Poder Executivo edita medidas provisórias, evita todo o processo de discussão e tramitação do processo legislativo, impondo assim a sua agenda às duas casas legislativas (Câmara Federal e Senado Federal), ameaçando, contudo, a teoria da separação dos poderes e o “checks and balances”.

Tabela 1 – Medidas Provisórias - Convertidas e Reedições

Governo FHC (1995 - 2002)				
Período	Medidas Provisórias	Reedições	Convertidas	Percentual de MPs Convertidas
1995	51	223	42	82,35%
1996	19	175	15	78,95%
1997	34	303	32	94,12%
1998	46	715	43	93,48%
1999	38	524	36	94,74%
2000	30	479	16	53,33%
2001	112	2620	63	56,25%
2002	82	0	66	80,49%
Total de MP's	412	5039	313	75,97%

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

Observando a tabela 1, que nos remete aos 8 anos do governo FHC, podemos ter uma interpretação do quanto o Legislativo se subordina à Agenda do Executivo, mesmo com os requisitos da “relevância e urgência” disciplinados no art. 62 da Constituição Federal, não obstante, quebrando o checks and balances, uma vez que se verificou uma postura de abuso indiscriminado nas reedições das medidas provisórias na justificativa de urgência e relevância, “armadilha” estratégica para controlar a pauta das Casas do Congresso em decorrência da inércia de outras deliberações legislativas. Desta forma, como destaca Dantas (1997, p. 60):

“[...] a relevância de que trata o texto constitucional chegou ao ponto de entender ser possível ao Presidente da República lançar mão da liberdade individual e da propriedade privada (ambos direitos assegurados no art. 5º e, portanto, inalteráveis pelas vias normais até mesmo pelo poder de reforma) [...]”.

Esta Tabela demonstra o grau de emissão das medidas provisórias no governo de Fernando Henrique Cardoso, o seu processo de conversão e as reedições antes da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2001. Como se pode notar, quase 76% das medidas provisórias foram convertidas em lei, prin-

principalmente entre os anos de 97 à 99, que há um grau considerável de conversões, ultrapassando 90% a cada ano. Pode dar-se atenção também, no mesmo ano em que foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional, que restringe o uso de reedições, o que houve foi um aumento considerável quanto à reedição das medidas provisórias, na medida em que elas foram reeditadas 2.620 vezes até Outubro de 2001. Sobre este aspecto, destaca Barros (2000, p. 67):

“Cada vez mais ganha uso o termo presidentismo - que é a deturpação do presidencialismo no Brasil - Entre nós, tradicionalmente, não há presidencialismo, mas sim presidentismo, pois em verdade não temos um “Presidente da República”, mas uma “República do Presidente”, caracterizada pela hipertrofia do Poder Executivo: a exagerada concentração de poderes, inclusive do poder-função de legislar, nas mãos do Presidente da República”.

Percebe-se, que mesmo a partir de 11 de setembro de 2001, com a Emenda Constitucional Nº 32 as medidas provisórias passaram a obedecer um novo e distinto regime jurídico, ainda assim, continuaram elevadas as edições de MPs, mesmo com o fim das reedições.

Tabela 2 – Medidas Provisórias posterior à EC Nº32/2001

Governo LULA (2003 - 2010)			
Período	Medidas Provisórias	Convertidas	Percentual de MPs Convertidas
2003	58	57	98,28%
2004	73	66	90,41%
2005	42	34	80,95%
2006	67	60	89,55%
2007	70	60	85,72%
2008	40	35	87,5%
2009	27	24	88,89%
2010	41	30	73,17%
Total de MP's	418	366	87,56%

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 2 demonstra as medidas provisórias que foram convertidas em lei ao longo dos dois mandatos do governo Lula, após a Emenda Constitucional n. 32/2001. Segundo Machiavelli (2009) a alteração das regras constitucionais das MPs, foi estabelecida em resposta do Congresso, sendo resultado de uma cobrança intensa da opinião pública, pelo fim das reedições, bem como a retomada da função legislativa pelos parlamentares, ao fato, que, Governo e oposição esperavam que a obrigatoriedade deste instrumento ao Plenário, assim como a regra do trancamento da pauta desestimulasse a edição de novas medidas provisórias.

Contudo, a tabela mostra que mesmo com a restrição das reedições do instrumento normativo da Presidência da República, não houve diminuição de medidas provisórias, e, além disso, o processo de conversão dessas medidas em Lei também foi maior. O que se pode perceber é um grau considerável de conversões do instrumento normativo presidencial. De 418 MPs emitidas entre 2003 a 2010 no decorrer dos 8 anos de mandato do governo Lula, 366 foram convertidas em Lei Ordinária, ou seja, mais de 87% do total das Medidas provisórias emitidas, foram convertidas. Como assegura Machiavelli (2009, p. 6):

“(...) o uso do instrumento foi intensificado nos anos seguintes à aprovação da emenda constitucional. A principal razão foi o mecanismo de trancamento de pauta estabelecida pela EC 32, o qual conferiu ao Presidente amplo controle sobre a pauta legislativa. As MPs passaram a ser apreciadas em 120 dias, com alto percentual de aprovação (...)”.

Não obstante a isso, o surgimento da EC 32/2001 se estabeleceu para restringir o uso demasiado de MPs. Contudo, observando a tabela 1, ainda em 2002 no governo de FHC, foram emitidas medidas provisórias, que ultrapassou a expedição do instrumento normativo nos anos anteriores à Emenda; evidenciando, ainda, o problema do trancamento da pauta⁶.

⁶ Na definição do glossário legislativo da Câmara dos Deputados, o termo é empregado para designar a interrupção do cumprimento da pauta, até que se remova o obstáculo que o provocou. Há o trancamento de pauta, entre outras hipóteses, quando vence o prazo (120 dias) para que a Casa se manifeste sobre medida provisória em tramitação, ou enquanto ela não delibera sobre matéria em regime de urgência já com o prazo vencido.

Tabela 3 – Medidas Provisórias

Governo Dilma (2011 - 2012)			
Período	Medidas Provisórias	Convertidas	Percentual de MPs Convertidas
2011	36	29	80,56%
2012	45	24	53,33%
Total de MP's	81	53	65,43%

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 3 apresenta os dados relacionados à quantidade de medidas provisórias no período do Governo Dilma entre os anos de 2011 a 2012, observando as MPs que efetivamente se transformaram em lei. Deste modo, analisando o percentual equivalente a 2011, com 80,56% convertidas, pode-se notar que como nos governos anteriores – FHC e LULA – não houve uma redução no processo de conversão dessas medidas. Na linha deste argumento, nesses dois anos de mandato da atual presidente da República, Dilma Rousseff, a soma de MPs resultou em 81. Destas, em 65,43% houve o processo de conversão.

10. PARÂMETROS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

10.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DE GOVERNO

Há tempos, inúmeras transformações ocorreram através da função em que o Estado desempenha em nossa sociedade. O objetivo primordial do Estado nos séculos XVIII e XIX correspondia às políticas de Segurança, bem como defesa externa na circunstância de ataque inimigo (LOPES, et al, 2008).

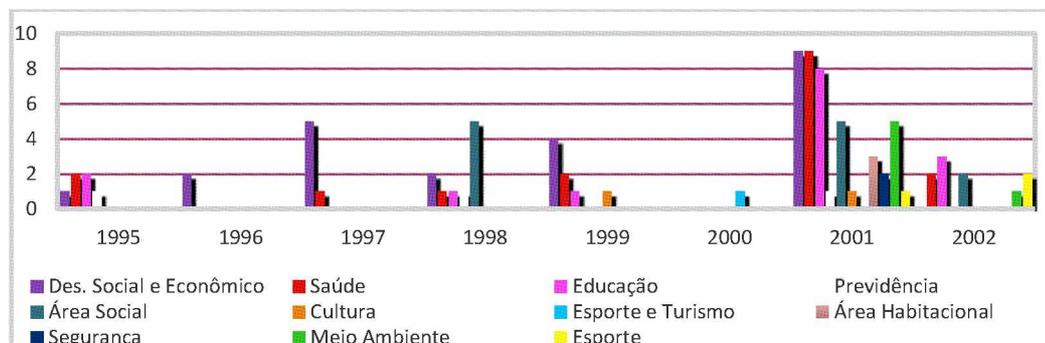
Para tanto, através da propagação do sistema democrático, o termo *Accountability* (responsabilidade do Estado) se diversificou, na fundamentação de atuar no propósito de promover o bem-estar da sociedade. No entanto, como afirma Secchi (2010, p. 2) “qualquer definição de política pública é arbitrária”, deste modo, não havendo um consenso ao que se pode conceituar uma política Pública. De acordo com Heidemann (2009) o aspecto de políticas públicas sobrepõe o de políticas governamentais, ao fato que o governo, através de sua estrutura administrativa, não corresponde à única instituição que promove políticas públicas.

Na visão de Secchi (2010, p. 4) “a essência conceitual de políticas públicas é o problema público”. Neste caso, o problema só se tornaria público havendo uma determinada situação considerada inadequada, bem como sendo relevante para a coletividade. Não obstante, os atores que mais se destacam na procura de identificar tais problemas, são os partidos políticos, as ONGs (Organizações Não Governamentais) e os agentes políticos. O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas é estabelecido desde a formulação à implementação de determinada política. Deste modo, a política pública se estabelece a um signo de previsibilidade e transparência expresso no planejamento. De acordo com Valle (2009, p. 87), alguns elementos que integram a construção da política pública podem ser citados, dentre os quais:

- 1- Reconhecimento do problema;
- 2 – formação da agenda;
- 3 – formulação da política pública;
- 4 – escolha da política pública a ser implementada;
- 5 – implementação da política pública eleita;
- 6 – análise e avaliação da política pública executada.

Neste sentido, ao traçar uma política pública que esteja de acordo com estes elementos, é estabelecer uma escolha nas múltiplas situações a exigirem atenção do poder público, baseando-se em qual prioridade será realizada a ação, assim como, os objetivos pretendidos no momento certo da avaliação. Abaixo, uma análise do instrumento normativo exercido pelo Poder Executivo, quanto à elaboração de Políticas Públicas.

Gráfico 4: Análise institucional das Medidas Provisórias no Governo FHC



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

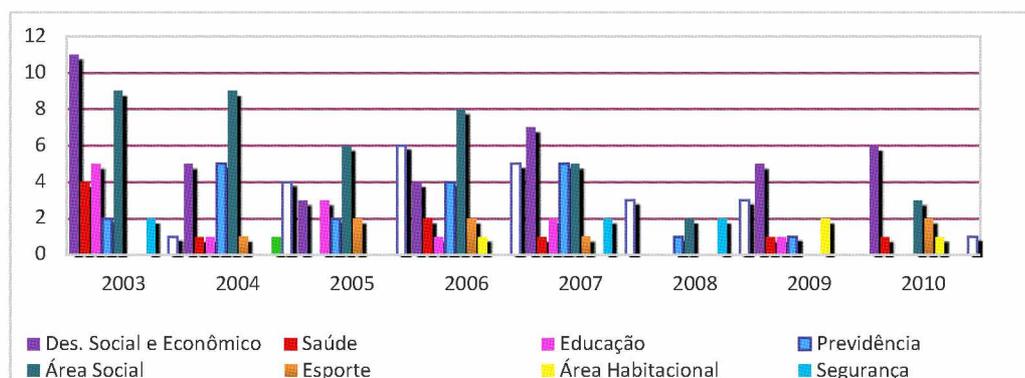
O gráfico 4 nos mostra um claro panorama do que foi a relação institucional das MPs e as políticas públicas no governo de Fernando Henrique Cardoso. O quantitativo de medidas provisórias relacionadas ao desenvolvimento social e econômico, no primeiro período do governo FHC (1995 – 1998) são bem abaixo, comparando com o período subsequente que compreende (1999 – 2002). Analisando-se o gráfico, vimos que mesmo com a limitação imposta pela EC nº 32 de 11 de Setembro de 2001, houve um aumento relevante em edições de medidas provisórias com relação ao período anterior do governo, mais precisamente nos anos de 2001 e 2002. Como destaca Figueiredo & Limongi (1997, pp. 152-153):

“[...] a avaliação que podemos fazer do padrão de relações entre o executivo e o legislativo que hoje observamos e da possibilidade de o legislativo, enquanto instituição vir a desempenhar um papel autônomo no processo de decisões sobre políticas públicas deve levar em conta dois aspectos. Em primeiro lugar, deve considerar a natureza da política em questão e, em segundo, não pode prescindir da compreensão do processo de aprendizado, por parte dos dois poderes, na utilização do instrumento criado e no seu uso estratégico”.

Neste caso, a *rational choice* estabelecida quanto à elaboração de políticas públicas pelo Governo Federal, entre os anos de 1995 a 2002, pode ser vista no gráfico acima, ao fato da predominância das políticas nos setores equivalentes a Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Econômico, mais precisamente em 2001. Nesse mesmo ano, foram emitidas pelo Chefe do Executivo, 112 MPs. De tal modo, instituindo o percentual dessas políticas, quanto ao Desenvolvimento Social e Econômico, há investimentos em torno de 8% aplicados nessas políticas, sendo que o mesmo percentual cabe à Saúde. Contudo, no que se refere ao setor educacional, 7,14 % das emissões do instrumento normativo foram convertidas nestas políticas.

Para fundamentar esta questão, as medidas provisórias expedidas estão relacionadas à concessão de financiamento vinculado à exportação de bens ou serviços nacionais (MPV 2.111-49, de 26.1.2001), renegociação de dívidas no âmbito do Programa de Crédito Educativo (MPV 2.099-35, de 22.2.2001), define normas de regulação para o setor de medicamentos (MPV 2.138-4, de 23.2.2001), cria o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH (MPV 2.212, de 30.8.2001), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” (MPV 2.206-1, de 6.9.2001), bem como dispõe sobre a aquisição de produtos para a implementação de ações de saúde no âmbito do Ministério da Saúde (MPV 2.070-28, de 25.1.2001).

Gráfico 5: Análise institucional das Medidas Provisórias no Governo Lula



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

O diagnóstico das políticas públicas no governo Lula, pode ser visto no gráfico 5. Deste modo, é possível notar que as MPs expedidas pelo Presidente da República, entre 2003 à 2010 como primeiras medidas de relevância e urgência, são políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. Haja vista, como afirma Fleury (2006, p. 79):

“Uma das primeiras medidas do governo Lula foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁷ à sociedade civil e, ao mesmo tempo, um canal institucionalizado de negociação de pactos entre diferentes atores societários e o governo, em relação à agenda das reformas econômicas, políticas e sociais”.

Diante disso, há uma convergência quanto à aplicação de políticas públicas e/ou ações de governo relacionadas ao Desenvolvimento Social e Econômico, bem como à área Social. Nesse sentido, houve uma continuação, com relação à predominância dessas políticas, tratando-se do ano de 2003, com a emissão de 58 MPs, sendo que 15,52% dessas medidas transformaram-se em políticas públicas na área Social e, aproximadamente 19% das medidas provisórias foram convertidas em políticas públicas para o crescimento social e econômico do país. Algumas dessas medidas estão relacionadas à criação do Instituto Nacional do Semi-Árido - INSA, unidade de pesquisa integrante da estrutura básica do Ministério da Ciência e Tecnologia (MPV 151, de 18.12.2003), exportação e importação diamantes brutos, através do sistema de Certificação do Processo de Kimberley – SCPK

⁷ Medida Provisória nº 103 – 1- 2003

(MPV 125, de 30.07.2003), autorização ao poder Executivo para instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social (MPV 122, de 25.07.2003), o estabelecimento de normas para o plantio e comercialização da produção de soja (MPV 131, de 25.09.2003), criação do Programa Nacional de Acesso a Alimentação – “Cartão Alimentação” (MPV 108, de 27.02.2003), criação do Programa Bolsa Família (MPV 132, 20.10.2003), bem como institui o programa de arrendamento residencial (MPV 150, de 16.12.2003).

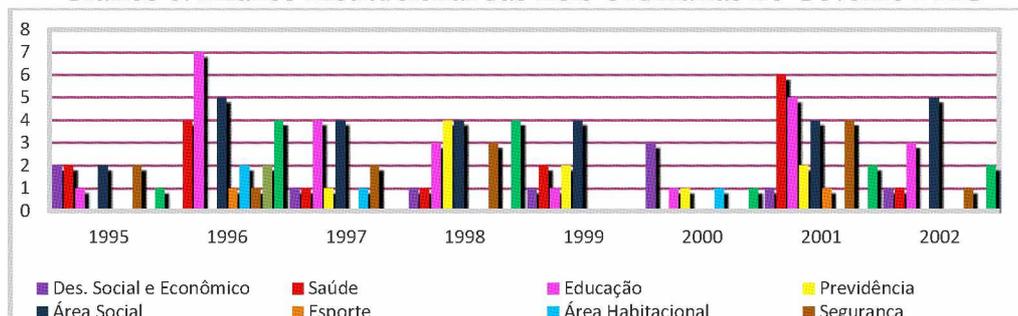
Para a obtenção da relação e mediação entre os atores da sociedade e do Estado, caracteriza-se como ponto fundamental, a presença cada vez mais ativa da sociedade civil em questões voltadas ao interesse público. Com isto, Na possibilidade de estabelecer uma articulação e discutir sobre políticas públicas para favorecer o crescimento do país, houve a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (MP N° 111/2003), propiciando políticas públicas afirmativas na promoção da igualdade, bem como ações públicas que visem o combate à discriminação racial ou étnica.

Sendo assim, quanto à utilização do instrumento presidencial, de acordo com o mapeamento das medidas provisórias, como mecanismo mais eficiente após a EC n° 32, há políticas voltadas para responder às demandas da sociedade, também previstas no art. 153, I, II, IV, e V da Constituição Federal de 1988. Deste modo, para Castanhar (2006, p. 205):

“As iniciativas e políticas governamentais destinadas a criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico quase sempre se limitam às grandes políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal), ou, na melhor das hipóteses, às políticas setoriais, cujo objetivo é também de natureza macroeconômica, tais como as políticas industrial, energética, de tecnologia, de promoção de exportações entre outras”.

Não obstante, o monopólio da iniciativa do Executivo, quanto ao número de leis, refere-se a matérias orçamentárias, incluindo-se pedidos de abertura de crédito suplementar e crédito extraordinário, bem como uma vasta quantidade de matéria expedida, reporta-se em homenagens de ruas, livros, reconhecimentos, entre outros.

Gráfico 6: Análise Institucional das Leis Ordinárias no Governo FHC

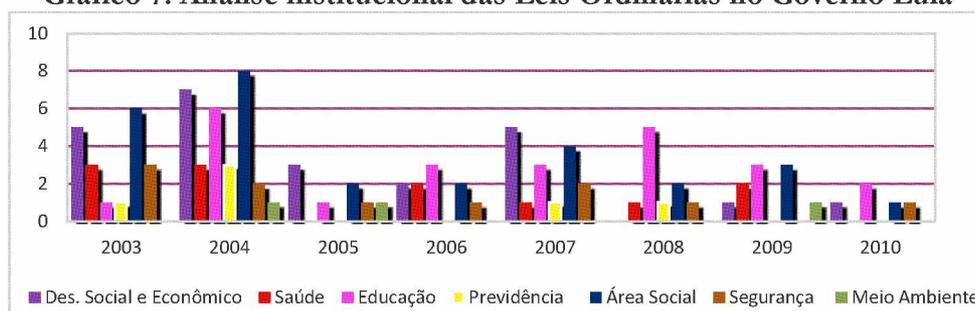


Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

O gráfico 6 representa o panorama das Leis Ordinárias, tendo como análise institucional as políticas públicas. Diante disto, pode-se notar que a predominância em políticas públicas reporta-se em 1996, com a emissão de 177 projetos de lei ordinária, sendo convertidas 14,69% em políticas públicas e destas, 3,95% foram efetivamente direcionadas ao setor educacional, e 2,83% dos Projetos de Lei (PL), são evidenciados na área Social. Quanto ao setor de transportes, também no mesmo ano, 2,26% dos Projetos foram voltadas à estas políticas.

Neste sentido, estas leis tratam-se mais precisamente no que dispõe à formulação e implementação de política Nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (PL nº 9.257, de 9.01.1996), diretrizes e bases da educação nacional (PL nº 9.394, de 20.12.1996), institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC (PL nº 9.312, de 5.11.1996), também PL de crédito suplementar em favor do ministério da educação, transportes e meio ambiente.

Gráfico 7: Análise institucional das Leis Ordinárias no Governo Lula



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do planalto e do Congresso Nacional

O gráfico 7 representa o mapeamento das Leis Ordinárias com relação às políticas públicas no Governo de Luís Inácio Lula da Silva. O que se pode perceber, como aspecto similar ao governo de Fernando Henrique Cardoso, uma convergência entre a saúde, educação e área social; onde estes investimentos

são os que mais predominam nos dois governos. Assim sendo, com a emissão em 2004 de 250 PL e, conseqüente preponderância dos investimentos, há um grau percentual de 12%, resultantes de 30 PL instituídos em Políticas Públicas Nacionais.

Isto remete quanto à soma dos PLs relacionados ao Desenvolvimento Social e Econômico, Saúde, Educação, Previdência, Área Social, Segurança e Meio Ambiente. Todavia, as políticas que se sobressaem em percentual, são: Área Social, com 3,2%; Desenvolvimento Social e Econômico, com 2,8%; e Educação, com 2,4% de investimentos. Por conseguinte, os Projetos de Lei Ordinária que obtiveram êxito, quanto à institucionalização em políticas públicas, podem ser classificados também nos seguintes projetos, com o objetivo de fomentar as exportações no país (PL nº 10.966 de 9.11.2004), criação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNAT (PL nº 10.880, de 9.6.2004), institui a taxa de avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação (PL 10.870, de 19.5.2004), autoriza a criação da Empresa de Pesquisa Energética – EPE, institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional especializado às pessoas Portadoras de deficiência (PL nº 10.845, de 5.3.2004), bem como, estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro (PL nº 10.837, de 16.1.2004).

Tabela 3 – Diagnóstico comparativo

Leis Ordinárias - FHC				Leis Ordinárias - LULA			
Período	Total	Vetadas	Revogadas	Período	Total	Vetadas	Revogadas
1995	280	29	14	2003	197	30	6
1996	177	15	3	2004	250	29	6
1997	169	23	0	2005	176	25	3
1998	178	17	3	2006	178	22	4
1999	174	15	5	2007	197	28	1
2000	217	31	2	2008	259	39	1
2001	230	32	2	2009	289	46	1
2002	236	24	11	2010	195	30	1

O diagnóstico da tabela 3 mede claramente a agenda do Executivo sobre o Legislativo Federal, com relação aos Projetos de Lei Ordinária, que foram vetadas e/ou revogadas. Nesse sentido, comparando os dois governos, este processo pode ser evidenciado com mais frequência, no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 à 2002. Portanto, o Poder Executivo poderá considerar, quanto ao processo de veto e revogação, no qual determina

a constituição Federal de 1988, em seu art. 66 que:

“§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.

Apesar deste artifício instituído pelo Presidente da República, no que está exposto neste inciso, é notável a baixa proporção de Projetos de Lei vetados pelo Poder Executivo, oriundas do Poder Legislativo, em torno de 10% num total equivalente à 3.402, somando os dois mandatos de cada governo; evidenciando, sobretudo, o poder de Agenda do Legislativo brasileiro, quanto suas prerrogativas constitucionais. Todavia, o processo de revogação reporta-se nos requisitos em que a lei perde sua vigência, em situações específicas, quais sejam: revogação por outra lei, desuso, bem como decurso de prazo. Neste caso, como definido no decreto-lei nº 4.657/42⁸,

“Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. (Vide Lei nº 3.991, de 1961)

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência”.

Na possibilidade de uma lei ser revogada por outra lei, a anterior, perderá sua vigência. Neste sentido, em análise, no que remete a este processo, foram estabelecidas em torno de 2% de revogações, ao fato que, a aplicabilidade desta anulação consiste em matéria, a retirada da capacidade de gerar efeitos.

Deste modo, a lei não sendo aplicada de forma prevista, e que a inobservância ocorra por um período considerável de tempo, há o desuso no âmbito de sua atuação. Não obstante, como ato tipicamente do Legislativo, este mecanismo implica, tanto na criação normativa, como também à eliminação das normas constitucionais.

⁸ Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010).

Tabela 4 - Iniciativa das Leis Ordinárias FHC

Governo FHC (1995 – 2002)					
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros
1995	281	211	60	4	6
1996	177	142	33	2	0
1997	169	143	25	0	1
1998	178	143	24	9	2
1999	175	137	36	2	0
2000	218	183	28	3	4
2001	230	176	51	1	2
2002	237	181	50	4	3
Total	1665	1316	307	25	18

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

No Brasil, de acordo com o caput do art. 61 da Constituição Federal de 1988:

A iniciativa das leis complementares e Ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (EC nº 18/98 e EC nº 32/2001).

Como fica transparente na descrição dos dados da tabela 4, o Presidente da República atua efetivamente como agente - para não dizer chefe - da função primordial do Legislativo que é a de legislar. O Poder Executivo usando da prerrogativa constitucional, domina a produção legislativa obtendo um alto grau de aprovação para suas propostas encaminhadas ao legislativo. Há variações significativas entre as iniciativas de Projetos de Lei nos anos de governos de FHC. Nas taxas de dominância do Executivo e Legislativo pode-se observar que a média geral de leis de sua iniciativa é de 164,5% PL's contra 38,38% PL's respectivamente nos 8 anos que discorre a pesquisa. Importante ressaltar que 79,03% do total de projetos de leis ordinárias apresentadas ao Congresso

Nacional a iniciativa foi exclusiva do poder Executivo, usurpando assim, as competências do Poder Legislativo na sua função típica.

O que muda no Brasil muda por iniciativa do chefe do poder Executivo (LIMONGI, 2006). Nota-se que o montante de projetos de lei de iniciativa do Legislativo é muito baixo em comparação ao “rolo compressor” que é imposto pelo Executivo. Também se acredita que o baixo número de leis ordinárias de iniciativa do legislativo demonstra que os membros do Parlamento não se interessam em legislar sobre proposição de iniciativa própria. Sabidamente torna-se mais viável legislar sobre as proposições de iniciativa do presidente da República, pois essas apresentam mais visibilidade nacional e podem trazer ganhos particulares nas próximas disputas eleitorais. Há que se ressaltar que conhecemos muitas coisas do presidencialismo de coalizão no Brasil, mas faltam estudos mais detalhados dos motivos do baixo volume de projetos de lei apresentados e realmente colocados na agenda política do país pelo nosso Congresso Nacional.

Tabela 5 - Iniciativa das Leis Ordinárias LULA

Governo LULA (2003 – 2010)					
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros
2004	250	112	23	8	2
2005	176	113	58	3	-
2006	178	124	43	10	-
2007	197	141	54	3	-
2008	259	131	119	9	-
2009	289	118	146	21	-
2010	195	61	97	13	2
Total	1544	800	540	67	

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 5 representa a predominância do Poder Executivo em propor Projetos de Lei Ordinária em suas iniciativas, podendo ser visto a partir de 2004 à 2008. Para tanto, a preponderância evidenciada na tabela, ao que se refere aos Projetos de Lei, tomou-se a partir de iniciativas a

órgãos que são considerados externos ao Parlamento, isto é, Supremo Tribunal Federal – STF; Presidente da República; Supremo Tribunal da Justiça – STJ; Superior Tribunal Militar – STM; Tribunal Superior Militar – STM; Tribunal Superior Eleitoral – TSE; Tribunal Superior do Trabalho – TST, que em termos constitucionais, possuem iniciativa ao Processo Legislativo.

Com relação ao total de iniciativas, as Leis Ordinárias somaram, de acordo com os dados apresentados, o equivalente à 1544 sanções neste governo, o percentual de discrepância é estabelecido em 51,81% de PL com iniciativa do Poder Executivo. No entanto, PL com origem/iniciativa do Poder Legislativo tem percentual de apenas 34,97%, isto fazendo um comparativo ao total resultante dos 8 anos de mandato do respectivo governo.

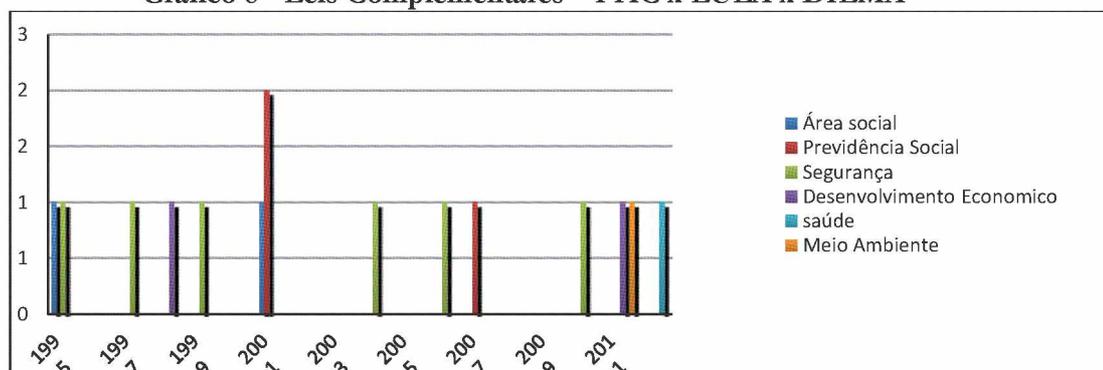
Tabela 6 - Iniciativa das Leis Ordinárias DILMA

Iniciativa das Leis Ordinárias Gov. Dilma						
Período	Leis Ordinárias	Autor: Executivo	Autor: Legislativo	Autor: Judiciário	Outros	Sem identificação de autoria
2011	207	79	107	20	1	0
2012	191	16	65	12	2	96

Fonte: Banco Legislativo do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional

A tabela 6 apresenta o processo de iniciativa para os projetos de lei ordinária no início do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011 a 2012), com atenção às leis que foram emitidas sem identificação de autoria em 2012, que resultaram em 24,12%. O que consta, diferentemente da tabela 5, ou dos governos anteriores é justamente um equilíbrio na função do próprio legislativo, uma vez que, ao somar a quantidade de projetos de lei ordinária emitidas pelo autor legislativo (172 PL), com 43, 22%, contra os PL expedidos pelo autor Executivo (95 PL), com 23,87%, é possível notar que a relação entre Executivo e Legislativo, não apresenta tanta anomalia ao que se refere o princípio de freios e contrapesos.

Gráfico 8 - Leis Complementares – FHC x LULA x DILMA²²



Fonte: Banco Legislativo do Palácio do planalto e do Congresso Nacional

O gráfico 8 se constitui das Leis Complementares que versam sobre políticas públicas. Diz-se que uma lei é complementar, quando estiver versando sobre questão a ela reservada constitucionalmente, como prevê os artigos 146, 148, 153, inciso VII, 154, I, dentre outros da Constituição Federal. Do ponto de vista puramente formal, a lei complementar destaca-se em detrimento da observância do quórum qualificado de aprovação (CRFB/88, art. 69). Equivale dizer: a utilização de lei complementar escapa do juízo de discricionariedade do Poder Legislativo, à medida que é predefinida pela Constituição.

Como se vê, são marcantes as diferenças entre os resultados dos projetos de lei aprovados no Congresso Nacional – denominado de lei complementar - em comparação a outros tipos de projetos de lei, principalmente com ênfase em políticas públicas. No período compreendendo os 8 anos de FHC das 32 leis complementares aprovadas pelo congresso nacional apenas 40% eram relacionadas à políticas públicas. Esta proporção cai ainda mais no governo Lula, das 22 leis complementares aprovadas, apenas 1/5 submeteram-se à área de políticas públicas.

Não obstante, os dois anos do governo Dilma foram aprovadas 3 leis complementares o que nos mostra uma continuidade na baixa aprovação desse instrumento normativo. Destacando-se – embora que pífiamente - neste contexto dos três governos a legislação em segurança, com 6 aprovações, o que representa 9% do total das leis aprovadas. Uma importante observação que podemos extrair dos dados aqui apresentados foi à necessidade de aprovação de mais leis complementares com impacto positivo na vida da sociedade brasileira.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, pôde-se entender que o Congresso Brasileiro se submeteu ao longo desses últimos anos à agenda imposta pelo executivo, com o considerável número de medidas provisórias convertidas em lei. No entanto, com a crescente exacerbação da competência legiferante pelo Executivo, no que tange à edição de Medidas Provisórias, até então só prevista constitucionalmente em casos excepcionais de relevância e urgência, faz-se cada vez mais premente a necessidade de o Legislativo dispor de mecanismos de contenção destinados a prevenir e a permitir o controle sobre esse abuso do poder Executivo, cumprindo mais assiduamente sua responsabilidade de legislar.

Constatou-se que a outorga constitucional de atribuição ao Executivo do poder de legislar, por meio do fundamento da urgência, com efeito imediato e força de lei, para dar maior eficiência à implementação de políticas públicas é frequente, mas não é indispensável. Muitos países com realidade próxima da brasileira não adotam essa solução ou a reconhecem em situações muito restritas.

Outra consideração é que a Medida Provisória admitida pelo Constituinte Originário de 1988 tem caráter de excepcionalidade dentro da norma constitucional, na medida em que atribui ao Presidente da República competência para elaborar normas com força de lei. Esse caráter é confirmado no texto constitucional pelos requisitos e pelas características que disciplinam a Medida Provisória, dentre as quais a provisoriedade é indicador característico, já que sujeita a Medida Provisória à vigência temporal, limita a prazos de validade e de efeitos, sempre com a decisão final posta nas mãos do legislativo. Assim, a Medida Provisória não se destina à vigência permanente nem definitiva, bem como não possui caráter permanente, como a lei.

Como já se apontou as Medidas Provisórias na Constituição de 1988 não resultaram de acidente, sabe-se, contudo, que o Executivo brasileiro dispõe ainda de outros mecanismos, como a iniciativa de projetos e o requerimento de urgência para submeter suas políticas ao Legislativo e à sociedade, com vantagem em termos de legitimidade. Também foi verificado que o ato regulamentar aprovado pelo Congresso com o objetivo de reger o procedimento de apreciação legislativa das Medidas Provisórias, já impunha o exame prévio da relevância e urgência em Comissão Mista, admitindo, igualmente, emendas, supressões e adições ao conteúdo originado no Executivo, no curso da tramitação e da votação do projeto de lei de conversão.

Vale lembrar que essa possibilidade de modificação do teor da providência legislativa urgente representa importante fator de prestígio para a atividade legis-

lativa do Parlamento brasileiro. A alteração do regime constitucional das Medidas Provisórias brasileiras, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, não sanou o déficit de legitimidade que é essencial a todo mecanismo de antecipação legislativa e que o Executivo permanece dispondo de meios de direção política que lhe garantem negociação favorecida de sua agenda e a suas escolhas políticas em face do Parlamento.

As iniciativas são indicadores consideráveis para que se possa perceber como o executivo consegue impor sua agenda política sobre o Poder Legislativo, evitando todo o processo normativo de discussão e tramitação dos Projetos de Lei Ordinária, ameaçando a teoria de freios e contrapesos, postas no artigo 2º da constituição federal de 1988. Temos que ressaltar também que o instituto das medidas provisórias tem sido distorcido frente à necessidade do chefe do poder Executivo, em governar, administrar, intervir com mais eficácia sem se subordinar à inércia do Legislativo.

Vemos que a MP, antes, e mesmo após a emenda 32, acabou sendo um instrumento de abuso do Poder Executivo, que burla o processo legislativo ordinário. Tamanho era o abuso do Executivo que o Congresso (Poder Legislativo) resolveu aprovar emenda tendente a limitar / restringir a aplicação das MPs, assim, mostrou-se interessado em redefinir que a função de legislar é originalmente do Poder Legislativo e não do Executivo. O que podemos entender neste ato de limitação dos instrumentos de atuação do Executivo pelo Legislativo, é que apesar de o constituinte originário ter previsto a necessidade, nos casos de urgência e relevância, da adoção de medidas excepcionais com força de lei pelo Presidente da República; tal instrumento banalizou-se.

Nesse sentido, desde a época remota do extinto decreto-lei, há a tendência de o Chefe do Executivo usá-lo, na maioria das vezes, de maneira irregular. Assim, com vistas a coibir abusos, descortina-se a proposta de controle de constitucionalidade das medidas provisórias, seja em relação aos seus limites temporais ou materiais, seja em relação ao juízo de urgência e relevância quando eivado por arbitrariedade ou controle pelo Legislativo.

Não se tratando de um posicionamento político ou partidário para conceber um estado democrático de direito, as prerrogativas do parlamento devem ser exercidas de forma plena, uma vez que, do contrário, em havendo inércia desse poder, o Executivo não hesitará em utilizar o recurso da medida provisória, instrumento constitucional, mas causadora de grave anomalia na separação de poderes, quando usada em dissonância com os critérios estabelecidos na nossa Constituição. Entretanto, o legislativo precisa assumir sua prerrogativa legislativa e de fiscalização do executivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF, Senado, 1998.

CASTANHAR, J. C. A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penha. Estado e Gestão Pública Visões no Brasil Contemporâneo. 2. Ed., Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.

CHIESA, Clélio. Medidas Provisórias: Regime Jurídico Constitucional. Curitiba, Juruá, 2. Ed. rev. ampl. e atualizada de acordo com a EC 32/2001, 2002.

COELHO, Sílvia Regina dos Santos. O excesso de Medidas Provisórias e o problema da autonomia e independência do Poder Legislativo: impasses e dilemas. Brasília, UNB, 2007.

DANTAS, Ivo. Aspectos Jurídicos das medidas Provisórias. Brasília, DF, Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1997.

DA ROS, Lucuano. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2008, vol.16, n.31, pp. 143-160. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a11.pdf>> Acesso em 16 Nov. 2011.

DE BARROS, Sérgio Resende. Medidas, provisórias?. 2000. p.67, Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/medidas---provisorias-.contr>> Acesso em 16 Jan. 2012.

DE CARVALHO, Kátia. Medidas Provisórias no âmbito do Direito Comparado. 2000. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/pdf/000596.pdf>> Acesso em: 27 Mar. 2012.

DE MAGALHÃES, José Luíz Quadros. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo: o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. Revista do tribunal

de contas do estado de Minas Gerais, v.71, 2009.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. O Excesso De Medidas Provisórias, Universidade de Brasília - Instituto de Ciência Política - II Curso de Especialização em Ciência Política, p.350, 2002. Disponível em: <www.bdjur.stj.jus.br> - Acesso em 16 Dez. 2011.

DO NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares. Abuso do poder de legislar. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

DOS SANTOS, Brasilino Pereira. As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil. Dissertação (Mestrado), 2 v - Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. FGV, São Paulo, 1999.

FIGUEIREDO, Fran. As Medidas Provisórias no Sistema Jurídico-Constitucional Brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Brasília: [s.n], 1991.

FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e Gestão Pública Visões no Brasil Contemporâneo. 2. Ed., Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. Medida Provisória: limites lógicos de sua atuação – impossibilidade de convalidação de atos pretéritos. Revista de Direito Renovar, nº.6, Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

GOULART, Rodrigo. A instituição de tributos por meio de medida provisória: uma reflexão à luz do princípio da legalidade tributária. 2007. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=2007082315382775&mode=print> Acesso em 03 Dez. 2011.

HEIDEMANN, F. G. Do Senho do Progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.) Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora da UnB, 2009.

JUNIOR, Diogo Alves de Abreu. Medidas Provisórias o Poder quase absoluto.

2002. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2502/medidas_provisorias_abreu.pdf>. Acesso em: 01 Jun. 2012.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional - Col. Esquematizado. 16^a ed. Editora: Saraiva, 2012.

LOPES, Brenner. AMARAL, Jefferson Ney. Políticas Públicas: Conceitos e Práticas. Belo Horizonte, Sebrae/MG, 2008.

MACHIAVELI, Fernanda. Medidas Provisórias: Os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, USP, 2009. .

MARIOTTI, Aleandre. Medidas Provisórias. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38^a ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonete. Curso de Direito Constitucional. 7^a ed. Editora: Saraiva, 2012.

MONTEIRO, Jorge Viana. Escolhas públicas no Brasil. Rev. Adm. Pública [online], vol.41, n.spe, pp. 97-102, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a07v41sp.pdf>> Acesso em 16 Nov. 2011.

PALÁCIO DO PLANALTO. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/>> Acesso em: 20 de Agosto de 2011.

PESSANHA, Charles. Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil 1964-1992. In: O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 284-299, 1995.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> Acesso em: 20 de Agosto de 2011.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Conceito de Urgência no Direito Público

Brasileiro. In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 01, Malheiros, 1993.

ROSA, Antônio José Miguel Feu. Fábrica De Medidas Provisórias. Revista Jurídica Consulex, Brasília, DF, v. 9, nº. 194, 2005.

SENADO FEDERAL. Portal de Notícias. Senado aprova mudanças na tramitação das medidas provisórias. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/08/16/senado-aprova-mudancas-na-tramitacao-de-medidas-provisorias>> Acesso em: 13 de Maio de 2012.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

VALLE, V. R. L. do. Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial. Editora Fórum Ltda. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 22. ed, São Paulo: Malheiros.

CAPÍTULO VI

EXPERIÊNCIAS DE UM GRUPO DE PESQUISA NA UFCG/SUMÉ: TEORIAS E PRÁTICAS SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Luiz Antonio Coêlho da Silva

Coordenador do Grupo de Pesquisa em Orçamento e Participação do CDSA, que mantém parceria com PET, doutorando em Ciências Sociais

Allan Gustavo Freire da Silva

Gestor Público pelo CDSA-UFCG

Adriano Dário de Araújo

Graduando em Gestão Pública pelo CDSA-UFCG

Edson Francisco Alves Cavalcante

Gestor Público pelo CDSA-UFCG, ex-bolsista do PET-CDSA

Jacqueline Vieira Santos de Oliveira

Gestora Pública pelo CDSA-UFCG

Joseilma de Souza Silva

Gestora Pública pelo CDSA-UFCG, aluna ex-bolsista do PET-CDSA

Williams Martinho Soares de Sousa

Gestor Público pelo CDSA - UFCG, ex-bolsista do PET-CDSA

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público é a principal ferramenta de trabalho de um gestor. Sendo assim, o gestor precisa se manter atualizado com relação às melhores formas de alocação das receitas e das despesas públicas.

De forma geral, este trabalho tratou da análise das teorias e práticas do orçamento público e democrático na atualidade brasileira, com ênfase na região do cariri paraibano e na paraíba. Portanto, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar as teorias e práticas do orçamento público e democrático na atualidade brasileira, com ênfase na região do cariri paraibano. Como objetivos específicos, têm-se: contextualizar a importância do orçamento público na gestão pública brasileira; explorar, na literatura, conceitos, definições e abordagens sobre o orçamento público e democrático contemporâneos; e identificar novas práticas de implementação do orçamento público, com ênfase no orçamento democrático na região do cariri paraibano; e comparar modelos de orçamento público, em municípios do cariri, ou da Paraíba, ou mesmo do Brasil, como forma de construção democrática dos anseios da população em peças orçamentárias.

Esta pesquisa foi classificada como descritiva e exploratória, utilizando a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo. Como técnicas de coleta de dados foram usados a observação, anotações no diário de campo dos pesquisadores, entrevistas semi-estruturadas e aplicação de questionários aos representantes da gestão pública na área do estudo. Quanto aos resultados esperados pretendeu-se contribuir para a iniciação à pesquisa de alunos do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) com tema prático e fundamental para a formação acadêmica de um gestor público contemporâneo, com grande viés para a sustentabilidade, além de contribuição profissional e social aos gestores e demais profissionais da área pública, que passarão a cada vez mais discutir conceitos democráticos em seu cotidiano como gestor.

Este artigo se justifica pela contribuição para a eficiência da Gestão Pública da região do Cariri Paraibano, demonstrando teorias e práticas que têm dado certo em vários municípios onde formas alternativas de administração do orçamento têm disso implementadas para a uma administração pública eficaz, eficiente e efetiva, com retornos positivos para a população em geral.

Com o equilíbrio financeiro adquirido pelo município através da aplicação do orçamento democrático os seus habitantes provavelmente terão uma maior qualidade de vida, além de saberem as aplicações dos recursos públicos de forma transparente. Ou seja, aplicando bem o dinheiro e democratizando o

orçamento, que provêm originalmente de recursos arrecadados da própria população, se terá a transparência, legalidade e impessoalidade aplicados a gestão pública com sua devida importância social.

Outra contribuição deste trabalho será sempre à pesquisa de alunos do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) com tema prático e fundamental para a formação acadêmica de um gestor público. A partir deste projeto foi efetivado a construção de artigo científico com os 06 (seis) alunos pesquisadores/colaboradores desta pesquisa, os quais ainda não detêm de experiência acadêmica nesta área com a análise e coordenação do professor e coordenador do projeto, mestre Luiz Antonio Coêlho da Silva. A seleção dos alunos voluntários foi feita através de entrevista com o professor/orientador da pesquisa em data posterior a aprovação do projeto na Unidade Acadêmica de Educação do Campo do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), Campus Sumé/PB da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Além destas justificativas, o presente projeto contribuiu com dados para as pesquisas que compõem o Núcleo de Estudos em Gestão Pública, Política e Cidadania, da Unidade Acadêmica de Educação no Campo, da UFCG, as quais estão voltadas para a formação de um gestor público contemporâneo, com princípios éticos e democráticos.

O grupo de pesquisa “Teorias e Práticas sobre o Orçamento Público e Democrático” que possui um ano de formação objetiva debater temas ligados a elaboração, execução e acompanhamento dos balanços públicos, e ainda, discutir práticas democráticas na elaboração das peças orçamentárias no Brasil, com ênfase nas experiências e práticas democráticas da região do cariri paraibano, onde eram feitas atas das reuniões passadas (divulgadas na íntegra neste artigo) e sua posterior análise pelos pesquisadores, com sua divulgação em grupo do facebook e em material impresso para consulta de qualquer acadêmico e estudioso do tema orçamento público e democrático, ou mesmo de temáticas ligadas a democracia, a contabilidade e a gestão pública.

A análise dos dados foi feita a partir de uma abordagem quali-quantitativa, considerando que a pesquisa foi projetada para analisar os orçamentos públicos e democráticos de experiências bem e/ou mal sucedidas nos municípios paraibanos, com ênfase no cariri paraibano, ou mesmo a nível de outros estados, como para descrever e interpretar dados e informações de maneira mais aprofundada, observando aspectos qualitativos dos mesmos. Os dados e informações sobre o orçamento público e democrático foram expostos e analisados em encontros semanais nas terças feiras, compreendendo o horário

de 13:30 a 16:30 minutos, com a análise técnica, analítica e crítica dos alunos voluntários do curso de gestão pública e do professor/orientador da pesquisa, na sala do Observatório de Políticas Públicas do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Campus Sumé, na Paraíba.

Diante dessas considerações, são evidenciadas as seguintes problemáticas de estudo a seguir: Qual a importância da implantação do orçamento democrático na gestão pública brasileira, com ênfase na região do cariri paraibano e da paraíba? Quais as novas práticas, conceitos e experiências de implementação do orçamento público e democrático no Brasil e os debates acadêmicos com suas devidas análises através de atas pelo grupo de pesquisa do estudo?

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na contemporaneidade, as teorias e práticas da gestão pública têm passado por constantes transformações, que torna a gestão mais eficiente, econômica e eficaz, e busca ainda a transparência das ações administrativas para a sociedade em geral como forma de prestação de contas.

Sendo assim, o final da década de 1970, especialmente no caso do Brasil, foi marcado pelo reafioramento dos debates a respeito das práticas democráticas implementadas na administração pública. As expressões populares, abafadas pela ditadura militar, ganham um novo fôlego, influenciando os emergentes movimentos sociais que contribuíram com o fim do regime autoritário da década de 1980 (SÁNCHEZ, 2002).

O orçamento público é tido como um instrumento de viabilização do planejamento governamental e realização das políticas públicas organizadas em programas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias, atividades e operações especiais.

Têm-se que o orçamento público foi instituído por Lei na década de 1960, a qual estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle do orçamento dos estados e municípios e Distrito Federal, bem como de acordo com a Constituição Federal de 1988 que estabelece novas diretrizes para o orçamento público no Brasil.

Ao discutir sobre planejamento Marques (2005, p. 25), destaca que:

O orçamento é concebido porque as necessidades são ilimitadas e os recursos são escassos, o que leva a obrigação de compor todas as limitações existentes para executar aquilo que a cidade precisa. Os orçamentos, tanto os públicos quanto os pessoais devem levar em conta os recursos disponíveis e as necessidades. O

planejamento atua para orientar e disciplinar essas necessidades, para organizá-las ao longo do tempo.

Com isso, observa-se que o orçamento deve contemplar as necessidades mais urgentes da sociedade, priorizando áreas básicas, como a saúde e a educação, para que assim se tenha uma melhor qualidade de vida para todos.

De acordo com Rego (2009) o Orçamento Público, em sua forma tradicional representa um conjunto de decisões tomadas por uma minoria que possui o poder, de modo autoritário, sem considerar a opinião da população em geral. Nessa perspectiva, os Orçamentos Participativos consistem em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população participar, falar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos, contribuindo significativamente no planejamento do Plano Plurianual (PPA), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que são as peças principais componentes do Orçamento Público de qualquer administração pública.

Mesmo o Brasil possuindo experiência no processo de centralização política, produzindo relações sociais autoritárias e clientelistas, e com pouca experiência nas práticas democráticas, observou-se uma evolução no final do século XX, nas palavras de Salles (2010), que fez do Brasil um dos países com maior número de práticas participativas e democráticas.

Portanto, neste contexto, surge uma nova proposta de orçamento, denominado de orçamento democrático que busca implantar um processo de discussão e definição de prioridades durante a elaboração do orçamento público.

Assim, o Orçamento Participativo (OP), mesmo não estando em pauta na Constituinte de 1988 é considerado uma alternativa para a crise da democracia representativa. Sendo, portanto, objeto de vários estudos pela academia e considerado uma das práticas promissoras difundidas entre a década de 1990 e a atualidade, sendo implantados em muitos municípios brasileiros, e até mesmo em estados brasileiros.

Neste sentido, surge a experiência democrática que é a democracia participativa. Segundo Sell (2006), pode-se entender a democracia representativa como um conjunto de experiências e mecanismos que tem procuram estimular a participação direta dos cidadãos na vida política por meio de canais de discussão e de decisões governamentais.

A Constituição brasileira de 1988 incorporou a construção de estruturas democráticas no aparato estatal como forma de potencializar a participação popular. Somada a isso, a reforma do

Estado, ocorrida em diversos países da América Latina, delineou a construção institucional da participação, associando-a à governabilidade e à eficiência administrativa. Da junção desses dois “movimentos” resultou um ideário participacionista e a institucionalização da participação que passaria a compor o processo de democratização em curso (KERBAUY e FALCHETTI, 2010, p.446).

É nesse contexto de mudanças e transformações que surge a proposta do Orçamento Participativo (OP), resultado das lutas populares por uma política administrativa que considerasse o cidadão não apenas como receptor, mas como ator das ações, adquire um caráter puramente propositivo.

Para Ananias (2005, p. 33):

O orçamento participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com sua implantação as obras faraônicas, inacabadas para atender a interesses partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade. O orçamento participativo pode ser considerado também um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado.

Sabe-se que a essência de todo o mecanismo do orçamento participativo é a democratização do orçamento público, desde a sua criação, construção até a sua implementação, onde existe o envolvimento da sociedade civil no processo de planejamento dos gastos públicos, processo que anteriormente era visto como uma construção exclusiva dos gestores públicos e de técnicos de sua gestão vigente.

Vários estudiosos, entre eles Gohn (2001), compreendem o fundamental papel que exerce o âmbito local na efetivação das relações de participação popular. Os municípios são tidos como cenários privilegiados do exercício do poder local, sendo esta a possível explicação para o sucesso dos orçamentos participativos em esfera municipal onde são implantados.

Para Avritzer e Navarro (2001 apud SÁNCHEZ, 2002, p. 29), o processo de participação está baseado em três princípios, a saber:

Esses princípios são: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, in-

clusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade entre as decisões e regras estabelecidas pela ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Assim, observa-se que a vontade da população deve ser respeitada, a qual possui em seu cerne a democracia em todas as decisões com o intuito de melhorar suas vidas através de políticas públicas adequadas.

Dizemos, então, que uma sociedade é democrática quando institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e que essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contrapoder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes (CHAUI. 2005.p.25).

Verifica-se que a democracia deve ser tida como uma construção social, onde as pessoas passam a ter voz e vez na maioria das decisões governamentais, priorizando sempre a questão dos recursos financeiros e as prioridades sociais.

Para Bobbio (1986, p. 36):

As democracias representativas que conhecemos são democracias na quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses desta ou daquela categoria.

Quanto à democracia representativa entende-se pela conclamação de um candidato para representar os seus eleitores, os quais devem ser bem representados e priorizados em todas as suas decisões.

Quando se fala em experiências de orçamento democrático lembra-se sempre da experiência de João Pessoa que é mais uma experiência a somar-se a tanta outras em todo o Brasil, como novo espaço de construção de política pública, só que através da participação do povo, além da experiência de implantação pelo prefeito atual do orçamento participativo e democrático em Amparo

no cariri paraibano, que vem se consolidando com o tempo. Portanto, ao longo das duas últimas décadas iniciativas de participação popular foram surgindo e com elas a disseminação de outra forma de gerir os recursos públicos, de possibilitar a transparência na administração pública, bem como a possibilidade da construção de uma nova consciência política social.

A seguir seguem as atas na íntegra das reuniões do grupo de pesquisa “Teorias e Práticas sobre o Orçamento Público e Democrático” da Unidade Acadêmica de Educação do Campo do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, Campus Sumé/PB de 2013, primeiro ano do projeto de pesquisa (novamente aprovado pela unidade acadêmica para 2014), explanando as experiências inovadoras a respeito desta temática, onde são feitas análises e divulgadas atas. Vale salientar que nem todas as reuniões foram registradas em atas, e portanto, o projeto em vigor em 01 (um) ano gerou apenas algumas atas feitas pelos alunos voluntários e supervisionadas pelo coordenador do projeto.

Ata 01

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coelho

Encontro: 09/04/2013 (Escritor da resenha Adriano Dário)

O grupo participante do Projeto de Pesquisa discutiu sobre as bases do Estado capitalista, onde se evidenciou características de Centralização, Estrutura Estatal e Hierarquia. Logo, essa centralização busca mesclar todo o aparato estatal em poucas instituições, concentrando o poder, que geralmente é exercido pelos representantes do capital. É criado um modelo complexo de estrutura estatal capaz de ludibriar as massas para que elas não interfiram no processo público. Por ser um estado liberal que visa à livre iniciativa, áreas como saneamento básico, coleta de lixo e outras que não são lucráveis ao capital ficam passíveis da atuação do Estado. Este investe recursos públicos no que não proporciona lucro aos empresários. Quanto às Políticas Públicas (PP), estas são mecanismos importantes na ação do Estado. Temos como exemplo de PP, o Programa Bolsa Família, que tem como finalidade primária sanar desigualdades sociais; no entanto, o objetivo oculto por traz dessa finalidade é que o Bolsa Família injeta 20,5 bilhões de reais na economia, aquecendo o comércio e proporcionando maior lucratividade aos empresários. O povo trabalha e consome num ciclo vicioso que os desviam de assuntos públicos e políticos. Neste sentido, fica clara a diferença do entendimento de Democracia pela ótica dos

governantes e pela ótica das massas. Isso reforça o conceito de Pseudo Participação Popular na elaboração de orçamentos públicos, onde não há efetivamente a decisão do povo, mas sim a legitimação das decisões das elites.

Equipe: Luiz, Edson, Joseilma, Jacqueline, Adriano, Williams e Allan.

Ata 02

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coelho

Encontro: 26/03/2013 (Escritora da resenha Jacqueline Oliveira)

O grupo participante do Projeto de Pesquisa discutiu sobre a importância da Economia Solidária para Gestores Públicos, com ênfase na alienação democrática, onde diversos conceitos foram surgindo ao longo da discussão, a exemplo da estrutura atual da Democracia Brasileira, o que é Democracia, e o perfil de um líder Democrático na atualidade. Foi discutido a relevância da biblioteca do Ministério do Trabalho (www.mte.gov.br) para que livros sobre economia solidária fossem solicitados para termos oportunidade de estudar melhor o assunto, na busca de cada vez traçarmos um perfil de um Gestor Público de competência. Neste sentido, várias características foram evidenciadas, podendo-se destacar: saber ouvir, ser descentralizador, ser flexível, agir dentro da legalidade, promover a inclusão e a impessoalidade na tomada de decisões, ser um líder participativo, além de dar importância a accountability (transparência das informações públicas). Para as próximas reuniões o Grupo decidiu planejar a visita a cidade de Amparo (a convite do Prefeito da Cidade) para explanar sobre a contribuição que um orçamento democrático pode dar para a efetiva aplicação das políticas públicas voltadas as demandas sociais municipais, além de propiciar in loco o empoderamento desta ferramenta pelo povo. Diante disto, entramos em recesso acadêmico até junho do corrente ano.

Ata 03

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 06/06/2013 (Escritora da resenha Joseilma Souza)

O grupo participante do Projeto de Pesquisa discutiu sobre ciência políti-

ca, fazendo uso de algumas definições de Weber sobre a referida temática. De acordo com Weber, a ciência política é representada por duas grandes áreas: a política e a ciência. Para Weber, não há como uma mesma pessoa ser cientista e político ao mesmo tempo, de forma que, ou se estuda ou se vive da política. No entanto, não basta atuar buscando realizar seus interesses, é necessário gostar do que se está fazendo; é preciso gostar dos jogos e das articulações que existem nas disputas políticas, sendo imprescindível ter a política como vocação. Porém, para se manter no poder não basta ter o conhecimento técnico da gestão, ou mesmo o poder político, se faz necessário a utilização de importantes instrumentos de articulação na busca pela aprovação de seus interesses, que vem acompanhada da ferramenta conhecida como a “malícia política”. Outra ferramenta utilizada pelos atores políticos é a dominação que possui três formas: a dominação racional-legal, a tradicional e a carismática (o político vocacionado), sendo a última a mais utilizada pelos gestores, uma vez que eles ganham certa idolatria por parte dos dominados, independente de como atuam ou das políticas públicas que realizam. Dessa forma, pode-se dizer que dominação carismática (líderes carismáticos atuais) fazem jus desse instrumento para alcançar objetivos pessoais, obtendo um caráter autoritário e dominador.

Ata 04

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 14/06/2013 (Escritor da resenha Allan Gustavo)

O grupo de pesquisa sobre orçamento público realizou a leitura dos relatórios de suas reuniões ocorridas nos dias (26/05 e 07/06). Em seguida, a equipe enfatizou a história do capitalismo, a influência que os bens produtivos exercem na sociedade, além do atual comportamento social, pautado sobre um consumismo exacerbado. Todas essas questões foram elencadas, realizando uma correlação com o Programa Bolsa Família do Governo Federal, onde o real intuito de criação do projeto foi manter aquecido o mercado produtivo, devido a um processo de queda na venda dos produtos e da crise financeira que se iniciara no Brasil, acarretando prejuízos econômicos a vários empresários. A referida política pública não foca a erradicação da desigualdade social no país, constitui-se, sobretudo, como uma maneira bem disfarçada do Estado manter os crescentes lucros das empresas. A falsa ideia de minimização das desigualdades sociais esbarra na própria atuação do governo, onde, por exemplo, a

criação de escolas no país não é prioridade, diante dos novos estádios de futebol construídos para a Copa de 2014. Isto demonstra o desinteresse político para reduzir, de fato, as desigualdades sociais, que só acontecerá mediante o avanço educacional da população. O grupo de estudo, também debateu sobre a implantação do Orçamento Democrático em João Pessoa, mediante, a leitura de um trabalho acadêmico, e fez algumas deliberações sobre o evento democrático que acontecerá em Amparo - PB, reunindo autoridades políticas locais, a população e estudantes do curso de Gestão Pública da UFCG em torno do orçamento democrático implementado na cidade.

Ata 05

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 21/06/2013 (Escritor da resenha Williams Martinho)

O grupo de Pesquisa em Orçamento Público e Democrático discutiu diretamente sobre os mecanismos de participação popular, bem como as ferramentas utilizadas pelo gestor público e o papel da sociedade, quanto à assiduidade e importância dos recursos públicos. Na ocasião, também foi posto em pauta, a realização do Orçamento Democrático na cidade de Amparo-PB, e a participação efetiva do grupo na discussão e apresentação à comunidade sobre os objetivos desse instrumento. Para tanto, o desafio no processo de comunicação torna-se ainda um paradoxo vivenciado pelas instituições públicas, na perspectiva de poder interagir, compreender e construir relações internas e externas para facilitar de forma efetiva a administração pública. O Poder Local, administrando democraticamente, concede espaço à população para participar das decisões do governo e, conseqüentemente, avaliar a política, suas escolhas, sua efetiva implementação, assim como fazer um levantamento das necessidades da comunidade, isto é, o encontro do povo com a gestão para propor ações que possam melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. A participação no Orçamento Democrático não se resume apenas aos moradores da região, mas se fortalece com entidades da sociedade civil, movimentos sociais, usuários dos serviços públicos e representantes de entidades públicas e privadas. Como principais objetivos, destacam-se o estímulo ao exercício da cidadania, o acompanhamento das obras, as ações e os serviços realizados pelo governo, como também fiscalizar de maneira transparente às práticas executadas pela gestão pública, para que assim as receitas do município sejam aplicadas de maneira

eficiente e alcancem as demandas sociais.

Ata 06

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 05/07/2013 (Escritor da Resenha Edson Francisco Alves Cavalcante)

Na reunião realizada no dia 05 de Julho de 2013, no Observatório de Políticas Públicas do Semiárido do grupo de Estudo sobre Orçamento Público e Democrático da Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido foi revisto e avaliado a visita e a participação dos alunos de Tecnologia em Gestão Pública ao Orçamento Democrático realizado no Município de Amparo - Paraíba, e o seu funcionamento, com notável participação e contribuição da integrante Jacqueline Oliveira, que foi responsável pela explanação de conceitos iniciais e a importância do orçamento participativo para o controle social. Em Amparo foi apresentado pelo prefeito as metas estabelecidas pelas plenárias realizadas nas comunidades rurais do município à sociedade urbana e elaborada as metas para a zona urbana para o quadriênio de 2014 a 2017. Percebeu-se uma baixa participação da população amparense na formulação das políticas públicas a serem realizados no município durante as plenárias nas comunidades, sendo justificado pelo gestor do município por motivos logísticos, não havendo uma efetiva comunicação a sociedade. Na reunião também foram citados exemplos práticos de melhoria da aplicação do orçamento público pelo integrante do grupo de pesquisa Adriano Dário, de experiências, frutos de participação de outros orçamentos participativo acontecidos na região do cariri.

Ata 07

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 19/07/2013 (Escritor da Resenha Adriano Dário de Araújo)

O grupo participante do Projeto de Pesquisa no intuito de viabilizar a troca de conhecimentos e experiências assistiu a um vídeo gravado pelo Professor Luiz numa visita à comunidade São Rafael em João Pessoa-PB. Nele po-

demos ver de fato como se estabeleceu a economia solidária naquela comunidade e a mudança que ela proporcionou as vidas de seus habitantes. Através de relatos dos entrevistados pelo professor podemos identificar a marginalização que o capitalismo gerou naquela comunidade, problemas como: violência, desemprego, desmotivação política, baixos índices de saúde e educação, além da exploração do trabalho irregular e informal. Tais mazelas sociais despertou um sentimento de união em todos aqueles que vivenciavam aquela realidade, contribuindo para a criação de uma associação comunitária, posteriormente com visitas técnicas do Banco Palmas e com auxílio da incubadora solidária da Universidade Federal da Paraíba implantaram na comunidade um modelo de economia que visava a produção e o consumo conscientes, só que de uma forma em que o capital gerado não converge para um empresário, mas para todos daquela comunidade em benefícios sociais. Para que fosse possível a realização desse trabalho a comunidade foi pacificada e isso possibilitou que mais serviços públicos fossem disponibilizados. Foram criados na comunidade: padaria comunitária, bazar comunitário e copa comunitária como formas de aumentar a produção e o consumo dentro da comunidade. Por fim, foi instituído o banco comunitário, onde cédulas de dinheiro foram impressas com um valor paralelo a moeda oficial, denominada de orquídea, que proporciona aos seus usuários descontos nos estabelecimentos locais.

Ata 08

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 06/09/2013 (Escritor da resenha Allan Gustavo)

O grupo de pesquisa debateu como será a visita ao asilo de idosos do município de Sumé - PB, que ocorrerá juntamente com a turma da disciplina Gestão das Organizações do Terceiro Setor. Em seguida, a equipe recebeu a visita do professor da UFCG/CDSA, Alex Bruno Ferreira – mestre em administração - e teve a oportunidade de apresentá-lo aos trabalhos realizados pelo grupo, além dos temas trabalhados semanalmente em cada encontro. O professor visitante elogiou o trabalho e respondeu a várias indagações acerca das suas experiências profissionais, falou sobre a importância do orçamento participativo na viabilização de políticas públicas, conectando o tema a situação política do Estado da Paraíba e a fomentação da participação popular incentivada pela atual gestão estadual. No entanto, ressaltou que o orçamento democrático, muitas vezes, sofre

embates de grupos de interesses que se inserem nas massas para favorecer empresários. A equipe enveredou na discussão sobre o despreparo e a desestrutura que assola a administração pública direta e indireta, desaguando em ações ineficientes em todas as camadas administrativas e chegando a alcançar até as instituições universitárias. Nesse sentido, no que compete, discutiu-se sobre a necessidade do orçamento participativo existir na universidade, tendo em vista que uma autarquia também utiliza recursos públicos. O grupo ainda discutiu sobre a incongruência que há na administração pública no que concerne a teoria e a prática em várias situações, preponderando, contudo, os interesses individuais em detrimento do interesse coletivo.

Ata 09

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 13/09/2013 (Escritora da resenha Joseilma Souza)

O grupo de pesquisa sobre Orçamento Público e Democrático do CDSA/UFCEG iniciou o encontro no dia 13/09/2013 debatendo sobre a forma que será realizada a visita ao abrigo de idosos do município de Sumé – PB. A visita terá como objetivo ver na prática algumas teorias estudadas na sala de aula na disciplina de Gestão das Organizações do Terceiro Setor. Dando continuidade ao encontro o grupo debateu alguns artigos sobre controle social, em especial o controle social das comunicações, presente no livro de João Bernardo Toro “A construção do público: cidadania, democracia e participação”. O grupo de pesquisa discutiu ainda a importância da democratização dos meios de comunicação para a sociedade brasileira principalmente, no exercício do controle social, uma vez que mostra informações sobre os mais diversos temas, tornando cada vez menor o controle centralizado de algumas informações (comunicação social tratada por instâncias estatais ou mesmo por instituições políticas), isto é, torna possível a inserção de diálogos entre as ações dos governantes e a sociedade civil, fortificando o empoderamento da população a partir da exposição de informações aos cidadãos em um curto período de tempo, havendo assim, o fortalecimento deste importante mecanismo de controle social.

Ata 10

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 12/11/2013 (Escritor da resenha Adriano Dário)

O grupo participante do Projeto de Pesquisa, como forma de devolver a sociedade o conhecimento circulado na academia e prestar um serviço social estabeleceu que o mesmo visitará as turmas do ensino médio da Escola Estadual Professor José Gonçalves de Queiroz em Sumé-PB, para apresentar os mecanismos de controle social, enfatizando como os jovens podem começar a exercer sua cidadania através deste instrumento que possibilita interação social, e quais benefícios a sociedade pode ganhar com a participação desses jovens no processo demandador de políticas públicas. O professor Luiz começou a explicar os conceitos do controle social, definindo que os alunos que assistirão a palestra deverão saber que o Controle Social se viabiliza através da participação do povo no Planejar das Ações do Governo, pois, é o povo que sofre as mazelas da sociedade e ninguém melhor do que aqueles que tem o conhecimento da realidade local para propor melhorias; foi destacado também que é importante exercer o acompanhamento das atividades da Gestão Pública, pois serve para coibir práticas de corrupção, pois a máquina pública é constantemente acompanhada por um público consciente, e por fim verificar como está acontecendo a execução das políticas públicas que foram sugeridas pelo próprio povo. Em suma, a proposta da palestra é provocar um despertar para a cidadania nesses jovens que integram a nossa sociedade, possibilitando o consolidar das instituições democráticas, além de viabilizar a eficiência na gestão pública, como forma de atender o que realmente é necessário para a população.

Ata 11

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 03/12/2013 (Escritor da resenha Williams Martinho)

O grupo de pesquisa sobre Orçamento Público e Democrático como resultado dos encontros semanais discutiu a finalização do 1º de ciclo de debates do projeto, que terá como resultado final um artigo científico que abordará as experiências nas discussões e contextualização sobre os mecanismos institucionais e constitucionais para a eficácia no processo de implementação do Orçamento Democrático. Neste contexto, o artigo também será fundamentado

nas características do orçamento democrático e tradicional, o funcionamento do Orçamento Público contemporâneo em uma visão global, no Brasil e na Paraíba. Seguindo a mesma linha de pensamento foi discutido a importância do Orçamento como um documento mais bem elaborado em termos financeiros, e representa às finanças públicas, cujo objetivo se submete à atividades fiscais; tendo como exemplo plausível o município de Cabedelo – PB, como um dos maiores arrecadadores da Paraíba. Na discussão, foram postos os princípios orçamentários como ferramenta essencial na gestão pública, dentre os quais estão: 1 – Princípio da Universalidade, trazendo em peça única à previsão de todas as receitas; 2 – Princípio da Exclusividade, sendo proibido incluir dispositivo na lei orçamentária que inclua matéria divergente do seu objetivo; 3 – Princípio da Unidade, em uma única legislação devem ser previstas as receitas e gastos dos três poderes da União; 4 – Princípio do equilíbrio, onde os gastos são condicionados à arrecadação; 5 – Publicidade, todas as matérias e gastos da administração pública deverão ser publicados. Na ocasião, tivemos a presença do aluno do 6º período de Gestão Pública, Ramilson Glaydson, que observou as discussões do grupo.

Ata 12

PROJETO DE PESQUISA SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO E DEMOCRÁTICO

Coordenador: Prof. Msc. Luiz Coêlho

Encontro: 19/11/2013 (Escritor da resenha Allan Gustavo)

O grupo de pesquisa elaborou conjuntamente com todos os seus componentes, a apresentação em slides, salientando o papel do orçamento democrático participativo na sociedade, os quais serão expostos na Escola Mirim de Gestão Pública, atividade organizada pelo Programa de Educação Tutorial - PET. Em seguida, o professor Luiz Coêlho demonstrou um modelo de apresentação sobre o tema plano de negócios, a fim de que sejam ampliados os conhecimentos da equipe na área da Gestão Pública e sua relação com o tema empreendedorismo e desenvolvimento da economia local. O professor Luiz presenteou a “Account” - Empresa Júnior do curso superior de tecnologia em gestão pública - com uma coleção de livros sobre a política nacional de economia solidária. A equipe após examinar o material, compartilhou com seus integrantes sobre a importância desse mecanismo de desenvolvimento social para o estabelecimento da valorização do ser humano e a promoção de um ambiente justo e sustentável. O docente ainda enfatizou sobre os desafios da pesquisa

científica, suas experiências acadêmicas no doutorado e destacou a importância do controle e fiscalização das instituições para a viabilização da economia solidária. O grupo de estudo também assistiu vídeos referentes à educação financeira pessoal e debateu a respeito do assunto, correlacionando a questão da necessidade de se ter equilíbrio econômico familiar com os impactos que nossas ações causam na economia local, nacional e no desenvolvimento social.

Sendo assim, estas atas compõem as discussões e análises do grupo de orçamento público, afirmando que as práticas democráticas devem ser empoderadas pelo povo.

3. CONSIDERAÇÕES

As práticas democráticas no Brasil têm feito suscitar novos conceitos de democracia, de cidadania e de inclusão social antes esquecidos pelo sistema capitalista. Sendo assim, experiências como o orçamento democrático, faz nascer a esperança de um futuro melhor para as próximas gerações, com eficiência e eficácia da gestão pública.

Sendo assim, analisar teorias e práticas do orçamento público e democrático na atualidade brasileira, com ênfase na Paraíba e na região do cariri paraibano fez-se notar as necessidades da população que anseia por melhorias sociais, econômicas, educacionais e ambientais urgentes.

Portanto, debateu-se no grupo de pesquisa “Teorias e Práticas sobre o Orçamento Público e Democrático”, formado por acadêmicos do curso de tecnologia superior em gestão pública da Universidade Federal de Campina Grande, Campus Sumé/PB, explanando-se as experiências inovadoras a respeito desta temática, unindo teoria e prática, e fazendo-se análises desencadeando nas atas das reuniões, que resumiam todas as experiências, debates e conversas do grupo; e com isso concluiu-se que é de suma importância o controle social, que deve haver a democratização do orçamento público na gestão pública de todos os municípios brasileiros, para que assim se tenha mais eficiência com os recursos públicos disponíveis, alocando-os na demanda social correta.

Vale ressaltar, que os recursos escassos do orçamento devem ser bem administrados pelos gestores públicos atuais, que devem ser profissionais da gestão pública com apoio técnico qualificado, além de terem sob sua administração políticas públicas de grande importância e cunho social, apoiando a accountability e o empoderamento do orçamento pelo povo, que

torna a importância do controle social fundamental para o crescimento das cidades e de um Estado que represente sobremaneira a sua população.

Todavia, a fiscalização do controle interno, externo e social deve fazer parte de qualquer gestão pública, considerando sempre a necessidade de primar pelos princípios orçamentários que devem fazer parte da cartilha diária do gestor preocupado em tornar a sua população receptora de benefícios sociais e econômicos para que assim tenham um verdadeiro desenvolvimento sustentável.

Com isso, verifica-se que a solução para a democratização do orçamento é fazer com que o povo tome para si esta ferramenta importante para a eficiência dos serviços públicos que devem primar pela qualidade em todos os seus âmbitos.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. 2003. Disponível em: <onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x/full>.

AZEVEDO, Sergio de. NABUCO, Ana Luiza (Orgs.) Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

BEZERRA FILHO, João Eudes. Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Disponível em: <www.redebrasileiraop.com.br>. Acesso em: 15/12/2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CHAUÍ, Marilena. Contribuições sobre à Democracia e os obstáculos a sua contribuição, In,

DENHARDT, Robert B. Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DRUCKER, Peter F. 50 casos reais de administração. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo, Cortez, 2001. p. 13-45.

GONÇALVES, Andréa de Oliveira; BILHIM, João Abreu de Faria. Casos de ensino em administração pública Brasil – Portugal. São Paulo: Atlas, 2012.

GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. 2006. Lua Nova. São Paulo. 2006.

JOAO PESSOA (cidade). Decreto-lei nº. 11.903, de 29 de março de 2010. Portal do Orçamento Democrático. Disponível em: < www.od.joaopessoa.pb.gov.br/ >. Acesso em: 20 nov. 2011.

KERBAUY. Maria Teresa Miceli e FALCHETTI. Cristhiane Aparecida. A participação na política de assistência social In, ESTUD. SOCIOL., ARAR-AQUARA, V.15, N.29, P.445-468, 2010.

LEAL, Suely. Fetiche da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife. Ed. do Autor. 2003.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. Fundamentos da auditoria governamental e empresarial. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de; RIBEIRO FILHO, José Francisco; et al. Gestão baseada em resultados no setor público. São Paulo: Atlas, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia Científica. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Aluísio Eustáquio de Freitas. In: FERNANDES, Rodrigo Barroso. AZEVEDO, Sergio. (Orgs) Orçamento Participativo, Construindo a democracia. Rio de Janeiro, Revam, 2005.

PALUDO, Augustinho Vivente. Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

PREFEITURA de João Pessoa/PB. Orçamento Democrático. João Pessoa: [s.n], 2005.

_____. Regimento Geral do Orçamento Democrático. João Pessoa: [s.n], 2011.

REGO, Marilene Gomes de Sousa. A influência da implantação do Orçamento Participativo na Cultura Política dos habitantes da cidade de João Pessoa-PB. 2009. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Paraíba.

SÁ, A. Lopes de; SÀ, A. M. Lopes de. Dicionário de contabilidade. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

SALLES, Helena da Motta. Gestão democrática e participativa. Especialização em Gestão Pública Municipal. Editora Universitária. João Pessoa. 2010.

SÁNCHEZ, Félix. Orçamento Participativo: teoria e prática. São Paulo: Cortez, Coleção Questões da Nossa época; v. 97, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. 2002. Cadernos metrópole. nº.8.

SELL, Carlos Eduardo. Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis RJ. Vozes, 2006.

SILVA, Valmir Leôncio da. A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2012.

TEIXEIRA, ANA CLAUDIA.(Org). Os Sentidos da Democracia e da participação. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005.

TORO, João Bernardo. A Construção do Público: Cidadania, Democracia E Participação. Coleção: Serie. Desafios Hoje; Ano Edição: 2005.



Figuras: grupo de orçamento democrático em evento em Amparo/PB, visita técnica TCE e palestra com diretor do CDSA e reuniões semanais. Fonte: fotografias obtidas pelos pesquisadores (2013).

CAPÍTULO VII

RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL: UMA ANÁLISE SOBRE A TRÍADE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAIBA

Nathállya Etyenne Figueira Silva

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Melline Enéas da Silva

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Vamberto Oliveira de Souza

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Dra. Sandra Maria Araujo de Souza

Professora do Departamento de Administração e Economia da UEPB

RESUMO

A sustentabilidade assume um papel essencial na reflexão em torno das dimensões: econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento, e as Instituições de Ensino Superior - IES atuam como semeadoras de ideias e debates socioambientais na academia. A partir disso, o objetivo da pesquisa foi analisar as iniciativas da tríade, (ensino, pesquisa e extensão) da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em relação as questões Socioambientais. O presente estudo utilizou uma metodologia de caráter exploratório e também é descritiva, além de possuir caráter bibliográfico. As atividades de ensino foram analisadas a partir de uma pesquisa nas grades curriculares dos cursos existentes na instituição, em busca de temas associados às questões socioambientais. As atividades de pesquisa foram estudadas na busca de periódicos editados pelos cursos da UEPB, onde foram encontradas duas revistas científicas que possuem em seus bancos de dados artigos que abrangem a temática socioambiental. As atividades de extensão são difundidas na instituição em áreas temáticas, no qual 20% do total dos projetos estão inclusos na temática ambiental. Pode-se concluir que a UEPB tem atividades de ensino, pesquisa e extensão que se preocupam com as questões socioambientais dentro da instituição, partindo da essência que as universidades, como formadoras de cidadãos que irão atuar na sociedade de forma geral, possuem um compromisso com o social.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Questões Socioambientais. Instituições de Ensino Superior.

1. INTRODUÇÃO

A partir das grandes mudanças que ocorreram no mundo após a revolução industrial, muitas pessoas e organizações mudaram sua forma de consumir e agir, onde passou-se a serem realizadas atividades que eram mais nocivas ao meio em que vivemos. Através dessas formas de “comportamento” foram desencadeando vários problemas ambientais existentes até hoje. O grande desafio da modernidade é diminuir os impactos ambientais gerados com essa era industrial e mudar o comportamento tanto das pessoas como das organizações em prol de uma existência mais sustentável.

De acordo com Wienhage et. al., (2009, p. 8) “A evolução da sociedade criou a necessidade de que as organizações desenvolvessem mecanismos que aliem os resultados econômicos com as questões relacionadas aos problemas

socioambientais.” Ou seja, esse alinhamento de interesses se remete ao tripé do Desenvolvimento Sustentável, o social, o econômico e ambiental, fazendo com que as organizações se reportem a sociedade obtendo seus lucros, mas de maneira consciente.

Como organizações, as Instituições de Ensino Superior (IES), também vêm mudando a sua forma de agir socialmente, uma vez que sua maior contribuição é para com a sociedade. A missão das IES segundo Fraga, (2010, p. 8) é “... transmitir o saber, qualificar o profissional e formar o caráter, enfim, ‘construir’ o cidadão”. Muitas dessas instituições desenvolvem projetos abordando questões socioambientais, contribuindo e incentivando as pessoas que participam de tais ações a aderirem atitudes mais conscientes.

Dessa forma, fica claro o papel das IES de não apenas formar profissionais, mas de agir e incentivar os alunos e profissionais que nela atuam a contribuírem com as questões socioambientais. Nesse contexto surge a inquietação da pesquisa com a seguinte problemática: Quais as iniciativas do tripé (ensino, pesquisa e extensão) da Universidade Estadual da Paraíba em relação a questões Socioambientais? As IES seriam semeadoras de ideias e debates socioambientais na academia, com o objetivo de que essas ideias fossem postas em prática pelos discentes durante e após sua vida acadêmica, criando um elo social e ambientalmente responsável com a sociedade (WIENHAGE, 2009). A partir disso, o objetivo da pesquisa é analisar as iniciativas da tríade (ensino, pesquisa e extensão) da Universidade Estadual da Paraíba em relação a questões socioambientais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM AMPLO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

O século XXI foi marcado como o século das mudanças, o desenvolvimento sustentável fez e ainda faz parte desta mudança, influenciado nos processos econômicos e produtivos refletindo na sociedade uma relação entre valores e conscientização ecológica. A sustentabilidade é um pensamento que assume um papel essencial na reflexão em torno das dimensões: econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento e das alternativas que se configuram (JACOBI, 1997; GUIMARÃES, 1998).

Desse modo, o conceito sobre o desenvolvimento sustentável abordado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNU-

MAD, 1992), afirma que o desenvolvimento sustentável satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer as possíveis necessidades das gerações futuras.

A sustentabilidade possui um conceito amplo que, contrário ao que muitos pensam não se aplica somente a fatores ambientais, mas a qualquer coisa ou pessoa capaz de sustentar, ou suportar condições diversas. Porém, em vista as questões ambientais atualmente recorrentes, o termo se torna referência aos aspectos e impactos ambientais na sociedade.

Tendo em vista os crescentes impactos ambientais causados pela sociedade ao meio ambiente é necessária uma mudança de padrões, onde a sustentabilidade passou de uma simples gestão dos recursos para uma gestão da própria raça humana, uma vez que o planeta já não suporta as explorações diárias e momentâneas em seu ecossistema. Portanto, viver de modo sustentável é assegurar que os recursos naturais sejam utilizados em uma velocidade que permita sua regeneração, ou seja, requer um padrão no qual os limites são impostos pelo planeta. Assim, a “[...] maximização da produção econômica, deve ser restringido em favor dos imperativos sociais (minimização do sofrimento humano atual e futuro) e ecológicos (de proteção da ecoesfera)” (BELLEN, 2004, p. 72).

A maior parte da população hoje vive em zonas urbanas, refletindo na degradação das condições de vida, mais dependentes da tecnologia, e do consumo incomum de energia e água, gerando uma inevitável crise ambiental. Para que esta realidade se modifique por inteiro, torna-se necessário uma mudança de costumes, inserida na sociedade desde cedo, através da educação e do meio em que o indivíduo vive. Desse modo, destaca-se o papel das Instituições de Ensino Superior (IES), rumo ao desenvolvimento sustentável.

Ao passo em que as dificuldades eventualmente se intensifiquem, novos paradigmas e responsabilidades da educação e do comportamento socioambiental serão inseridos na sociedade, a fim de amenizar possíveis consequências para as futuras gerações. É necessário então, que a sustentabilidade, em suas mais diversas formas, seja mensurada, possibilitando um estudo preciso, que traga uma gama de informações úteis para a formulação de estratégias sustentáveis e uma divisão de ações por parte dos diversos setores. Para isso, a responsabilidade socioambiental se torna aliada do setor público e privado adotando uma postura e ações éticas, que contribuam para o desenvolvimento econômico de forma consoante com a qualidade de vida da sociedade e a preservação do meio ambiente.

2.2. RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

A preocupação na implementação de ações voltadas para a valorização da mão de obra dos colaboradores tomou uma dimensão maior na década de 70, a sociedade não almejava apenas qualidade nos produtos, preços e cumprimento das leis, mas houve uma inquietação de que as empresas minimizassem os problemas sociais e ambientais da sociedade. As organizações têm o poder político e uma habilidade de movimentar os recursos financeiros e tecnológicos desenvolvendo ações que podem ser replicadas pelos outros atores sociais, o que torna as empresas um instrumento para a solução dos problemas sociais e ambientais (YOUNG, 2004).

Em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, foi discutido pela comunidade internacional sobre o meio ambiente e as necessidades de desenvolvimento. Através da publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”, conhecido por Relatório de Brundland, em 1987, começou-se a disseminar o conceito para o desenvolvimento sustentável. Em 1992, a Conferência realizada no Rio de Janeiro, o empresário Stephan Schmidheiny lançou o livro Mudando o rumo, onde demonstrou em sua obra que os empresários poderiam aplicar em seu planejamento estratégico o desenvolvimento sustentável, colocando não só o lucro como prioridade, mas o meio ambiente sendo um suporte para a empresa, uma estratégia para prospecção de novos clientes.

A Responsabilidade Social surge então como uma vantagem competitiva, como uma estratégia de conquistar novos clientes para as empresas que aderem à mesma em suas rotinas de trabalho. Ela começa a assumir novas características englobando mudanças, tanto internas quanto externas, das empresas. Para Ashley (2002, p.6):

Responsabilidade social pode ser definida como o compromisso que uma organização deve ter para com a sociedade, expresso por meio de atos e atitudes que a afetem positivamente, (...), agindo proativamente e coerentemente no que tange a seu papel específico na sociedade e a sua prestação de contas para com ela. A organização (...) assume obrigações de caráter moral, além das estabelecidas em lei, mesmo que não diretamente vinculadas a suas atividades, mas que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável dos povos.

A Responsabilidade socioambiental sobre o desempenho da empresa estar relacionado segundo Hart (1997), as empresas necessitam criar uma

visão de economia global sustentável, desenvolvendo estratégias e capacidades integradas com o meio ambiente, considerando os coerentes problemas das diferentes economias (de mercado, de sobrevivência e da natureza). A responsabilidade socioambiental assume um papel relevante nas empresas, como forma de criar valores para todos os stakeholders. É necessário dar uma ênfase maior aos stakeholders para ter o conhecimento dos diversos envolvidos dentro das organizações, auxiliando na criação de ações mais eficientes por parte dos seus colaboradores através de alianças e compromissos com a empresa.

As alianças socioambientais são perpetradas entre as empresas, em especial, as sem fins lucrativos, que possuem uma preocupação focada no bem estar do individuo, criando uma estratégia corporativa. Hartman e Stafford (1998), citam os pontos que justificam uma aliança socioambiental, em especial com organizações sem fins lucrativos:

- Um grupo ambiental pode ser um grande aliado no desenvolvimento de estratégias de responsabilidade ambiental, fortalecendo laços com a sociedade e instituições que fornecem recursos críticos para o desempenho da empresa;
- Alianças ambientais podem ajudar a empresa a estar de acordo com a legislação e questões ambientais, antes que normas rígidas do governo ameacem a sua posição no mercado;
- Programas de responsabilidade ambiental podem melhorar a eficiência operacional da empresa, pela redução de custos;
- Alianças ambientais podem gerar novas oportunidades para produtos e tecnologias “verdes”.

Portanto, é relevante afirmar que as alianças socioambientais são estratégias competitivas e positivas para as organizações, tanto de caráter público quanto privado, resultando em ações sociais influentes de maneira interna e externa. As Instituições de Ensino Superior como disseminadores do conhecimento são consideradas um polo de influencia e tem adquirido programas de responsabilidade socioambiental em suas estratégias, de maneira que envolva toda comunidade acadêmica nesse processo.

2.3 INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Com a globalização, as formas de produção e consumo e as novas tec-

nologias, as organizações se veem num processo de modificação nas formas de atuação, com visão focada na tríade de desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental, fazendo com que suas organizações, além de se preocuparem com lucros, e com o cumprimento da legislação, se voltem a atender também a responsabilidade social e ambiental.

Em meados dos anos 70 foi que a comunidade internacional começou a tratar das questões ambientais e incorporá-las nas suas atividades diárias, com isso surgiu efetivamente a Responsabilidade Socioambiental que é um conceito empregado por organizações que expressam o quão elas são responsáveis com as questões sociais e ambientais que envolvam realização de atividades para a sociedade e ao meio ambiente, visando diminuir os impactos no contexto que ela está inserida (CUZZUOL et. al., 2012).

As principais organizações inseridas nesse contexto de Responsabilidade Socioambiental são as Instituições de Ensino Superior (IES), onde segundo Salgado e Cantarino (2006) tem o desafio de colaborar para uma sociedade baseada em comportamentos social e ambientalmente responsáveis e uma melhoria nos valores, habilidades e competências das pessoas para uma efetiva participação na tomada de decisão e ajudar aqueles que a buscam para adquirir novos conhecimentos.

Nesse sentido, as práticas adotadas pelas IES e os projetos desenvolvidos na mesma como os de ensino, pesquisa e extensão, se tornam relevantes para disseminar a responsabilidade socioambiental, como afirmam Salgado e Cantarino (2006, p.4):

Sendo a prática ambiental uma atitude transversal é preciso favorecer ações que permitam às IES pô-las em prática tanto internamente como junto às comunidades a elas vinculadas, de forma a possibilitar que, a aprendizagem das práticas ambientais ocorra através do relacionamento entre o ensino, pesquisa e a operacionalização das ações propostas.

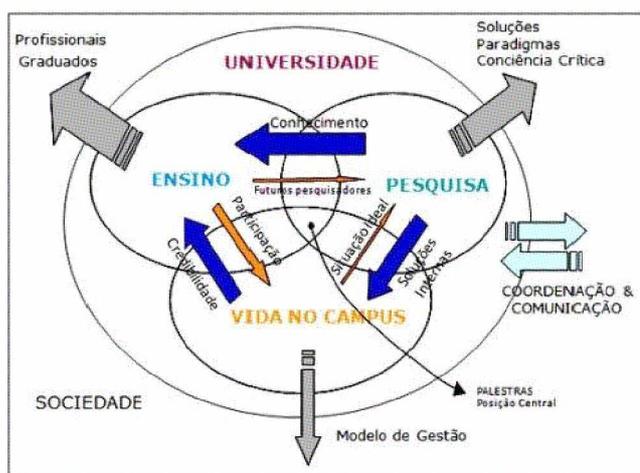
Assim, o que se propõe é que o interrelacionamento das questões ambientais ocorra através da aprendizagem, do aprofundamento desses fatores a partir da pesquisa e que se aplique a comunidade, de forma a mudar a realidade de algumas pessoas nela inserida. Essa mudança de pensamento e conduta irá ocorrer a partir do momento que as próprias IES comecem a modificar a forma de atuação e utilize práticas ambientais e até sistemas ambientais no seu cotidiano.

A educação ambiental é o principal meio de modificar o pensamento

das pessoas e posteriormente o comportamento e atitude das mesmas, dessa maneira, é necessário que nas IES esse tipo de educação seja transversal e que seja tratada em diversas áreas e em diversas disciplinas. Segundo Barbieri (2006 apud WIENHAGE et. al., 2009) o objetivo da educação ambiental é desenvolver na população mundial a necessidade e consciência de preocupar-se com o meio ambiente e de procurar alternativas para sanar os problemas já existentes, para assim corroborar de um futuro melhor.

Destacando a questão educacional como uma prática fundamental para que as IES, pela formação, possam contribuir na qualificação de seus egressos, futuros tomadores de decisão, para que inclua em suas práticas profissionais a preocupação com as questões ambientais Tauchen & Brandli, (2006). A Figura 01 demonstra o papel das IES no que se diz respeito ao desenvolvimento sustentável.

Figura 01 O papel da universidade na sociedade, relativo ao desenvolvimento sustentável



Fonte: Fouto, (2002) Adaptado por Lara (2012)

As IES devem ser disseminadoras através do combate aos impactos ambientais gerados por elas mesmas, para servirem de exemplo ao cumprimento da legislação e além disso, por em prática o que compreendido na teoria. Algumas instituições adotam Sistemas de Gestão Socioambiental (SGB), como é o caso do Ecocampus, que é um sistema de gerenciamento ambiental direcionado a IES, esse projeto existe na Europa e reconhece as faculdades e universidades que possuem práticas de sustentabilidade ambiental (TAUCHEN; BRANDLI, 2006). O Ecocampus é um sistema flexível e utiliza tais pontos como sendo

exemplos chave para a sustentabilidade:

- Contribui para o desenvolvimento da ética sustentável
- Controla os transportes dentro do campus;
- Prima pelo bem estar, saúde e segurança;
- Reduz os desperdícios;
- Aprimora as atividades ambientais curriculares;
- Monitora o consumo de água e energia; e
- Motiva a participação da comunidade local e regional.

Nesse sentido, observa-se a importância desse sistema para a instituição, para os estudantes e para a sociedade de uma forma geral, pois além de contribuir para a educação dos discentes, possui na sua forma de gestão esse cuidado com o ambiente e as pessoas que utilizam a instituição seja como estudante seja como funcionário tem em seu cotidiano a vivência com práticas para a sustentabilidade e para colaborar com um mundo melhor.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa pode ser classificada quanto aos fins e quanto aos meios: quanto aos fins é caracterizada como descritiva e exploratória, pois têm como principal finalidade desenvolver, explanar e descrever conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos futuros (GIL, 2008). Quanto aos meios a pesquisa é caracterizada como bibliográfica, na qual se utilizam de trabalhos já publicados, como livros, teses, dissertações e artigos científicos para dar embasamento teórico ao estudo (GIL, 2008) e documental, pois se utilizou documentos referentes aos cursos e projetos disponíveis no site da Instituição.

Buscando atingir o objetivo da pesquisa que foi analisar as iniciativas da tríade (ensino, pesquisa e extensão) da Universidade Estadual da Paraíba em relação a questões socioambientais, foi realizada a coleta de dados a partir de uma pesquisa no site da Instituição selecionada, no caso a Universidade Estadual da Paraíba- UEPB, os dados utilizados foram de caráter secundário.

A UEPB foi selecionada como objeto de pesquisa, por ter caráter público e por ter como objetivo, através do ensino, da pesquisa e da extensão, produzir um conhecimento comprometido com o enfrentamento à exclusão social, com a missão de formar cidadãos, mediante a produção e a socialização do conhecimento, contribuindo para o desenvolvimento

educacional e sociocultural da Região Nordeste, particularmente do Estado da Paraíba, em sintonia com o Plano de Desenvolvimento Sustentável Estadual (UEPB,2014).

No site da Instituição, buscou-se os documentos referentes à composição curricular dos cursos de todos os campi da UEPB, editais de aprovação de projetos de Iniciação Científica – PIBIC e projetos aprovados em atividades Extensionistas, além de verificar as revistas eletrônicas vinculadas e os grupos de estudos a Instituição, a fim de identificar as atividades que a IES tem desenvolvido sobre questões socioambientais e também verificar se esse tema é abordado em sala de aula nas disciplinas.

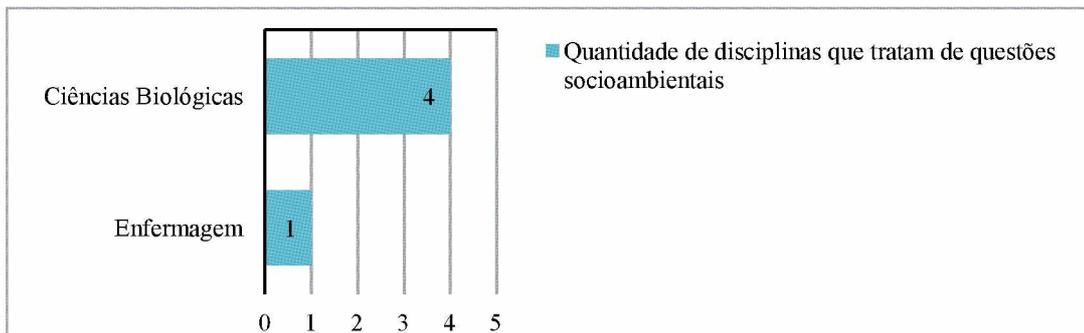
Para a análise dos dados, as informações foram sistematizadas em atividades de ensino, atividades de pesquisa e atividades de extensão.

4. ANÁLISE DE DADOS

Para melhor análise dos dados foram necessárias a divisão em algumas atividades: Ensino, Pesquisa e Extensão. O ensino de graduação da UEPB tem por objetivo contribuir para a formação do cidadão crítico e socialmente comprometido e solidariamente integrado à sociedade, com responsabilidade social, comportamento ético e competências profissionais básicas (UEPB,2014).A seguir serão apresentados os dados referentes às disciplinas abordadas nos cursos de graduação da UEPB que tratem sobre questões socioambientais.

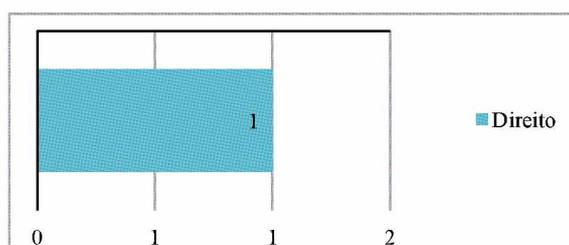
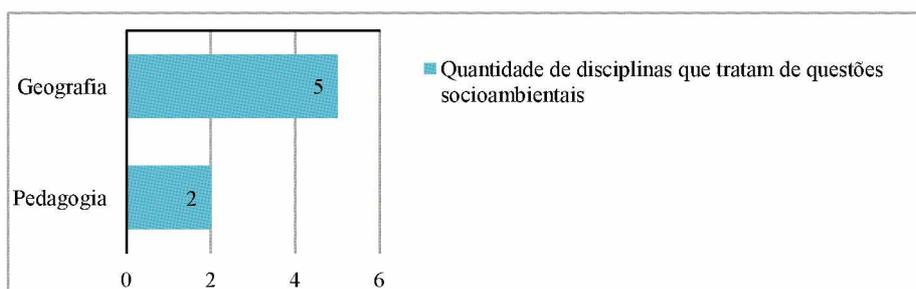
4.1. ATIVIDADES DE ENSINO

O Centro de Ciências Biológicas e da Saúde – CCBS da UEPB compõe-se de 7 cursos: Ciências Biológicas, Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Odontologia, Psicologia, de acordo com os dados apresentados no Gráfico 1 a seguir que apenas 2 cursos tratam de questões socioambientais. Tal temática é abordada no curso de Enfermagem por apenas uma disciplina e no curso e Ciências Biológicas por 4 disciplinas. Isso mostra que muitos cursos desse centro ainda não abordam a temática, na qual deve ser inserida no projeto político pedagógico, uma vez que a prática ambiental é uma atitude transversal e que deve incluir ensino e extensão como forma de disseminar as questões socioambientais no cotidiano dos alunos (SALGADO e CANTARINO, 2006).

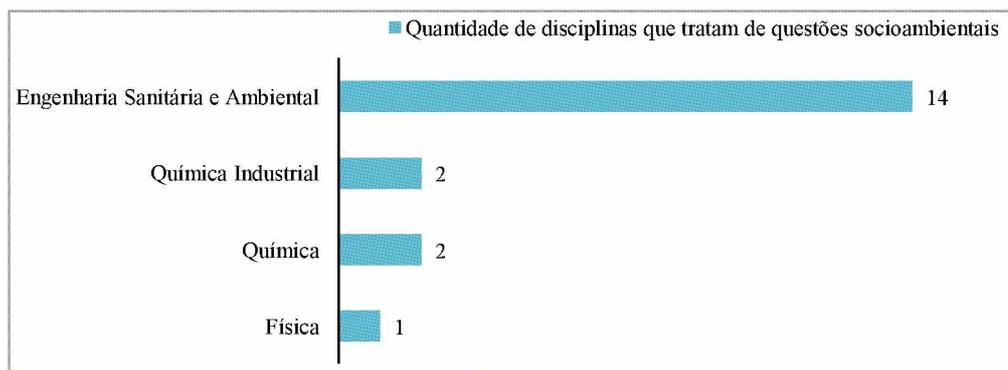


O Centro de Educação – CEDUC é composto por 5 cursos: Filosofia, Geografia, História, Letras, Pedagogia. Conforme o Gráfico 2, dois cursos do CEDUC abordam no seu plano de ensino questões, sendo o curso de Pedagogia com 2 disciplinas e o curso de Geografia com 5 disciplinas. Dessa forma o conhecimento sobre as questões sociais e ambientais estão sendo tratadas dentro dessas áreas de forma que os discentes possam se portar diante dessas temáticas durante a vida acadêmica e posteriormente quando estiverem atuando profissionalmente

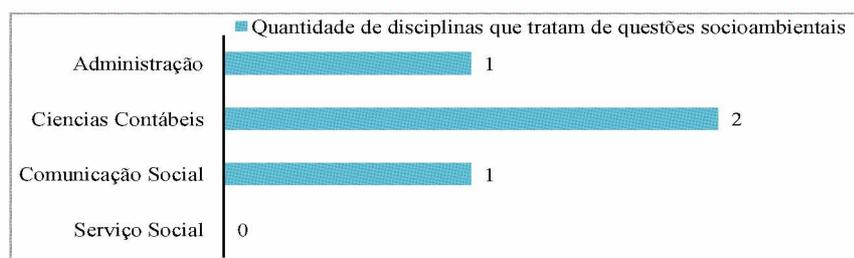
O Centro de Ciências Jurídicas da UEPB é composto apenas do curso de Direito como mostra o gráfico 3, o mesmo aborda em seu plano de curso uma disciplina de cunho socioambiental, mostrando que o mesmo tem preocupações com a sociedade atual e futura e com o desempenho dos seus futuros profissionais frente a essa temática, hoje, muito debatida.



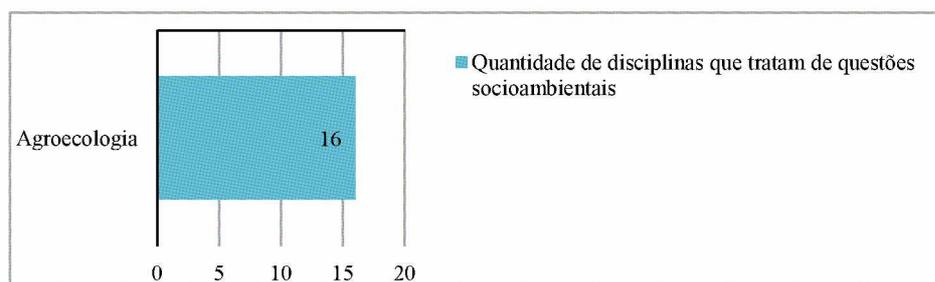
O Centro de Ciências e Tecnologias – CCT compõe-se de 7 cursos: Estatística, Engenharia Sanitária e Ambiental, Química Industrial, Física, Computação, Matemática, Química, sendo quatro desses exibidos no gráfico 4, dos quais utilizam em seu plano de curso, disciplinas que trabalham questões socioambientais. O Curso de Engenharia Sanitária e Ambiental, ganha destaque na quantidade de disciplinas, pois o mesmo trabalha diretamente nessa área.



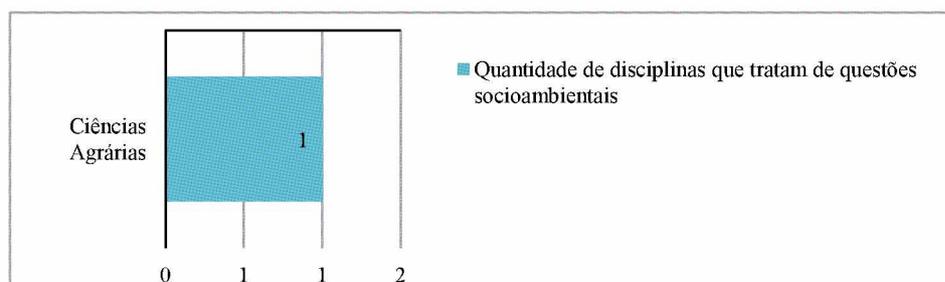
O Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA é composto por 4 cursos: Administração, Ciências Contábeis, Comunicação Social e Serviço Social. De acordo com a pesquisa feita nas grades curriculares dos respectivos cursos e conforme mostra o gráfico 5, o de Administração foi identificado apenas a disciplina Gestão Ambiental que aborda questões socioambientais. Em relação ao curso de Ciências Contábeis existem as disciplinas Contabilidade Socioambiental I e Contabilidade Socioambiental II abordando tais questões. O curso de Comunicação Social apresenta o componente Jornalismo Ambiental. E por fim, o curso de Serviço Social não houve resultados de componentes que abordem questões ambientais em sua ementa. Novamente é perceptível a falta de interesse pela temática nos cursos superiores, onde os projetos político pedagógico são mínimos as abordagens relacionadas ao meio ambiente.



O Centro de Ciências Agrárias e Ambientais – CCAA foi criado no Campus II no município de Lagoa Seca em 07 de fevereiro de 2007 através da RESOLUÇÃO/UEPB/CONSUNI/004/2007. Neste campus foi analisado o único curso ofertado o de Agroecologia conforme o gráfico 6, em sua ementa foram identificadas as disciplinas relacionadas ao tema da pesquisa: Física do Ambiente Agrícola; Irrigação e o meio ambiente; Mecanização Agrícola e Meio Ambiente; Ética e meio ambiente; Melhoramento Genético de Plantas e o Meio Ambiente; Meio Ambiente e Turismo Agroecológico; Biocombustível e Meio Ambiente: Principais Culturas Produtoras; Manejo Ecológico de Pragas e Doenças; Manejo Ecológico de Bacias Hidrográficas; Gestão Ambiental dos Recursos Hídricos; Tecnologia de Monitoramento Ambiental; Legislação Agrária e Ambiental; Sociologia Ambiental; Desenvolvimento Sustentável; Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável e Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável. O curso tem grande afinidade com os temas ambientais e ecológicos e possui comprometimento com as Ciências Agrárias e Ambientais e também com os demais campos científicos afins.



O Centro de Ciências Humanas e Agrárias – CCHA Campus IV da UEPB, onde está inserido no Sítio Cajueiro na Zona rural de Catolé do Rocha. Neste campus foi analisado o curso de Ciências Agrárias, gráfico 7 e foi identificada a disciplina Ecologia e Meio Ambiente, onde são discutidas questões relacionadas às condições ambientais.

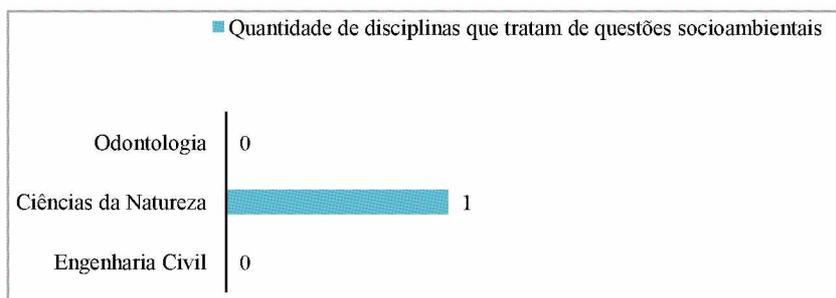


O Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas - CCBSA Campus V localizado em João Pessoa é composto pelos cursos: Arquivologia, Relações Internacionais e Ciências Biológicas. Porém, de acordo com o gráfico 8, apenas nos cursos de Ciências Biológicas com as disciplinas: Sociedade, Desenvolvimento e Ambiente; Educação Ambiental; Legislação Ambiental; Gestão Ambiental; Impacto Ambiental; Mutagenese Ambiental; Planejamento e Zoneamento Ambiental; Microbiologia Geral e Ambiental; Movimentos Ecológicos e no curso de Relações Internacionais com as disciplinas: Meio Ambiente e Relações Internacionais e Desenvolvimento Sustentável na América Latina, contribuem com debates e discussões referentes às questões socioambientais. Neste caso, é a notória o destaque do curso de Ciências Biológicas a participação nesta temática pela proximidade com o objeto de pesquisa do curso

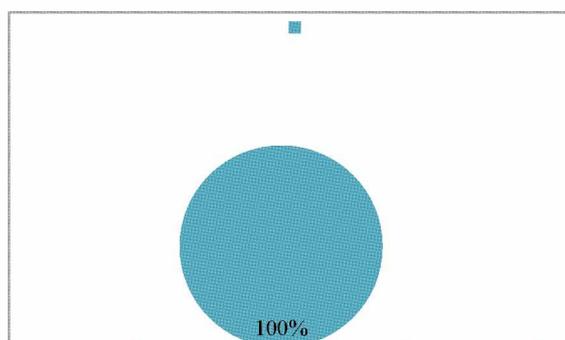


O Centro Ciências Exatas e Aplicadas – CCEA Campus VII localizado em Patos é composto pelos cursos: Administração; Matemática; Computação e Física. De acordo com a pesquisa realizada apenas o curso de Física com as disciplinas: Química do meio ambiente e Fundamentos da Ecologia Geral abordam questões socioambientais. Nesse caso foram percebidos cursos localizados em campus diferentes da mesma instituição com ementas distintas, no caso do curso de Administração campus I possui uma disciplina relacionada com questões ambientais e no curso de Administração VII não foi identificada a disciplina.

E por fim o Centro de Ciências, Tecnologia e saúde – CCTS Campus VIII localizado em Araruna conta com os cursos: Odontologia; Ciências da Natureza e Engenharia Civil. Mas uma vez apenas um curso aborda questões ambientais como mostra o gráfico 10 e neste caso foi o de Ciências da Natureza, que pela nomenclatura já possui similaridades com a temática socioambiental.



De acordo com o próprio site da UEPB existem 46 cursos de graduação registrados, destes apenas 18 trabalham na sua grade curricular disciplinas que tratam de questões socioambientais. Conforme o gráfico 11, 71% representa a maioria que ainda não trabalham essas questões e os outros 29% dizem respeito aos cursos que abordam questões socioambientais. É necessário que a universidade e os departamentos em si repensem suas propostas e suas grades e se atentem a inserir disciplinas deste cunho nos demais cursos, tendo em vista a grande relevância para a sociedade e para o ambiente como um todo.



Para os cursos que formam profissionais cujas possuem decisões que geram impactos sobre o meio ambiente deve-se propor maior aproximação com as questões socioambientais, pois tais questões são facilmente discutidas em todas as áreas tendo em vista a sua interdisciplinaridade.

4.2 ATIVIDADES DE PESQUISA

A Universidade Estadual da Paraíba - UEPB tem como missão “formar cidadãos, mediante a produção e a socialização do conhecimento, contribuindo para o desenvolvimento Educacional e Sócio-cultural da Região

Nordeste, particularmente do Estado da Paraíba, em sintonia com o Plano de Desenvolvimento Sustentável Estadual” (UEPB, 2013).

A pesquisa científica na instituição foi difundida a partir da ampliação da interface entre a graduação e a produção científica, priorizando as áreas de conhecimento e as respectivas linhas de pesquisa dos cursos da instituição. Desse modo, foi realizada uma pesquisa em busca de periódicos editados pelos cursos da UEPB e foram encontradas duas revistas científicas que possuem em seus bancos de dados artigos que abrangem a temática socioambiental.

Identificou-se em destaque a revista eletrônica Qualit@s, uma revista eletrônica semestral, de acesso gratuito, editada pelo Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual da Paraíba. Tem como missão fomentar a produção e a disseminação de conhecimento em Administração, Ciências Contábeis, Economia, Comunicação Social, Serviço Social e áreas afins. São abordados diversos temas relacionados com o meio ambiente e sua preservação, foram identificados em torno de 50 artigos publicados tratando de questões socioambientais. Os trabalhos são de alunos e professores da própria instituição e de diferentes universidades de todo o Brasil. A revista eletrônica foi certificada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES como sendo B3.

A Revista Dataveni@ é uma publicação da UEPB, com periodicidade mensal. Abrange diversos ramos do Direito. Oferece artigos científicos, jurisprudência, notas bibliográficas, atualidades e noticiário, examinando as questões mais diversas com profundidade e senso crítico, trazendo sempre uma visão pragmática e científica dos problemas e das soluções que lhes devem ser dadas. Nesta foram encontrados 9 artigos publicados sobre questões socioambientais.

Existem também as seguintes revistas eletrônicas que não possuem artigos relacionados à temática em estudo nesta pesquisa, mas são fundamentais para a contribuição científica:

- Revista de Estudos Internacionais (REI), vinculada ao Curso de Relações Internacionais;
- Revista Eletrônica TARAIRIÚ com publicação semestral do Laboratório de Arqueologia e Paleontologia;
- Revista Jurídica e Cultural “A Barriguda”, criada a partir das ideias de estudantes e professores do Centro de Ciências Jurídicas;
- Revista de História com publicações semestrais destinadas à divulgação e discussão de trabalhos de pesquisa no campo da História,

- Revista Sociopoética, neste seu primeiro número, privilegiando a temática Diálogos Interculturais;
- A Pesquisa Brasileira em Odontopediatria e Clínica Integrada é uma publicação quadrimestral, de caráter científico, editada pela Associação de Apoio à Pesquisa em Saúde Bucal (APESB), sendo distribuída nacionalmente;
- Revista Brasileira de Biologia e Farmácia, é um periódico semestral, oficial da Universidade Estadual da Paraíba, editado pelos departamentos de Biologia e de Farmácia, e publicada através de editoração eletrônica.

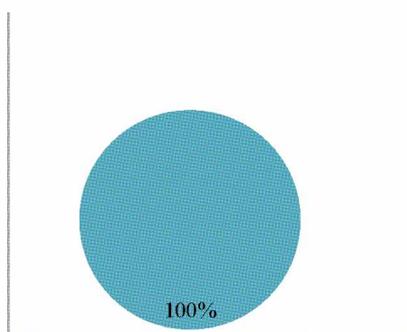
Através das produções científicas geradas nas diversas revistas dos cursos da UEPB, é possível o compartilhamento do conhecimento de forma gratuita, com uma vasta quantidade de informação qualificada, atualizada e facilmente acessível, facilitando às pesquisas escolares e servindo como subsídio para o desenvolvimento de atividades curriculares e extra-curriculares. A contribuição da educação nas questões socioambientais é de extrema importância para que ocorram reflexões que abordem as questões ambientais na sua totalidade, ou seja, teoria e ação que compreendam todas as relações do homem com a natureza.

4.3 ATIVIDADES DE EXTENSÃO

Dentro da tríade que forma a universidade está a extensão “... que é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade” (CORRÊA, 2007, p. 12).

Os projetos e programas de extensão da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB são coordenados pela Pró reitoria de extensão – PROEXT e divididos em áreas temáticas, tais como: Comunicação, Cultura, Direitos Humanos e Justiça, Educação, Meio Ambiente, Saúde, Tecnologia e Produção e Trabalho. Na cota 2012-2013 foi um total de 257 projetos distribuídos nessas diversas temáticas, sendo 63 deles na área Meio Ambiente.

Desse modo, como mostra o gráfico 12 20% do total dos projetos estão inclusos na temática ambiental umas percentagem significativa levando em consideração o total de 8 temáticas, o que mostra professores preocupados em tomar medidas socioambientais para contribuir com a melhoria da sociedade.



Esses projetos tornam-se relevantes, pois é através da extensão que a universidade devolve sua contribuição para a sociedade de uma forma geral, assim projetos ligados à temática ambiental contribui de forma ativa para a melhoria do meio e para uma melhor qualidade de vida, além de conscientizar as pessoas a se sensibilizarem com a questão e até mudarem suas formas de consumo e costumes.

De acordo com Salgado e Cantarino (2006) a prática ambiental deve ser vinculada as IES para que os alunos possam aplicar internamente e nas comunidades, como forma de desenvolver a tríade de ensino, pesquisa e extensão. E a responsabilidade socioambiental é a responsabilidade de instituições ou organizações para com a sociedade, nesse caso, observa-se que a universidade em estudo desenvolve ações para as comunidades e assim contribui com a sociedade, aplicando o conhecimento que foi adquirido com o ensino e a pesquisa.

Torna-se necessário que a IES como fonte de educação e disseminação do conhecimento, cada vez mais insira nas suas praticas, ações voltadas para a sociedade e meio ambiente para que assim cumpra com seu real papel de formar cidadãos conscientes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Instituições de Ensino Superior – IES atuam no campo do saber como agente de transformação dos indivíduos, onde estará sempre auxiliando em novas pesquisas no campo acadêmico. Partindo dessa perspectiva o presente estudo teve como objetivo verificar as iniciativas do tripé- ensino, pesquisa e extensão da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB em relação a questões socioambientais.

Em busca pelo alcance do objetivo da pesquisa que foi analisar as iniciativas da tríade (ensino, pesquisa e extensão) da Universidade Estadual da

Paraíba em relação a questões socioambientais, tornou-se necessário resgatar as atividades das dimensões de Ensino, Pesquisa e Extensão da instituição em estudo.

Como atividade de ensino foi feito um levantamento dos principais cursos da UEPB que possuem alguma relação com questões ambientais em suas grades curriculares. Constatou-se que a quantidade de cursos que abordam em sua grade curricular disciplinas que tratam de questões socioambientais ainda é baixa. Assim 29% dos cursos da instituição abordam questões socioambientais e trabalham com essa temática. O que de certa forma transparece a preocupação da instituição em inserir em ritmo mais lento a interdisciplinaridade da educação ambiental nas disciplinas dos cursos de graduação e pós-graduação em prol da responsabilidade socioambiental.

Na dimensão pesquisa, verificou-se a existência de revistas eletrônicas da instituição que tratam de questões socioambientais, tendo a revista *Qualit@s* um grande destaque, uma vez que possui um total de 50 artigos publicados nessa área temática socioambiental, desde sua criação até o atual momento. Outra revista identificada foi a *Dataveni@*, a mesma faz publicações mensais e consta 9 artigos sobre questões socioambientais. Além dessas, existem outras revistas científicas editadas pela UEPB, mas que não são direcionadas a essa temática. Observa-se que há uma boa quantidade de alunos trabalhando com o tema e enriquecendo a pesquisa científica submetendo trabalhos as revistas citadas. As produções também são frutos dos grupos de estudos, a exemplo o GECIS- Gestão do Conhecimento e Sustentabilidade.

Por fim na extensão universitária os projetos são financiados e divididos em 8 temáticas de trabalho, sendo uma delas exclusiva para questões relacionadas ao meio ambiente. No total existem 257 projetos de extensão da cota 2012/2013, sendo 63 deles direcionados a temática ambiental, o que representa 20% do total. Assim pode-se concluir que há interesse e movimentação por parte dos docentes e discentes da instituição em trabalhar com projetos voltados à questões ambientais.

Dessa forma, pode-se concluir que a UEPB tem atividades de ensino, pesquisa e extensão que se preocupam com as questões socioambientais dentro da instituição, partindo da essência que as universidades, como formadoras de cidadãos que irão atuar na sociedade de forma geral, possuem um compromisso com o social. Porém, é necessário que as instituições se empenhe e caminhe para a efetivação destas atividades, buscando cada vez mais envolver o corpo docente e discente das instituições de ensino superior.

REFERÊNCIAS

- ASHLEY, P. A. Ética e responsabilidade social nos negócios. São Paulo: Sarai-va, 2002.
- BELLEN, H. M. Desenvolvimento Sustentável: Uma Descrição das Principais Ferramentas de Avaliação. *Ambiente & Sociedade*, Vol. VII n.º. 1, 67-88.
- CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2º ed. Tradução de *Our common future*, 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- CORRÊA, Edilson José. Extensão Universitária: Organização e Sistematização. Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. Belo Horizonte: Coopmed, 2007.
- CUZZUOL, Vera; FERREIRA, Nadja Valéria dos Santos; MANÉIA, Arismar. A Perspectiva da Responsabilidade Socioambiental nas Instituições de Ensino Superior. *Rev. Elet. em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*- v(7), n.º 7, p. 1527-1539, MAR-AGO, 2012.
- FREEMAN, R. E. Administração. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1999.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de pesquisas Sociais. 6º Edição. São Paulo: Atlas, 2008. 220 p.
- HART, S. L. Beyond greening: strategies for a sustainable world. *Harvard Business Review*, Jan./Feb. 1997.
- HARTMAN, C. L.; STAFFORD, E. R. Crafting “enviropreneurial” value chain strategies through green alliances. *Business Horizons*, Mar./Apr. 1998.
- LARA, Pedro Túlio de Resende. Sustentabilidade em Instituições de Ensino Superior. *Monografias Ambientais*. v(7), n.º 7, p. 1646 – 1656, MAR-JUN, 2012.
- LAYRARGUES, P.P. Educação no processo de gestão ambiental. IN: Simpósio sul brasileiro de educação ambiental, 1. Simpósio Gaúcho de Educação
- STONER, J. A. F;

SALGADO, Maria Francisca de Miranda Adad; CANTARINO, Anderson Américo Alves. O papel das instituições de ensino superior na formação socioambiental dos futuros profissionais. In: XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR560372_8269.pdf> Acesso em: 28 Ago 2013.

SILVA, M.E. SOUZA, V.O. LACERDA, C.C.O. A percepção dos discentes da Universidade Estadual da Paraíba sobre as Políticas Ecológicas adotadas pela instituição. ENGEMA, ANAIS. 2012.

TAUCHEN, Joel; BRANDLI, Luciana Londero. A Gestão Ambiental em Instituições de Ensino Superior: Modelo para Implantação em Campus Universitário. GESTÃO & PRODUÇÃO, v.13, n.3, p.503-515, set.-dez. 2006.

UEPB – UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA. Disponível em: <<http://www.uepb.edu.br/>> Acesso em: 25 de julho 2013.

VAN BELLEN, Hans Michael. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. Ambient. Soc., Campinas, v. 7, n. 1, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 agosto 2013.

WIENHAGE, Paulo et. al. Responsabilidade social em Instituições de Ensino Superior: práticas adotadas para a gestão ambiental. Gestão Contemporânea, Porto Alegre, ano 6, n. 6, p. 97-119, 2009.

YOUNG, R. Dilemmas and advances in corporate social responsibility in Brazil: the work of the Ethos institute. Natural Resources Forum, v.28, p.291-301, 2004.

CAPÍTULO VIII

GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE SERRA BRANCA-PB: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Prof. José Irivaldo A. O. Silva

Tutor do PET Gestão Pública Política e Cidadania,
Doutor em Ciências Sociais e Pesquisador do CDSA/UFCG

Vanêssa de Araújo Cruz

Gestora Pública - CDSA/UFCG

1. INTRODUÇÃO

A partir do processo da globalização, países, Estados e cidades passaram a buscar cada vez mais um crescimento econômico de forma acelerada, conseqüentemente utilizando os recursos naturais de forma desenfreada, ao modo que medidas como, por exemplo, leis de responsabilidade ambiental foram necessárias serem criadas para regulamentar o uso dos recursos naturais. Em conseqüência desse fato, destruições de grandes florestas foram realizadas causando desmatamento, migração e extinção de animais, mudanças no clima, queimadas, provocando poluição do ar e contribuindo para o aquecimento global, aumento da produção industrial, gerando poluição no ar, nos rios, nos lagos e no solo, entre outros (SILVA, 2011).

Assim, com o crescimento populacional e o econômico que se apresentavam em grande escala, surgiu a necessidade de criar medidas para ajudar ou pelo menos controlar os recursos naturais existentes, já que quanto mais seres vivos existem maiores demandas surgirão por comida, saúde, educação, lazer, entre outros.

Dessa forma, tratar da temática ambiental não é tarefa fácil, mas é essencial para promover e garantir as futuras gerações direito a um meio ambiente saudável, o qual ganha destaque em nível global em 1992, com a realização da ECO-92, no Rio de Janeiro, onde cento e setenta países assinaram um importante documento, a agenda 21, na qual estão determinadas as responsabilidades dos países e de todos os seus entes das esferas Federal, Estadual e Municipal, para tratarem das questões ambientais e promoverem o desenvolvimento sustentável. Assim, neste trabalho científico procurou-se destacar a Gestão dos Resíduos Sólidos do município de Serra Branca-PB.

A partir do exposto, tratar da problemática dos Resíduos Sólidos não é uma temática recente, pois está inserida nos problemas ambientais há muito tempo, mas que devido ao crescimento demográfico e industrial tornou-se pauta importante entre os debates sobre problemas ambientais. Assim, considera Beserra; Arcoverde; Aguiar (2012, p.1), que:

O modo de produção industrial e as formas de sociedades que dele decorrem foram produzindo e ampliando os problemas nos espaços e territórios urbanos, tais como: o crescimento populacional e habitacional desordenados, mobilidade, infraestrutura incompatível com a rede instalada, etc. Esses e outros problemas vem gerando muitas preocupações ambientais.

Com o índice de crescimento demográfico surge a necessidade do ser humano consumir cada vez mais, por que quanto mais seres humanos vão nascendo mais recursos naturais vão sendo demandados, dessa forma Veiga e Zatz (2008, p. 14) mencionam que, “Mais gente requer mais comida, espaço, água, energia e muitos outros recursos. Por isso, não se pode negar que um crescimento vertiginoso da população aumente a pressão sobre a natureza”. Todavia, devemos nos preocupar com esse vasto crescimento, pois acarretará diretamente os recursos naturais, tornando-os mais escassos e conseqüentemente quando o homem ocupa o espaço reservado para nossas florestas gera-se um enorme desmatamento, destruindo fauna e flora.

Com o crescimento demográfico e o processo de industrialização, cada vez mais acelerado, gera-se uma maior produção de bens duráveis e não duráveis e conseqüentemente um maior consumo. Desta forma, a produção de resíduos sólidos torna-se evidente, além do mais quando descartados de forma incorreta causam impactos negativos ao meio ambiente. Cabe aos gestores públicos um cuidado especial e uma preocupação redobrada voltada para o meio ambiente, preocupação essa que também se atribui à sociedade em geral, por serem parte integrante do processo de geração de resíduos sólidos.

Assim, discutir a temática ambiental, em especial os problemas ocasionados pelos resíduos sólidos, junto a sociedade civil é fundamental, devido boa parte da sociedade contribuir de forma negativa com os problemas ambientais e uma pequena parte colaborar em defesa deste. Por essa razão, a Lei 12.305/2010 da Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelece o papel da sociedade perante os resíduos sólidos, através da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, ou seja, este tem a responsabilidade tanto no consumo, quanto pela forma de descarte do produto consumido.

Para tanto, surge à seguinte problemática, ou seja, como gerenciar de maneira eficiente os Resíduos Sólidos coletados na zona urbana do município de Serra Branca-PB? E daí a necessidade, como objetivo geral, de compreender melhor essa Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, o que faremos no presente trabalho.

A partir do exposto, é que este artigo objetiva-se em analisar a Política Nacional de Resíduos Sólidos em vigor atualmente, identificar os principais problemas relacionados com a Gestão dos Resíduos Sólidos no município de Serra Branca-PB e verificar os gastos e as transferências de recursos do Governo Federal com a PNRS, antes e depois da Lei.

A pesquisa é bibliográfica e descritiva, utilizando fonte de dados secundários como a internet, sites, publicações de instituições não governamen-

tais, livros, artigos científicos, manuais, entre outras. O Município a ser analisado o processo de Gestão dos Resíduos Sólidos é Serra Branca-PB, localizada na microrregião do Cariri Ocidental, com área territorial de 687 km², e com população de aproximadamente 12.973 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

2. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NO BRASIL

Levando em consideração a relevância da temática abordada neste trabalho científico, é fundamental realizar um levantamento bibliográfico acerca do resgate histórico do tema, que muito embora não seja uma discussão recente, mas apresenta dados importantes e preocupações em relação a inúmeros problemas ambientais que merece ser estudado, avaliada e posteriormente apresentar soluções para sanar ou amenizá-los. Dessa forma, contextualizar-se a partir do cenário internacional, trazendo ao cenário nacional, onde Ferreira (2007, p.12), diz que:

Embora a preocupação com o meio ambiente date do século XIX, somente no século XX e, principalmente, a partir dos anos 70 passou a ter repercussão na sociedade, com visão de que o problema não poderia ser de Responsabilidade localizada, mas de responsabilidade globalizada. A primeira conferência Mundial sobre o meio Ambiente foi realizada em Estocolmo em 1972, com repercussão internacional, e foi um passo na conscientização da sociedade mundial sobre os problemas ecológicos. Em 1975, foi realizado um seminário Internacional de Educação em Belgrado, com participação de vários Países e resultou na chamada carta de Belgrado. Esse documento propunha que qualquer ação de preservação ambiental deveria, primeiramente, passar por uma educação ambiental. Os programas de educação ambiental a serem desenvolvidos pelos Países deveriam conscientizar as crianças sobre a importância de cuidar do meio ambiente.

Diante da explanação anterior, é possível entender que a preocupação com as questões ambientais não são recentes e que a sociedade remete papel fundamental na execução da consciência aos problemas ambientais, devendo, portanto, a Educação Ambiental ser um canal para tal conscientização.

Já em 1988 em Estocolmo foi realizada outra reunião para discutir sobre as mesmas questões, mas foi em 1992, na cidade do Rio de Janeiro que foi reali-

zada a ECO-92, através da qual se construiu um documento conhecido como agenda 21, assinado por 170 países. A partir desta época os países envolvidos passaram a ter maior compromisso e responsabilidades com questões ambientais e a incorporarem os conceitos de ambientalmente correto e desenvolvimento sustentável (FERREIRA, 2007, p.13).

A partir da construção da agenda 21 as nações internacionais passaram a ter uma responsabilidade considerável sobre meio ambiente e priorizaram o mesmo. Este documento (agenda 21) foi construído na Conferencia das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e teve como nomenclatura ECO – 92. A agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, visando à sustentabilidade.

Neste momento histórico, tanto para as nações internacionais, quanto para a nacional a uma considerável evolução da temática ambiental no mundo, que embora seja um tema importante por envolver diversos aspectos, houve morosidade para ser destacado entre as discussões de conservação e preservação, assim como para ser constituído um documento ao qual se adapte as nações.

Tratando neste momento especificamente do caso brasileiro, algumas constituições abordaram ou pelo menos se dispuseram em intitular em alguns textos constitucionais a temática ambiental, que embora seja um direito fundamental da pessoa humana, só passou a ter ênfase na constituição de 1988, a qual modificou significativamente a temática dos recursos naturais, deixando de lado sua exploração, mas acima de tudo ampliando seu foco na conservação destes recursos ambientais. Então, de acordo com seu texto, em seu capítulo VI artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial á sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A partir desta contextualização, vale destacar que a Política Nacional do Meio Ambiente, foi criada no início dos anos 80, e institucionalizada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, fortalecida pela Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providencias. Estabelecendo como

objetivos a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Tratando, portanto, de estabelecer em âmbito nacional, estadual e municipal sobre as diretrizes ambientais a serem seguidas e categoricamente construir em coletividade a política ambiental, constituindo desta forma um marco na história ambiental do país.

2.1 A DIMENSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NO BRASIL

Ao abordar a temática meio ambiente, faz-se necessário conceituar o que este termo significa, que do ponto de vista do direito ambiental, de acordo com Farias (2007, p. 27), “Meio ambiente é o lugar onde se manifesta a vida, seja a vida humana ou de qualquer outro tipo, e também todos os elementos que fazem parte dela”. Dessa forma, compreende-se que meio ambiente significa a junção de todos os elementos da natureza, ou seja, o ar, a água, a fauna, a flora, os animais e os seres humanos. É meio pelo qual a vida evolui e o homem busca sobrevivência através dos recursos naturais que este meio oferece.

Outra definição importante é da Lei nº 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, que o define em seu artigo 3º, inciso I, como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A partir das definições, destaca-se que os recursos naturais são escassos e quando utilizados de forma inadequada a tendência é acabar rapidamente, por isso é importante destacar que cada ser humano, componente da sociedade é responsável pelo uso destes recursos, mas, mais responsável ainda por manter e colaborar com o equilíbrio do meio ambiente de forma sustentável, sem precisar acabar com os ecossistemas existentes, garantindo as gerações futuras o usufruto deste.

Conseqüentemente, discutir esta temática também é tarefa fundamental para o Município em especial, devido o meio ambiente necessitar de muita atenção e cuidados especiais já que os recursos naturais são escassos, e as gerações atuais devem se preocupar em manter em equilíbrio os ecossistemas para as futuras gerações, para que possam viver no meio ambiente ecologicamente correto e equilibrado.

Todavia, com a efetivação da Lei nº 6.938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil

e com a realização da ECO-92 no Rio de Janeiro, obteve-se a partir destes momentos históricos, mudanças no processo de controle de degradações ambientais com maior rigor, bem como responsabilizações por atos danosos ao meio ambiente, realizados através de instituições responsáveis pela temática, como por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e as Secretarias de Meio Ambiente das Cidades, as quais se responsabilizam na proteção e na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo as futuras gerações o usufruto deste. Para firmar a idéia Silva (2011, p. 254), enfatiza que:

O meio ambiente, na verdade, só veio ganhar destaque no cenário político nacional entre os anos de 1989 e 1992, instigados pela discussão internacional, desde a convenção de Estocolmo (1972), mas ainda dando ênfase ao meio ambiente como um problema global e não local, apesar da existência de uma lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e da ampliação dessa institucionalização jurídica do tema na Constituição de 1988.

Cabe destacar ainda que é de competência das esferas de governo, ou seja, União, Estados e Municípios proteger o meio ambiente, conforme está disposto no Art.24 da Constituição Federal, em seu inciso VI: “Compete a união, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI-florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. Desta forma, os entes mencionados têm por responsabilidade criar leis para proteção do meio ambiente, bem como para manter os ecossistemas em equilíbrio, com base nos dispositivos da Constituição Federal Brasileira, destacando neste trabalho o âmbito Municipal.

2.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NA GESTÃO PÚBLICA

Levando em consideração o meio ambiente como elemento fundamental e indispensável à sobrevivência humana na terra, tornam-se cada vez mais evidentes sua preservação e de seus recursos naturais. Todavia, devido a inúmeros problemas ocasionados, por exemplo, pelo crescimento industrial, econômico, demográfico, entre outros, é que se têm elementos cada vez mais rígidos para combater ou amenizar os danos causados ao meio ambiente.

No entanto, a Lei nº 6.938/81, da Política Nacional do Meio Ambiente, é

uma ferramenta fundamental para efetivação e punição das infrações causadas a este, a qual reconhece juridicamente o meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana, delineando em seu texto sobre os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes aplicáveis ao meio ambiente. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, efetiva-se como uma ferramenta importante para efeitos desta legislação, mediante o art. 225, que trata especificamente do meio ambiente com foco na conservação dos recursos naturais.

Assim, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 seja um marco na história do país a qual trata sobre todas as esferas de governo delineando sobre os direitos, deveres e garantias fundamentais da pessoa humana, não poderiam ser diferentes quando responsabiliza o Estado e o poder público a programar Políticas Públicas, seja de cunho social, educacional, econômico, cultural, ambiental, entre outras, para garantir direitos a uma determinada classe de indivíduos e atender a determinadas necessidades específicas, seja para o momento ou em longo prazo.

Torna-se importante definir nas palavras do Sebrae (2008, p.5), o que são Políticas Públicas: “as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”. Compreende-se assim que, as Políticas Públicas são ações governamentais voltadas para atender a determinadas necessidades da sociedade, objetivando-se em concretizar direitos previstos na Constituição Federal a fim de contemplar o exercício de cidadania.

Outra definição para se compreender o que são Políticas Públicas nas palavras de Gelinski e Seibel (2008, p.228), é:

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades publicas. As políticas podem ser social (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macro econômico (fiscal, monetária, cambial, industrial), ou outras (científicas e tecnológicas, cultural, agrícola, agrária).

A partir do exposto é importante destacar que a Gestão Pública é responsável pela implementação, execução e avaliação das Políticas Públicas, as quais se destacam neste trabalho as de cunho ambiental, voltadas especialmente para os resíduos sólidos, problema que merece total atenção e Políticas Públicas voltadas especificamente para reduzir os malefícios que estes provocam ao meio ambiente, devendo ter total atenção das Administrações Públicas Municipais, onde na maioria das vezes não tem ou então, como destaca Silva (2011,

p.252), “na administração pública brasileira, tanto federal quanto estadual ou municipal, um dos maiores problemas é justamente a não compreensão do que venha a ser uma Política Pública”. Nessa perspectiva, é possível mencionar tal importância da compreensão do que seja uma Política Pública, a fim de que haja um bom planejamento para sua implementação, execução e conseqüentemente a avaliação, momento de fundamental importância para saber se a política está dando certo ou não e se está atingindo aos objetivos planejados.

Portanto, as fases que constituem uma Política Pública são: formulação, implementação e avaliação, consideradas para Souza (2006, p. 26), que: “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Ainda para Souza (2003, p.14) “quando postas em ação, são implementadas, ficando, então, submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação e a análise dos pesquisadores”. Para tanto, a fase de avaliação consiste para Costa e Castanhar (2003, p. 972) que: “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto a continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”. Portanto, vale destacar que as três fases de uma política pública, são fundamentais para execução do objetivo a que esta se propõe.

3. RESÍDUOS SÓLIDOS: CONCEITUAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO.

Compreende-se, no entanto, que Resíduo Sólido, termo mais conhecido popularmente como “lixo” é considerado algo desprezível, negativo, ou seja, que não tem nenhuma utilidade e que representa sujeira. Gerado pela atividade humana, quando não necessitam mais daquele objeto, considera-o como inútil e que não tem nenhum valor, eliminando-o. No entanto, de acordo com Monteiro *et al* (2001, p. 25, “resíduo sólido ou simplesmente “lixo” é todo material sólido ou semi-sólido indesejável e que necessita ser removido por ter sido considerado inútil por quem o descarta em qualquer recipiente destinado a este ato”. Outra definição é na visão de Barbosa, (2008 p. 8,) “o termo resíduo sólido, que muitas vezes é sinônimo de lixo, deriva do latim “*residuum*” significa sobra de substância acrescida de sólido para se diferenciar de resíduos líquidos ou gasosos”.

Já a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, define em seu capítulo II, art 3º, inciso XVI, que os resíduos sólidos são material, substância, objeto ou bem

descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Classificam-se de acordo com a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos-PNRS, da seguinte forma: quanto a sua origem, a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas; b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana; c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”; d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”; e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”; f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais; g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis; i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades; j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

Quanto a sua periculosidade, a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica; b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”.

Quanto a suas características, de acordo com Monteiro *et al* (2001, p.33), “As características do lixo podem variar em função de aspectos sociais, econômicos, culturais, geográficos e climáticos, ou seja, os mesmos fatores que também diferenciam entre si e as próprias cidades”. Portanto, é importante na gestão de resíduos sólidos, em especial dos municípios, observar e diferenciar

cada tipo de resíduo produzido pela sociedade seja ele doméstico, industrial, da construção civil, da varrição de logradouros, entre outros, a fim de obter a partir de suas características a destinação adequada. No entanto, com a promulgação da Lei 12.305/2010 da PNRS, a gestão dos resíduos sólidos passa a ser de responsabilidade municipal.

Atualmente, os Resíduos Sólidos são apresentados como um dos grandes problemas ambientais, ocasionados em geral por alguns fatores, como demonstra Feitosa e Almeida, (2011, p. 7):

Aumento populacional e o conseqüente aumento da produção de resíduos; Industrialização: os processos industriais geram produtos em velocidade cada vez maior, contribuindo para o aumento da produção de resíduos, seja durante o processo de fabricação, seja pelo estímulo ao consumo; Periculosidade dos novos resíduos; Estilo da produção em massa e do descartável.

Dessa forma, é importante compreender que alguns desses fatores não são possíveis serem solucionados de imediato, mas torna-se fundamental aplicar medidas eficientes e cada vez mais conscientizadoras quanto a produção e o consumo em massa, a fim de contribuir com a redução dos resíduos sólidos e seus malefícios.

Levando em conta a geração de Resíduos Sólidos, de acordo com Barbosa Filho, (2011, p. 357) “Estima-se que, diariamente, em média, o cidadão brasileiro gere 0,6 kg de lixo”. E segundo Ferreira (1995, p. 314) “No Brasil, a produção de resíduos domiciliares é da ordem de 100 mil t/dia (1992)”. Esses fatores revelam a preocupação para diminuição e para conscientização da população através da Educação Ambiental, para que se tomem medidas eficientes para diminuição da produção excessiva de resíduos sólidos.

Para se descartar o lixo, na maioria das cidades brasileiras, a destinação final acontece nos lixões, medida considerada ambientalmente incorreta, onde os resíduos sólidos são jogados a céu aberto, sem nenhuma forma de tratamento adequada, assim Monteiro, (2001, p. 3) diz que “Mais de 80% dos municípios vazam seus resíduos em locais a céu aberto, em cursos d’água ou em áreas ambientalmente protegidas, a maioria com a presença de catadores - entre eles crianças-, denunciando os problemas sociais que a má gestão do lixo acarreta”.

Diante de tal explanação, a pesquisa realizada pela Abrelpe (2012, p. 39), revela que:

Merecem destaque os números relacionados à destinação final dos resíduos coletados, cuja pesquisa revelou que 58% seguiram para aterros sanitários em 2012, praticamente sem alteração do cenário registrado no ano anterior. Nesse sentido, é importante ressaltar que os 42% restantes correspondem a 76 mil toneladas diárias, que são encaminhadas para lixões ou aterros controlados, os quais pouco se diferenciam dos lixões, uma vez que ambos não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações.

Destacam-se também outros inúmeros problemas ocasionados pelos lixões, como por exemplo, a atração de animais como gatos, cachorro, porcos, cavalos, caprinos, entre outros, contaminação de lençóis freáticos, contaminação do solo, presença de catadores, poluição do ar, poluição visual, incêndios gerados pelos gases tóxicos, mau cheiro, proliferação de vetores como, por exemplo, ratos, baratas, moscas, mosquitos, formigas, escorpiões, entre outros. No entanto, esses problemas além de afetar a qualidade do meio ambiente também colaboram de forma negativa na qualidade de vida do ser humano, uma vez que apresenta sérios riscos a saúde.

3.1 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS)

Como já citado em tópicos anteriores, as preocupações com o meio ambiente não são recentes, entre estas os problemas ocasionados pela geração de resíduos sólidos, que de acordo com Monteiro *et al*, (2001, p.1):

No Brasil, o serviço sistemático de limpeza urbana foi iniciado oficialmente em 25 de novembro de 1880, na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, então capital do Império. Nesse dia, o imperador D. Pedro II assinou o Decreto nº 3024, aprovando o contrato de “limpeza e irrigação” da cidade, que foi executado por Aleixo Gary e, mais tarde, por Luciano Francisco Gary, de cujo sobrenome origina-se a palavra gari, que hoje se denomina os trabalhadores da limpeza urbana em muitas cidades brasileiras.

Os Resíduos Sólidos ganham ênfase a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que dispõe em seu art. 23, incisos VI e IX, que os responsáveis pelos mesmos são: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todavia, apesar da geração de resíduos sólidos não datar apenas deste período, mas por existir desde os primórdios da humanidade e que por diversos outros históricos de problemas ambientais, já relatados em tópicos

anteriores, é que a Constituição Federal, torna-se uma ferramenta jurídica de importância fundamental para elaboração de leis no país.

Paralelamente a esses e a outros problemas já citados anteriormente, é possível entender que uma legislação específica como, por exemplo, a Lei nº 12.305/2010, fosse criada no intuito de minimizar os resíduos sólidos gerados no Brasil e seus inúmeros problemas. No entanto, em meio a outras legislações ambientais já aprovadas e institucionalizadas como a Lei nº 6.938/1981 da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 9.795/1999 da Política Nacional de Educação Ambiental, a Lei nº 11.445/2007 do Saneamento Básico, assim como a promulgação da Constituição Federal de 1988, levou um determinado tempo para ser aprovada, com a Lei 12.305/2010 da Política Nacional de Resíduos Sólidos não foi diferente, segundo Juras (2012, p. 33), esta só foi “aprovada após mais de 20 anos de discussão no Congresso Nacional, veio preencher importante lacuna na legislação ambiental brasileira ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos”. Com essa morosidade, é possível perceber que muito tempo se perdeu para efetivação da lei que pune as irregularidades cometidas a partir do mau gerenciamento dos resíduos sólidos no país.

Assim, os crescentes problemas ambientais urbanos, ocasionados por diversos fatores, podem ser observados a partir do desenvolvimento desenfreado, como destaca Juras (2012, p.4):

As evidências mais contundentes desse modelo perverso de desenvolvimento são claramente observados nas cidades. Quase metade da população mundial vive atualmente em áreas urbanas e a estimativa é que em 2050 tal cifra chegará a 65%, e o mais grave, numa concentração marcante nas regiões mais pobres do planeta.

Desta forma, a concentração da população nas áreas urbanas compromete e desafia cada vez mais as Administrações Públicas a solucionar os problemas acarretados por estes, devendo adotar medidas para diminuição da concentração populacional principalmente nas áreas urbanas mais pobres.

De acordo com a Cempre (2010, p.1) é um:

Marco histórico da gestão ambiental no Brasil, a lei que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos lança uma visão moderna na luta contra um dos maiores problemas do planeta: o lixo urbano. Tendo como princípio a responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e população, a nova legislação impulsiona o retorno dos produtos às indústrias após o consumo e obriga o poder público a realizar planos para o gerenciamento do lixo.

Nesta perspectiva é que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, apesar de ter proporcionado muitos desafios para a Gestão Pública, no que se refere às responsabilidades voltadas para esta esfera de governo, onde os resíduos sólidos devem estar inseridos no planejamento municipal, é uma condicionante excepcional para estes contribuir de forma significativa com a preservação e conservação dos recursos naturais em seus territórios, levando em consideração o viés social, como por exemplo, a inserção dos catadores de materiais recicláveis e a implantação da coleta seletiva nos municípios.

Algumas mudanças no cenário dos Resíduos Sólidos ocorreram após a regulamentação através da Lei 12.305/2010, principalmente no que compete ao poder público, como por exemplo, destaca a Cempre (2010, p.3) que antes e depois da lei:

Existia falta de prioridade para o lixo urbano; Existência de lixões na maioria dos municípios; Resíduo orgânico sem aproveitamento; Coleta seletiva cara e ineficiente. Depois da lei, Municípios farão plano de metas sobre resíduos sólidos com participação dos catadores; Os lixões precisam ser erradicados em 4 anos; Prefeituras passam a fazer compostagem; É obrigatório controlar custos e medir a qualidade do serviço.

Tratando ainda dessas mudanças, a logística reversa é um elemento fundamental na gestão dos resíduos sólidos, da qual empresas, lojas, indústria, supermercados, entre outros segmentos produtores, assim como os consumidores de forma geral, tem a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, no entanto a Cempre (2010, p.4), divulga que antes da lei havia:

Inexistência de lei nacional para nortear os investimentos das empresas; Falta de incentivos financeiros; Baixo retorno de produtos eletroeletrônicos pós-consumo; Desperdício econômico sem a reciclagem; Depois da lei, Marco legal estimulará ações empresariais; novos instrumentos financeiros impulsionarão a reciclagem; Mais produtos retornarão a indústria após o uso pelo consumidor; Reciclagem avançará e gerará mais negócios com impacto na geração de renda.

Portanto, como parte integrante de todas essas mudanças, já citadas em parágrafos anteriores, no cenário dos resíduos sólidos, à população remete papel fundamental, ao que cabe a esta separar em suas residências, em seus locais de trabalho, de lazer, entre outros os resíduos gerados após o uso, como por exemplo, plástico, papel, metal, vidros e resíduos úmidos, colaborando desta

forma, para redução do lixo, para diminuição dos problemas ambientais e para o trabalho dos catadores de materiais recicláveis, assim como para o exercício de seus deveres enquanto cidadão.

A partir das abordagens já mencionadas, torna-se fundamental elencar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos é um instrumento jurídico muito importante para guiar os entes de governo, sobre a organização e gerenciamento dos resíduos sólidos em cada territorialidade de forma mais adequada, uma vez que devem observar o que determina a lei. Uma das atribuições aos entes federados é a elaboração dos Planos Integrados de Gestão de resíduos sólidos, sendo estes uma condição para os entes obterem recursos federais. Todavia, demonstra-se a seguir através do quadro 1 os gastos realizados pelo Governo Federal, antes e depois da Lei nº 12.305/2010, com ações relacionadas com os resíduos sólidos e a PNRS.

A partir dos dados dispostos no quadro a seguir, considerando dois anos antes da lei e três anos após, destaca-se que, apesar da Política Nacional de Resíduos sólidos ter sido promulgada em 2010, verifica-se que os gastos do governo federal com ações relacionadas aos resíduos sólidos e a PNRS, sofrem oscilações e declínios, ou seja, analisando o ano de 2008, que teve como gasto geral R\$ 815.981,21, esse valor diminui em 2009, com gastos de R\$ 619.438,65, em seguida no ano de 2010 em que a lei é promulgada esses gastos continuam a cair, sendo gastos R\$ 517.048,98, já em 2011, um ano após a Lei, o valor aumenta em relação a 2010, sendo gasto R\$ 566.802,77, já dois anos após a lei em que seria o prazo máximo para elaboração dos Planos de Gestão Integrada e implantação destes, os gastos voltam a cair outra vez para R\$ 544.148,31 e finalmente em 2013 há uma considerável queda no valor dos gastos federais, efetuando-se em R\$ 43.275,33, em relação a todos os anos em análise neste trabalho. Portanto, nota-se ausência de prioridade nas ações da PNRS, uma vez que as administrações públicas necessitam de investimentos para executarem tais ações.

Quadro 1 – Gastos do Governo Federal com Resíduos Sólidos Urbanos

Função	Subfunção	Ação	2008 (R\$)	2009 (R\$)	2010 (R\$)	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013(R\$)
Gestão Ambiental	Administração Geral	Gestão e Administração do programa	483.089,24	570.138,65	435.366,31	393.625,35	8.370,00	
Gestão Ambiental	Formação de Recursos Humanos	Desenvolvimento Institucional para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos	21.992,58	49.300,00	29.970,83	173.177,42	6.822,58	
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas			51.711,84			
Gestão Ambiental	Controle Ambiental	Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos					528.955,73	38.575,33
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvi-	24.656,64					4.700,00
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	Apoio à Implementação e Ampliação de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos em Municípios com População Superior a 250.000 Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas	12.500,00					
Saúde	Saneamento Básico Urbano	Implantação, Ampliação ou Melhoria do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para a Prevenção e Controle de Agravos em Municípios de até 30.000 Habitantes ou com Risco de Transmissão de Dengue	273.742,75					
TOTAL NO ANO			815.981,21	619.438,65	517.048,98	566.802,77	544.148,31	43.275,33

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, 2014.

3.2 O DESENHO DA PNRS

Em face ao imenso aumento da geração de Resíduos Sólidos e em meio a diversos problemas ocasionados por este fator no Brasil, é que se criou uma Lei Federal para contribuir com a redução dos malefícios ocasionados por estes. Fala-se portanto, da Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010, a qual institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), devendo ser criada em parceria com a sociedade, visando desta forma a responsabilidade compartilhada e elaborada através de audiências públicas, discutidas em âmbito Federal, Estadual e Municipal, visando a transparência e a coletividade, uma vez que as pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, são responsáveis, direta ou indiretamente pela geração de Resíduos Sólidos, assim como também os que desenvolvem ações relacionadas à Gestão Integrada, desde o poder público ao empresarial, ou ao gerenciamento de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010).

A Lei da PNRS, em seu art. 1º dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à Gestão integrada e ao gerenciamento de Resíduos Sólidos, incluindo os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis (BRASIL, 2010).

A Lei 12.305/2010 visa como objetivos principais os seguintes: a proteção da saúde pública, e da qualidade do meio ambiente; a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; incentivo a indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; gestão integrada de resíduos sólidos; capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; prioridade nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estímulo a rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (BRASIL, 2010).

É importante destacar alguns dos principais instrumentos da PNRS, quais sejam: os planos de resíduos sólidos; a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o incentivo à criação

e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; a cooperação técnica e financeira entre os setores públicos e privados para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a educação ambiental; os conselhos de meio ambiente e, no que couberem, os de saúde; o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos, entre outros (BRASIL, 2010).

Com finalidade em contemplar um melhor esclarecimento e entendimento de alguns termos, considerando ser importante para compreensão da elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei 12.305/2010, contempla algumas definições, tais quais: acordo setorial, área contaminada, ciclo de vida do produto, coleta seletiva, controle social, destinação final ambientalmente adequada, disposição final ambientalmente adequada, geradores de resíduos sólidos, gerenciamento de resíduos sólidos, gestão integrada de resíduos sólidos, logística reversa, reciclagem, rejeitos, resíduos sólidos, reutilização, dentre outros (BRASIL, 2010).

A PNRS, no capítulo II, art. 6º, trata sobre os princípios, aos quais se propõe a lei, em ênfase neste trabalho alguns destes, considerados de extrema relevância, são os seguintes: a prevenção e a precaução; o poluidor-pagador e o protetor recebedor; a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento sustentável; a ecoeficiência; a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; o respeito às diversidades locais e regionais; o direito da sociedade a informação e ao controle social; a razoabilidade e a proporcionalidade (BRASIL, 2010).

Sendo a Logística Reversa um instrumento da PNRS, está definida na Lei 12.305/2010, da seguinte forma: é um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. Desta forma,

determina-se dentro desta modalidade, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, sendo obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, lâmpadas fluorescentes, de vapor e de sódio e mercúrio e de luz mista, produtos eletroeletrônicos e seus componentes (BRASIL, 2010).

A Lei 12.305/2010 trata também das disposições gerais para construção dos planos de Resíduos Sólidos, dentre os quais se destacam o plano Nacional, os Planos Estaduais, os Planos microrregionais, os planos Intermunicipais, os planos de gerenciamento de resíduos sólidos e em destaque neste trabalho os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. A estes é assegurada ampla publicidade ao conteúdo, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007, (BRASIL, 2010).

O art. 18, da Lei 12.305/2010, enfatiza que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acessos a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (BRASIL, 2010).

A Lei estabelece que os municípios tinham até 2 de agosto de 2012 para elaboração de seus Planos de Gestão integrada de Resíduos Sólidos, o fato é que mesmo com a publicação da lei, passados mais de 2 anos do prazo, muitos municípios ainda não possuem o plano elaborado, ou ainda estão elaborando. Estabelece ainda, que depois de elaborado seus planos, os municípios tem até 2 de agosto de 2014 para acabar com os lixões e encaminhar os resíduos sólidos para local ambientalmente adequado.

No entanto, a PNRS determina que nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, serão priorizados no acesso aos recursos da União os Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda. Todavia, para atender aos requisitos da lei, orienta-se encaminhar os rejeitos para aterros sanitários, os quais devem obedecer às normas ambientais adequadas, sendo proibidas as seguintes atividades no local: utilização dos rejeitos como alimentação, cat-

ação, criação de animais domésticos e habitações temporárias ou permanentes (BRASIL, 2010).

De acordo com a PNRS, são previstos também nos planos municipais, os conteúdos mínimos adotados por este devem conter: diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver; programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, entre outros (BRASIL, 2010).

Portanto, os planos estaduais e municipais de gestão integrada de resíduos sólidos devem também observar na sua formulação as Leis nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007 da Política Nacional de Saneamento básico e a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 da Política Nacional de Educação Ambiental, por serem ferramentas fundamentais para construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010).

3.3 PRINCIPAIS ATORES DA PNRS

A Lei 12.305/2010 elenca como atores fundamentais para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos: a União, o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, os consumidores, as empresas e os fabricantes, contemplando e convocando desta forma a todos os componentes da sociedade, através da legitimidade a fazerem parte da responsabilidade compartilhada, uma vez que todos, direta ou indiretamente participam do processo de geração e produção excessiva de Resíduos Sólidos no país.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos em seu capítulo III, define sobre as disposições gerais das responsabilidades dos geradores e do poder público, respectivamente no art. 25, o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância

da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento (BRASIL, 2010).

A PNRS determina no art. 26, que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento. Contudo, enfatiza-se no art. 29, que cabe ao poder público atuar, subsidiariamente, com vistas a minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos. Portanto, é fundamental destacar que a PNRS foca na obrigação do poder público em formular os planos de gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

Trata-se no art. 28, da Lei 12.305/2010, sobre o papel do gerador de resíduos sólidos domiciliares que tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo art. 33, com a devolução. Desta forma, evidencia-se da logística reversa, a qual determina o retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, destacando-se os produtos considerados perigosos, tanto para saúde, quanto para o meio ambiente, como por exemplo, os agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e produtos eletroeletrônicos, devolvendo-os aos comerciantes ou distribuidores, os quais devolvem aos fabricantes ou importadores dos produtos e embalagens, que na oportunidade efetuarão a destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010).

No entanto, o art. 35, da PNRS refere-se à obrigação dos consumidores, uma vez que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do art. 33, estes devem: acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados; disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução (BRASIL, 2010).

Em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, perante o art. 11, desta legislação, cabe aos Estados: promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal; controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama. Em seu parágrafo único determina que a atuação do Estado na forma do *caput* deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou com-

partilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios (BRASIL, 2010).

Esta nova legislação remete o papel e a responsabilidade das empresas, frente a tantos problemas ocasionados pela geração de resíduo sólido, uma vez que estas são promissoras na fabricação de produtos e inserção no mercado consumidor. No entanto, o art. 31, da Política Nacional de Resíduos Sólidos, determina a responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, sobre: investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos: a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada; b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível; divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos (BRASIL, 2010).

Conforme a PNRS, propõe-se também às empresas, o art. 32, determinando que as embalagens devam ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem. Desta forma, é importante destacar ainda, sobre a responsabilidade compartilhada e a logística reversa, que também são ferramentas fundamentais para estas observarem e colocar em prática. Portanto, a partir das atribuições citadas, conforme a Lei da PNRS, a seguir demonstra-se de forma detalhada a competência atribuída aos atores desta política.

Quadro 2- Principais Atores da PNRS e suas atribuições

ATOR	ATRIBUIÇÕES
União	Elaborar o plano nacional de resíduos sólido sobre coordenação do Ministério do Meio Ambiente; Transferir recursos para os municípios.
Distrito Federal	Gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seu território; Fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do Sinir todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência na forma e na periodicidade estabelecidas em regimento.
Estados	Promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; Controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama; Elaborar o plano estadual de gestão integrado de resíduos sólidos; Apoiar e priorizar as iniciativas do município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 02 (dois) ou mais municípios.

Municípios	Elaborar o plano de gestão integrada de resíduos sólidos; Implantar a coleta seletiva com inclusão de catadores de materiais recicláveis; É responsável pela organização e prestação direta ou indireta dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; Responsável pela implantação da compostagem; Gestão dos resíduos sólidos gerados em seu território. Cessar danos lesivos ao meio ambiente.
Empresas/comerciantes/ importadores/ fabricantes/distribuidores.	Investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos: a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada; b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível; Divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos. As embalagens devam ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem.
Consumidor	Acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados; Disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para a coleta ou devolução, ou seja, de acordo com cada tipo de resíduo.
Gerador de resíduo sólido domiciliar	Disponibilizar de forma adequada os resíduos sólidos para a coleta ou devolução, separando em suas residências os materiais orgânicos dos inorgânicos.

Fonte: Elaborado a partir da análise da Lei nº 12.305/2010 da PNRS.

4. A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NO CENÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E MUNICIPAL

Levando em conta alguns fatores que contribuem para o aumento e geração excessiva de resíduos sólidos, como por exemplo, a produção de bens duráveis e não duráveis, o consumismo, marcado pela nova era tecnológica, as migrações para os grandes centros urbanos, que fortalecem o crescimento populacional, tornam-se elementos de difícil gerenciamento para as Administrações Públicas municipais. Conforme afirma Silva, (2011, p. 275) “o crescente consumo e a falta de locais apropriados para o depósito do lixo, bem como a existência de poucos centros de reciclagem, colocam as administrações municipais numa situação delicada”. Ainda, para reforçar a afirmativa, Monteiro *et al* (2001, p. 1) menciona que:

Como um retrato desse universo de ação, há de se considerar que mais de 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes, e que a concentração urbana da população no país ultrapassa a casa dos 80%. Isso reforça as preocupações com os problemas ambientais urbanos e, entre estes, o gerenciamento dos resíduos sólidos, cuja atribuição pertence a esfera da administração pública local.

Em consequência desses fatores, é que os Resíduos Sólidos apresentam-se como um dos grandes problemas de degradação ambiental atualmente, por afetar diretamente a qualidade do meio ambiente e conseqüentemente a qualidade de vida da humanidade. Por isto, gerenciá-los de forma eficiente permitirá que ações danosas sejam evitadas, amenizadas ou acabadas.

Assim, vale destacar que a Constituição Federal, em seu art. 23, incisos VI e IX, dispõe que os responsáveis pelos resíduos sólidos são: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sob competência comum, dispõe os incisos VI: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; IX: promover programas de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Já no art. 30, incisos I e V, expressa que é de competência dos municípios em legislar sobre assuntos de interesse local, na organização de seus serviços públicos, envolvendo assim, a limpeza urbana.

No entanto, a Lei Nº 12.305 de 2 de agosto de 2010 que trata essencialmente dos Resíduos Sólidos dos municípios, obedecendo aos dispositivos constitucionais, conforme art.10, enfatiza que incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e do Sistema Único de Atenção a Sanidade Agropecuária (Suasa), bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Ainda de acordo com a Lei Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, em seu capítulo II, inciso X, considera que o gerenciamento de resíduos sólidos é o conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei. Ainda assim, Silva (2011, p. 275), destaca que: “Gerir os resíduos sólidos vai além da coleta, uma vez que os municípios já realizam a coleta dos resíduos, a grande questão reside no

manejo dos mesmos”. Dessa forma, entende-se que gerir os resíduos sólidos é o ato de administrar todas as ações, das quais necessitam para serem eliminadas.

A PNRS, que também dispõe sobre as diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos, estabelece que na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. No entanto, compreende-se a importância de tais diretrizes para as Administrações Públicas no momento de elaboração de seus planos de gestão dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A seguir demonstra-se a partir do Portal da transparência do Governo federal, através dos quadros 3 e 4, as transferências de recursos federais para os Estados da Região Nordeste, e para todos os Estados brasileiros, o Distrito Federal e os Organismos multigovernamentais, observando-se assim que as transferências de recursos, tanto para a região Nordeste quanto para os Estados brasileiros de forma geral, com base nos anos 2008 a 2013, antes e depois da PNRS, sofrem variações e declínios nos valores transferidos para execução de ações relacionadas com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Quadro-3 Transferência de recursos Federais para os Estados da Região Nordeste, com base nos anos 2008 a 2013.

ESTADO	ANO					
	2008 (R\$)	2009 (R\$)	2010(R\$)	2011(R\$)	2012(R\$)	2013(R\$)
Piauí	939.562,69	195.045,86		564.880,85	4.446.395,81	3.024.954,73
Alagoas	225.649,00	239.784,00	61.965,36	180.876,88	1.528.603,33	99.610,00
Ceará	1.873.629,69	1.779.739,93	121.349,44	611.179,35	4.320.896,10	1.485.000,00
Pernambuco	739.897,00	—	340.812,47	441.480,16	573.285,57	7.441,45
Rio Grande do Norte	639.982,89	99.965,00	1.194.246,32	1.362.300,00	7.095.140,34	133.000,00
Bahia	965.801,00	631.053,82	509.668,72	1.845.246,68	2.134.375,76	670.420,00
Paraíba	60.000,00	220.000,00	1.120.783,68	287.124,03	2.449.073,00	769.897,00
Maranhão		1.009.643,44	270.666,27	3.502.532,80	4.758.355,89	2.318.049,00
Sergipe		61.965,36	552.685,70		744.750,00	594.000,00
Total por Ano	5.444.522,27	4.237.197,41	4.172.177,96	8.795.620,75	28.050.875,80	9.102.372,18

Quadro 4 – Transferência de Recursos Federais para os Estados brasileiros, o Distrito Federal e os Organismos Multigovernamentais, com base nos anos 2008 a 2013.

ESTADO	ANO					
	2008(R\$)	2009(R\$)	2010(R\$)	2011(R\$)	2012(R\$)	2013(R\$)
Piauí	939.562,69	195.045,86		564.880,85	4.446.395,81	3.024.954,73
Alagoas	225.649,00	239.784,00	61.965,36	180.876,88	1.528.603,33	99.610,00
Ceará	1.873.629,69	1.779.739,93	121.349,44	611.179,35	4.320.896,10	1.485.000,00
Pernambuco	739.897,00		340.812,47	441.480,16	573.285,57	7.441,45
Rio Grande do Norte	639.982,89	99.965,00	1.194.246,32	1.362.300,00	7.095.140,34	133.000,00
Bahia	965.801,00	631.053,82	509.668,72	1.845.246,68	2.134.375,76	670.420,00
Paraíba	60.000,00	220.000,00	1.120.783,68	287.124,03	2.449.073,00	769.897,00
Maranhão		1.009.643,44	270.666,27	3.502.532,80	4.758.355,89	2.318.049,00
Sergipe		61.965,36	552.685,70		744.750,00	594.000,00
Acre	939.562,69	195.045,86		564.880,85	4.446.395,81	3.024.954,73
Distrito Federal	5.856.726,78	10.000,00	828.673,28	6.050.000,00	1.071.497,71	1.079.191,88
Minas Gerais	1.873.090,93	1.398.062,35	1.368.429,91	13.187.968,65	16.381.879,47	3.193.226,83
Pará	576.000,00	338.497,07		1.041.205,90	2.479.503,02	462.515,49
Santa Catarina	1.385.500,00			4.240.495,49		226.070,00
Amapá	60.000,00	47.284,33				
Goiás	945.888,81	491.597,66	661.213,57	1.425.886,21	3.794.502,67	501.348,37
Paraná	641.109,07	3.694.651,16	1.581.022,50	13.083.627,10	19.107.810,77	4.335.633,85
Rio de Janeiro	1.289.062,52	143.174,89	706.105,07	1.075.500,81	2.246.880,81	2.254.468,73
Rio Grande do Sul	583.689,74	1.384.151,58	314.064,29	3.219.995,31	5.866.938,18	6.288.110,43
São Paulo	1.138.000,00	935.632,00	2.638.360,00	8.412.982,73	7.156.455,74	3.349.393,21
Mato Grosso do Sul	140.975,94	1.791.583,60	34.726,72	2.267.081,72	4.195.890,18	4.788.435,84
Tocantins	283.799,23	309.126,80	57.192,80		485.148,93	
Roraima	36.000,00			600.000,00		274.000,00
Mato Grosso		170.685,68	795.816,38		690.165,20	280.000,00
Rondônia			176.064,00	501.756,00	1.120.479,39	
Espírito Santo			759.999,36	4.784.535,68	1.650.310,58	527.290,70
Amazonas					3.732.500,00	
Organismos Multigovernamentais					782.599,60	573.300,00
Total por ano	270.041.573,40	15.146.690,39	14.093.845,84	69.251.537,20	103.259.833,86	40.260.312,24

Fonte: Portal da Transparencia do Governo Federal, 2014.

No entanto, com base nos quadros 3 e 4, verifica-se que o montante transferido em 2008, antes da Lei 12.305/2010, para todos os Estados brasileiros foi de R\$ 270.041.573,40 e em 2013, três anos após aprovação da Lei,

o valor investido foi de apenas R\$ 40.260.312,24, portanto, isso significa uma descontinuidade desta Política, uma vez que para execução das ações a que se propõe a lei é necessário recursos. Todavia, quando se compara com os Estados da região Nordeste, verifica-se que em 2008 as transferências eram baixas totalizando um montante de R\$ 5.444.522,27, mas ao longo dos anos analisados, estes sofrem oscilações, sendo que em 2012, foi o ano que a região nordeste recebeu mais recursos, totalizando R\$ 28.050.875,80, mas em 2013 os estados da região nordeste receberam apenas R\$ 9.102.372,18. Então, isto significa um retardamento nas ações que devem ser desenvolvidas em relação à PNRS.

Portanto, trata-se no tópico a seguir da Gestão de Resíduos Sólidos no Cariri Ocidental da Paraíba, demonstrando através do quadro 5 as transferências de recursos federais aos municípios da Paraíba com base nos anos 2008 à 2013.

4.1 GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO CARIRI OCIDENTAL DA PARAÍBA

Frente aos diversos problemas ambientais, a Gestão dos Resíduos Sólidos tem enfrentado desafios um tanto quanto avassaladores, pois a geração de resíduos sólidos urbanos apresenta-se cada vez mais em grande escala. Desta forma, os municípios têm por intensa responsabilidade gerenciá-los da melhor forma possível, preconizando a redução, reutilização, reciclagem, a coleta seletiva e a disposição ambientalmente adequada, como previsto na Lei 12.305/2010, a total responsabilidade dos municípios em gerenciar seus resíduos urbanos conforme seus tipos, suas classificações ou especificações geradas de acordo com cada atividade, assim como de acordo com sua territorialidade, como desperta Beserra, Arcoverde e Aguiar (2012, p.9): “seria um erro, portanto, afirmar que não há como solucionar todos os problemas sem reconhecer os limites territoriais e administrativos. Cada cidade, cada estado ou cada país possui ainda as suas diferenças geográficas, culturais, etc”. Assim é possível compreender que cada ente federado deva conhecer seu território para executar uma gestão mais eficiente.

O Estado da Paraíba situado na região Nordeste, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, “comporta uma população de 3.914.421 habitantes, estimativa para o ano de 2013, com área de 56.469,778 km², abrange 223 municípios e possui densidade demográfica de 66, 70 habitante por km², sua capital é João Pessoa”. Desses 223 municípios, 17 estão localizados na microrregião do Cariri Ocidental que são as seguintes cidades: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, Ouro

Velho, Parari, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Taperoá e Zabelê.

No entanto, tendo em vista a importância de elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, como estabelece a Política nacional de Resíduos Sólidos, sendo condicionante para os entes federados gerirem seus resíduos sólidos de maneira adequada, assim como também para obterem recursos federais, na Paraíba o plano ainda encontra-se em fase de elaboração, que de acordo com o site Cariri em Foco (2013), O Governo da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, está convidando os prefeitos para participar da validação da proposta de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos. A proposta a ser validada visa orientar as intervenções no setor de resíduos sólidos, sobretudo no planejamento e definição de soluções integradas e consorciadas, tomando por base a Lei Federal e Estadual de Saneamento Básico, a Lei dos Consórcios Públicos e a Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A PNRS estabelece o dever dos municípios em gerir seus resíduos sólidos desde a geração, a coleta, o transporte, o tratamento e o destino final ambientalmente adequado, todavia para que ocorra uma boa gestão neste sentido é necessário ter recursos financeiros, uma vez que sua falta acarreta em sérios problemas de gestão. Em observância a este fator, Caldas (2011, p. 87), demonstra em sua pesquisa que: “a cobrança de taxas e impostos pode proporcionar sustentabilidade financeira aos municípios, na medida em que são utilizados para este fim”. Então se enfatiza que não é fácil gerenciar os resíduos sólidos sem dinheiro, uma vez que os recursos municipais não são suficientes para atender tal demanda, necessitando, porém de recursos federais.

Para melhor compreensão acerca dos recursos federais, repassados aos municípios, em sua pesquisa a partir de dados de 2009, Silva (2011, p.113-114), esclarece que:

Os percentuais mais representativos das receitas por função, em relação à receita orçamentária do Cariri Paraibano em 2009, são: as receitas tributárias, as transferências intergovernamentais da União, as transferências correntes, as transferências multigovernamentais, a participação da receita da União, a Cota FPM (Fundo de participação dos Municípios). Como exemplo de percentuais temos a participação da receita da União em relação à receita orçamentária de 65,63291%, demonstrando que a maioria dos municípios do Cariri Paraibano ainda é bastante dependente dos repasses do governo federal, não agregando em suas receitas muitos impostos e contribuições.

A partir do exposto, e evidentemente tratando da Gestão dos resíduos sólidos no Cariri Ocidental da Paraíba, relata Brasil (2008, p. 59), que “Os serviços de manejo dos resíduos sólidos compreendem a coleta, a limpeza pública bem como a destinação final desses resíduos, e exercem um forte impacto no orçamento das administrações municipais, podendo atingir 20,0% dos gastos da municipalidade”. Para esclarecimento da idéia, e para realidade do Cariri, Caldas (2011, p. 86) demonstra que, “a taxa de lixo é cobrada apenas por 24,14% dos municípios do Cariri. O Cariri Ocidental aplica menos a taxa de coleta de lixo (17,65%) que o Oriental (33,33%)”. Como gerenciar a coleta de resíduos sólidos? Conseqüentemente, esse fator revela a falta de recursos próprios para gestão dos resíduos, deixando boa parte dos municípios do Cariri Ocidental na dependência de recursos estaduais e federais, o que talvez seja um obstáculo para o desenvolvimento das questões que envolvem o meio ambiente.

A seguir, o quadro 5 demonstra as transferências de recursos federais destinados ao programa de resíduos sólidos urbanos do Estado da Paraíba e Municípios, apresenta dados que revelam que dos 223 municípios paraibanos, apenas 17 receberam transferências de recursos federais para desenvolver ações relacionadas com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dessa forma, verifica-se também que, no Cariri Ocidental onde estão localizado 17 municípios, apenas 02 foram contemplados com recursos, que é o caso de Taperoá e Sumé. No entanto, isso significa uma atrofia para o desenvolvimento na região do Cariri Ocidental, nas ações relacionadas aos resíduos sólidos, uma vez que 15 municípios dessa região não receberam recursos para executar as ações propostas pela PNRS. Portanto, levando em consideração os anos 2008 e 2009 antes da lei e 2010, 2011, 2012 e 2013, depois da lei, observa-se que os montantes de recursos repassados tiveram um aumento considerável, já que no período de 2008 o repasse para o Estado da Paraíba foi de R\$ 60.000,00 e o ultimo em relação ao ano 2013, foi de R\$ 769.897,00.

Quadro 5 - Transferência de recursos Federais destinados ao Programa de Resíduos Sólidos Urbanos aos Municípios da Paraíba.

Ação	Município	2008(R\$)	2009(R\$)	2010(R\$)	2011(R\$)	2012(R\$)	2013(R\$)
11KO - Implantação, Ampliação ou Melhoria do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para a Prevenção e Controle de Agravos em Municípios de até 30.000 Habitantes ou com Risco de Transmissão de Dengue.	Itaporanga	Não	40.000,00	Não	60.000,00	Não	Não
	Taperoá	Não	180.000,00	Não	Não	Não	Não
86AA - Desenvolvimento Institucional para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos	Paraíba	Não	Não	602.203,37	Não	Não	Não
116I - Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas	João Pessoa	Não	Não	416.180,31	27.124,03	Não	Não
002N - Apoio à Implantação, Ampliação, Melhoria do Sistema Público de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Resíduos Sólidos para Prevenção e Controle de Agravos em Municípios com População acima de 250 mil Habitantes ou em Regiões Metropolitanas	Paraíba	Não	Não	102.400,00	Não	Não	Não
10GG - Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	Santa Luzia	Não	Não	Não	200.000,00	Não	Não
	Alagoa Nova	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não
	Boa Ventura	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não
	Bom Sucesso	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não
	Bonito de Santa Fé	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não

	Diamante Emas	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não
	Itaporanga	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não
	Juru	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não
	Olho D'Água	Não	Não	Não	Não	244.897,00	Não
	Sumé	Não	Não	Não	Não	245.000,00	Não
	Santa Luzia	Não	Não	Não	Não	Não	200.000,00
	Santana de Mangueira	Não	Não	Não	Não	Não	244.897,00
	São José do Bonfim	Não	Não	Não	Não	Não	250.000,00
	São Mamede	Não	Não	Não	Não	Não	75.000,00
3984 – Implantação, ampliação ou melhoria do sistema de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para prevenção e controle de agravos de municípios de até 30.000 habitantes ou elevados risco de transmissão de dengue.	Uiraúna	60.000,00	Não	Não	Não	Não	Não
TOTAL POR ANO		60.000,00	220.000,00	1.120.783,68	287.124,03	2.449.073,00	769.897,00

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, 2014.

5. GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE SERRA BRANCA-PB

O município de Serra Branca está localizado na microrregião do Cariri Ocidental, no Estado da Paraíba, situado a 238 km da capital João Pessoa. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) comportava uma população no ano de 2010 de aproximadamente 12.973 habitantes, sendo 4.554 residentes na zona rural e 8.417 residentes na zona urbana, sua área territorial é de 686, 915 km², com densidade demográfica de 17,76 hab./km². A seguir, foto da Serra do Jatobá, a pedra branca que dá o nome a esta cidade considerada principal atração turística.

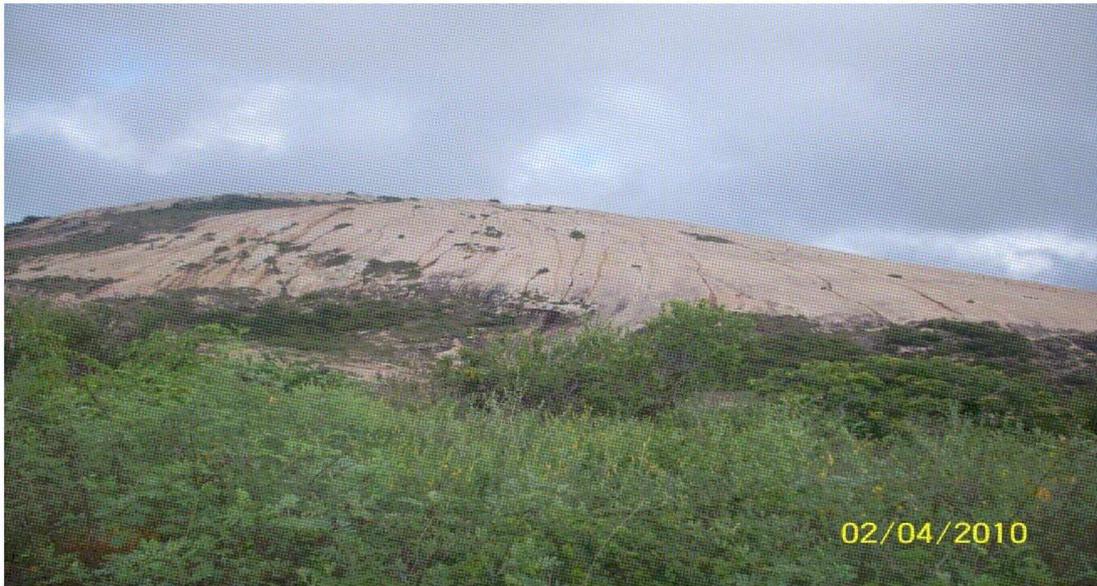


Foto 1: Serra do Jatobá- Serra Branca-PB, foto tirada pela pesquisadora em: 02/04/2010.

A seguir, trata-se, portanto da percepção do ator local envolvido direto ou indiretamente com o processo de Gestão dos resíduos sólidos no município de Serra Branca, realizada através de entrevista semi-estruturada, com perguntas abertas e objetivas, na intenção de compreender o funcionamento da Gestão de Resíduos Sólidos municipais, verificando se está em consonância com a PNRS ou não. Dessa forma, o principal ator entrevistado foi: a Prefeitura Municipal, especificamente a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, responsável pelo gerenciamento dos resíduos sólidos.

De acordo com a Secretaria de obras e serviços urbanos, assim como a realidade que apresenta outros municípios da região Nordeste, segundo Gomes e Andrade (2011, p. 215) “866 municípios da região, em 2009, ainda praticava a modalidade de lixão como recurso para encaminhamento do seu lixo”. Forma inadequada de disposição, mas que a princípio é uma solução encontrada pelos municípios para descartarem seu lixo urbano. Desta forma, em Serra Branca, atualmente, os resíduos sólidos também são depositados em lixão a céu aberto, localizado no sitio Lagoinha zona rural do município, percorrendo uma margem de 3 km, na altura da estrada de barro que dá acesso ao município de Coxixola-Pb. Abrange uma área medindo aproximadamente de 4 a 5 hectares de terreno, no local há presença de 6 catadores de materiais recicláveis, que trabalham de forma individual e não recebem nenhuma contribuição desta Secretaria. Todavia, não existe no município associação e nem cooperativa de



catadores. A seguir fotos que representam as abordagens.

Fotos: Entrada do lixão / Lixão de Serra Branca-PB
Fotos tiradas pela pesquisadora, em: 05/08/2013.

A coleta de resíduos sólidos na zona urbana é realizada de segunda a sábado, nas ruas centrais e nos bairros da cidade, através de 2 tratores com carroções abertos que pertencem a administração municipal e por mais 3 caminhões que são locados pela prefeitura para realização do trabalho, recolhendo os resíduos sólidos nas residências e no comércio local. No entanto, na zona rural do município a coleta não acontece em nenhuma localidade, já os Distritos de Santa Luzia do Cariri e Sucuru são contemplados com os serviços



de coleta.

Foto: Caminhão de coleta do lixo
Foto tirada pela pesquisadora, em: 05/08/2013.

Os resíduos coletados pelo órgão gestor são os seguintes: domiciliar, os da construção civil, varrição de ruas, gerados pelo comércio local, podas de árvores, gerados pelas atividades hospitalares, limpeza de currais e restos de animais mortos. Portanto, estima-se que a produção diária, em média, de resíduos sólidos no município é de 3 toneladas/dia, que semanalmente corresponde a 18 toneladas, mensalmente 72 toneladas, totalizando uma quantidade de 864 toneladas por ano. Isso sem levar em conta as datas comemorativas, tanto do município, quanto nacionais, em que o comércio local vende mais e conseqüentemente produz mais resíduo, assim como nos domicílios do município também.

Em relação aos resíduos hospitalares ou dos serviços básicos de saúde, os quais apresentam riscos à saúde humana, estes são depositados direto no lixão, sendo que no local cava-se um buraco no chão com 2m de profundidade por 3m de largura, onde são depositados tais resíduos, e quando este local não suporta mais, é feito outro buraco para depositá-los. Assim, de acordo com o Ministério da Saúde (2006 ,p. 12) “ o descarte inadequado de resíduos tem produzido passivos ambientais capazes de colocar em risco e comprometer os recursos naturais e a qualidade de vida das atuais e futuras gerações”. Desta forma, é imprescindível uma atenção mais redobrada pela gestão de resíduos sólidos hospitalares, a fim de contribuir com a diminuição ou eliminação dos riscos a saúde, tanto do meio ambiente como da saúde humana na forma de descarte destes resíduos.

Ainda de acordo com a referida secretaria, o município de Serra Branca, atualmente está em fase de elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólido, em parceria com o Estado da Paraíba, onde o governo em face de elaboração do Plano Estadual de Gestão dos resíduos sólidos convocou todos os prefeitos municipais através da proposta de regionalização da Gestão Integrada de Resíduo Sólido a se fazerem presentes numa reunião para discussão do Plano e diagnóstico dos resíduos municipais da Paraíba.

De acordo com o Secretário de Obras, a primeira etapa da proposta realizada foi aplicação de um questionário, já a segunda etapa foi à realização de uma capacitação no município para Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Garis, e a terceira etapa ainda estão sendo aguardada pelo município. Conseqüentemente, os Agentes Comunitários de Saúde serão os mediadores junto à população para conscientizarem quanto à redução da produção de lixo gerada por estes, além do mais orientar para separação do lixo domiciliar, informou o secretário.

Além desses encaminhamentos, Serra Branca foi escolhida de acordo com sua população, que é abaixo de 20 mil habitantes, sendo visitada pela Superintendência da Administração do Meio Ambiente (SUDEMA) e pela Secretaria dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente da Ciência e Tecnologia, para realização da segunda etapa do Plano, o qual está sendo elaborado pelo município em parceria com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Serra Branca será a sede executora do Projeto de gestão integrada de resíduos sólidos, a qual atenderá a mais seis outros municípios da região.

Enfatiza-se que os maiores problemas enfrentados pela Gestão de resíduos sólidos é a falta de recursos próprios, local de disposição final inadequado e desproporcional ao tamanho da cidade para comportar a quantidade de resíduos gerados no município e estes ficando a céu aberto. No qual, devido o excesso de lixo no local, a cada 2 meses um trator modelo retro escavadeira é deslocada para o lixão para fazer a remoção, ou seja, espalhar e aterrar os resíduos em forma de camadas, apenas para amenizá-los, de tal forma que comporte mais lixo no local. Já em relação aos resíduos sólidos eletrônicos, cava-se um buraco de 1,5m de largura por 1,5m de profundidade para enterrá-los.

Dessa forma, menciona que não existe orçamento direcionado especificamente para a Gestão de resíduos sólidos, sendo que este custa mensalmente para o município R\$ 9.000,000 (nove mil reais), pagamentos direcionados à locação dos 3 caminhões que coletam o lixo, os quais pertencem a particulares, assim como para o combustível dos 2 tratores que são do município, mas que também fazem a coleta. Portanto, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), “no município de Serra Branca não existe taxa de coleta de lixo e nem taxa de limpeza urbana”.

6. ALTERNATIVAS CONSORCIADAS DE GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O art. 241 da Constituição Federal de 1988 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos”. Dessa forma, a institucionalização da Lei 11.107 de 6 de abril de 2005 regulamentou o artigo citado anteriormente. A lei estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos, para realização de objetivos de interesse comum.

Diante do exposto e para entender a temática supracitada, nota-se que um consórcio é, portanto, a junção entre dois ou mais entes da federação, seja

na forma: Município com Município, Estado com Estado, Município com Estado, Estado com União ou Municípios, Estados e União, onde sua finalidade é prestar serviços públicos, visando interesse coletivo sem fins lucrativos. No entanto, de acordo com o Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, que regulamentava a Lei nº 11.107/2005, consórcio público é:

Art. 2º Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

De acordo com o Decreto nº 6.017/2007, “os consórcios públicos constituem-se como associações”, podendo estes prestar serviço para desenvolver a região, onde os mais constantes são: saúde, educação, serviços públicos, saneamento básico, obra pública, meio ambiente, turismo e desenvolvimento urbano. Assim, a legitimidade dos Consórcios Públicos contribuiu significativamente para sanar problemas nestas áreas, referidas anteriormente, uma vez que estes estão voltados para atender a determinadas necessidades da sociedade, promovendo, dessa forma, direitos e ofertando qualidade nos serviços públicos prestados a população. Contudo, vale destacar tal importância de um consórcio público no gerenciamento de resíduos sólidos, onde a Gestão Pública, na maioria das vezes enfrentam problemas comuns, sendo mais contundente unir-se a outras gestões para viabilizar ações conjuntas, a fim de solucionar tais problemas.

Outro fator importante na obtenção de consórcios públicos é destacado pelo art. 45, da Lei 12.305/2010 da PNRS, no qual se enfatiza que: “Os consórcios Públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal”. Esse requisito é peça fundamental para os entes federativos que se consorciaram obterem recursos federais, uma vez que atendam aos requisitos estabelecidos pela lei (BRASIL, 2010).

Alguns fatores devem ser considerados pelos municípios ao decidirem adotar formas consorciadas para resolver os problemas de gestão de resíduos sólidos, onde alguns se apresentam em pequena territorialidade, devendo assim unir-se a outros para desempenho de uma melhor gestão. Dessa forma, destaca

Calderan (2013, p. 108) que:

As maiorias dos municípios são de pequeno porte o que dificulta a implantação e gestão de resíduos, de forma adequada, pela própria municipalidade, o que tem levando os municípios a negligenciarem nessa área ou buscarem novas formas de administração, como por exemplo, terceirizar ou conceder esses serviços ou então, partir para uma das formas de administração indireta.

Tratando, portanto, da adoção a formas consorciadas no Brasil, de forma geral, e de acordo com Prates (p.13) “de um total de 5.564 municípios brasileiros, 4.537 declararam fazer parte de alguma modalidade de Consórcio Público Municipal, seja com Estado, com a União ou intermunicipal. Isso representa impressionantes 81,5% do total de municípios brasileiros”. Assim, podemos considerar que este percentual é significativo nas formas consorciadas de modo geral, uma vez que apenas 18,5% destes municípios não estão inseridos em consórcios.

Levando em consideração que os consórcios públicos contribuem significativamente em mudanças na gestão e manejo dos resíduos sólidos, segundo Monteiro *et al* (2001, p.5), “como a gestão de resíduos sólidos é uma atividade essencialmente municipal e as atividades que a compõe se restringem ao território do Município, não são muito comuns no Brasil as soluções consorciadas, a não ser quando se trata de destinação final em aterros”. Para tal afirmação, é importante frisar que a opção para consórcio público nesta modalidade, é uma ferramenta fundamental para execução e desempenho das atividades que envolvem os resíduos sólidos e seu gerenciamento, por estes apresentarem-se como formas eficientes de associativismo, sendo, portanto, mais fácil adquirirem vantagens quando estão consorciados, entre elas recursos federais.

Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB 2008, 61,2% das prestadoras dos serviços de manejo dos resíduos sólidos eram entidades vinculadas à administração direta do poder público; 34,5%, empresas privadas sob o regime de concessão pública ou terceirização; e 4,3%, entidades organizadas sob a forma de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios.

Diante de tais explicações, de acordo com o portal Paraíba Mix (2013), a criação do consórcio para gestão dos resíduos sólidos entre Sumé e Serra Branca, aconteceu antes da sanção da Lei que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instaladas apartir de 2005, as gestões municipais somaram esforços para encaminhar uma solução conjunta para a coleta e tratamento do

lixo das duas cidades.

Conforme o portal Paraíba Mix (2013), a solução técnica encontrada pelo consórcio das duas prefeituras juntamente com a FUNASA obviamente foi a construção de um aterro sanitário. A prefeitura de Serra Branca arcou com a aquisição do terreno e a prefeitura de Sumé com a elaboração do projeto técnico. O aterro sanitário foi aprovado pelos técnicos da FUNASA e esta instituição decidiu-se pelo financiamento da obra a ser construída em etapas. Por decisão da FUNASA, financiadora da obra, o convênio foi celebrado na primeira etapa com o município de Sumé. Assim, o município de Serra Branca não tinha poderes para assinar contratos, tirar licenças ambientais, fazer licitações, contratar construtora, dar ordens de serviços para iniciar nem paralisar obras.

Ainda segundo reportagem do site Paraíba mix (2013) A PAM, uma organização não governamental de autodenominados ecologistas, sediada em Campina Grande, acionou o Ministério Público para suspender a obra em curso. Em sua alegação a ONG acusou os gestores de estarem construindo um LIXÃO entre os municípios de Sumé e Serra Branca. Para tanto se prevaleceram de um desencontro na liberação das licenças ambientais solicitadas pela prefeitura de Sumé à SUDEMA.

7. METODOLOGIA

A atual pesquisa caracterizou-se como bibliográfica que de acordo com Assis (p.19) são “fontes secundárias: livros e outros documentos bibliográficos”. Neste caso pode ser desenvolvida com base em material já elaborado. Assim, neste trabalho, utilizou-se fonte de dados secundários como a internet, sites oficiais, publicações de instituições não governamentais, livros, artigos científicos, manuais, tese e dissertação, entre outras. Também se utilizou a pesquisa documental, que de acordo com Assis (p. 19) são “documentos primários, originais chamados “de primeira mão”, isto é, ainda não utilizados em estudos ou pesquisas: dados estatísticos, documentos históricos, correspondência epistolar de personalidades etc”. Entende-se assim que esta pesquisa é aquela que ainda não foi estudada. Contudo, analisou-se a Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Caracterizada também como pesquisa qualitativa que segundo, Assis (p. 20), “é uma pesquisa descritiva, cujas informações não são quantificáveis; os dados obtidos são analisados indutivamente”. Neste tipo de pesquisa, se procura conhecer o que está sendo pesquisado no trabalho científico. Para tanto, o Município a ser analisado o processo de Gestão dos Resíduos Sólidos é Serra

Branca-PB, localizada na microrregião do Cariri Ocidental, com área territorial de 687 km², e com população de aproximadamente 12.973 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

De acordo com Assis (p. 19), a pesquisa de campo “baseia-se na observação dos fatos tal como ocorrem na realidade, diretamente no local onde ocorrem os fenômenos”. Assim, neste tipo de pesquisa as observações são realizadas de forma direta para compreensão da realidade que se pretende obter. Dessa forma, a coleta de dados neste trabalho realizou-se através de pesquisa de campo, com aplicação de questionário semi-estruturado, ou seja, com perguntas objetivas e abertas, proporcionando liberdade ao entrevistado, direcionado ao setor responsável pelo gerenciamento dos resíduos sólidos, especificamente a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos do município, com a finalidade de coletar informações sobre a Gestão dos resíduos.

Portanto, para alcançar os objetivos do trabalho, analisaram-se também através do Portal da Transparência Pública os gastos governamentais e as transferências de recursos públicos, tanto a nível Federal, quanto Estadual e Municipal.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, sabe-se que atualmente a geração de resíduos sólidos, considerada como um dos grandes problemas ambientais tem aumentado consideravelmente, em consequência de diversos fatores, entre estes o alto índice de consumo, presente no cotidiano das pessoas. O papel da sociedade, assim como de todo setor produtivo, é de fundamental importância para a execução de uma boa gestão de resíduos sólidos, uma vez que o poder público local, ao implementar os planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, devem ter como base a Educação Ambiental, de modo que a sociedade tome conhecimento dos problemas ocasionados pelos resíduos. Diante disto, a educação ambiental, torna-se uma ferramenta indispensável na gestão de resíduos sólidos, uma vez que dissemina a importância do meio ambiente e questões de preservação dos recursos naturais.

Desta forma, é de fundamental importância que a Gestão Pública municipal considere o meio ambiente tão importante quanto outras áreas da Administração Pública, como por exemplo, educação, saúde e segurança, tendo em vista que todo o ser vivo depende do meio ambiente para sua sobrevivência. Assim, a qualidade de vida depende diretamente das boas condições ambientais, tornando-se indispensável à conservação e preservação do mesmo. Contudo, vale salientar que Políticas Públicas ambientais devam ser desenvolvidas para contribuir com a

redução dos problemas ambientais ocasionados pelos resíduos sólidos, mas para que isso aconteça também é necessário que os Gestores tomem consciência de tal importância.

No entanto, como na maioria dos municípios brasileiros os lixões a céu aberto, ocasionam diversos impactos ambientais, além de doenças, destacam-se ainda outros problemas, como a atração de diversos animais e a proliferação de vetores, tais como, baratas, ratos, moscas, entre outros. Afetando na qualidade de vida do ser humano, ocasionando sérios riscos à saúde das pessoas principalmente aquelas que residem próximas aos lixões. Desta forma, o município de Serra Branca não foge desta realidade, já que o mesmo deposita seus resíduos a céu aberto, porém necessita de medidas que possam sanar os impactos ocasionados por esta ação ao meio ambiente.

Todavia, observou-se a partir da PNRS, que os municípios brasileiros têm até agosto de 2014 para erradicar seus lixões. No entanto, a Política traça um desenho de responsabilidades aos entes federados, que no caso dos municípios exercem a competência de gerenciar seus resíduos sólidos territoriais, através da Gestão Integrada, com elaboração de Planos de Gestão, que podem ser elaborados apenas para o município como também consorciados com outros municípios. Mas ao que se percebe na análise do trabalho é que mesmo com a institucionalização da lei no país, o município em análise, não se apresenta em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, tendo em vista também que o município ainda encontra-se em fase de elaboração do seu Plano de Gestão Integrada de resíduos sólidos em parceria com o Estado da Paraíba.

Verificou-se também que a Gestão de resíduos sólidos municipais atualmente enfrenta problemas no gerenciamento, uma vez que não existe orçamento direcionado especificamente para administrar tais ações, neste caso sugere que devido o município também não cobrar taxas, como de coleta de lixo e de limpeza urbana, que o mesmo através de legislação municipal passe a cobrar dos populares, o que talvez não seja uma solução para o problema, mas que contribui em parte. Assim, como um local de disposição final que comporte a quantidade de resíduos gerados no município, bem como ambientalmente adequado como estabelecido pela legislação da PNRS.

Também é importante destacar que mesmo com a elaboração do Plano de Gestão Integrada, devem-se adquirir medidas técnicas especializadas para tratar das questões que envolvem os resíduos sólidos, uma vez que se percebe na Administração das ações citadas a não compreensão de como lidar com esse processo de forma mais adequada, assim é necessário mão de obra qualificada para entender os procedimentos que devam ser adotados de forma correta.

A partir de tais análises, enfatiza-se que a PNRS é um instrumento legal muito importante para orientar as Gestões de Resíduos Sólidos em todas as esferas de governo, mas para que todos os seus objetivos sejam atingidos é necessário mais estudos na área, principalmente pelos Gestores municipais, para compreenderem o que esta política preconiza, assim como os seus parâmetros legais devem estar mais atrelados, por se perceber que existem muitas lacunas na lei ainda a serem preenchidas e obedecidas, uma delas é a elaboração dos planos de Gestão Integrada de resíduos Sólidos que os entes federados tinham até agosto de 2012 para elaborarem, mas o que se verifica é que mais de um ano se passou e muitos municípios ainda não o fizeram, outra prerrogativa é a erradicação dos lixões até agosto deste ano, o que se tem dúvida se serão ou não erradicados até o prazo estabelecido.

Outro ponto fundamental neste trabalho, a partir da institucionalização da PNRS é em relação aos recursos e gastos federais com ações relacionadas a esta política, onde se verificou que apesar da PNRS ter sido institucionalizada no ano de 2010, constatou-se através do Portal da Transparência que os gastos e as transferências de recursos do Governo Federal com ações relacionadas a esta política, sofreram um declínio considerável, tendo como base os anos de 2008, antes da lei á 2013, depois da lei. Todavia, a partir da Lei nº 12.305/2010, os municípios tem total responsabilidade de gerenciar seus resíduos sólidos, mas para que esta atribuição aconteça de forma correta e eficiente é essencial ter recursos, então a partir de tal análise conclui-se que se torna quase impossível gerenciar os resíduos sólidos de acordo com a PNRS, sem apoio financeiro do Governo Federal.

Portanto, é importante que os municípios compreendam a importância das questões ambientais em seus territórios, para atender de forma satisfatória a sociedade, assim como para atender as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas também é indispensável o apoio financeiro pelo governo federal, a fim de contribuir com a execução de tais ações. Assim, conclui-se que novos estudos nesta área devam surgir, a fim de contemplar tal pesquisa, assim como outras novas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2012**. Disponível em: < <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2012.pdf>>. Acesso em 05 de Mar. de 2014.

ASSIS, Maria Cristina de. **Metodologia do Trabalho Científico**. Portal virtual UFPB. Disponível em: http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291081139.pdf. Acesso em: 21 de abr. de 2014.

BARBOSA, Edimar Alves. **Modelo de Gestão Ambiental em Resíduos Sólidos para Centrais de Abastecimento, embasado no ciclo de Deming**/Edimar Alves Barbosa. – Campina Grande, 2008. 197 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal De Campina Grande/UFCG, Campina Grande, 2008.

BESERRA, Ingrid Karla da Nóbrega; ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; AGUIAR, Leandro Ferreira. **Resíduos Sólidos no Espaço Urbano antes e depois da Lei 12.305/2010**- Um problema Público para a Gestão Pública? 2012.p.9. Disponível em: < <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4416/4285>>. Acesso em: 24 de mar.de2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 57/2008, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009. Edição 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 07 de mar. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>. > Acesso em 05 de jan. de 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratações de Consórcios Públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 07 de mar. de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010.** Dispõe sobre a Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>.> Acesso em 05 de jan de 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.** PNSB. Rio de Janeiro. 2010. P.59. Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em 11 de mar. de 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência de Vigilância Sanitária. **Manual de Gerenciamento de resíduos de serviços de saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 182 p. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/servicosaude/manuais/manual_gerenciamento_residuos.pdf>. Acesso em: 21 de abr. de 2014.

CALDAS, Patrícia Trindade. Estrutura das Administrações Municipais do Cariri Paraibano. *In*: MELO C.A.V.; SOARES, K.C.C. (Org.). **Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável** – Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano. Recife: Nossa Livraria, 2011, p. 87.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier. **Consórcio Público Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Domésticos:** um estudo de caso. Lajeado.2013.p.108. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre. Centro Universitário Univates. 2013. Disponível em:< <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/303/1/ThanabiCalderan.pdf>. Acesso em: 08 de mar. de 2014.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM. Política Nacional de Resíduos Sólidos- Agora é lei. Cartilha. São Paulo-SP, 2010. 5p. Disponível em: <http://www.silvaporito.com.br/admin/downloads/CARTILHA_PNRS.PDF> Acesso em: 11 de fev.2014.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos:** desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro 37(5): 969-92, set./out. 2003.p. 972.

FARIAS Talden. **Direito ambiental:** tópicos especiais/ Talden Farias. – João Pessoa: Editora Universitária, 2007. Pag.27.

FEITOSA, Daniella Nóbrega; ALMEIDA, Lucas Milanez de Lima. **Situação dos Resíduos Sólidos no Município de Ingá - PB.** 2011.p.7. Trabalho de Conclusão de Curso, Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Federal da Paraíba. 2011. Disponível em: < http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/situacao_dos_resaduos_salidos_do_municapio_de_ingapb_1343916741.pdf. Acesso em:

FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. **Contabilidade Ambiental:** uma informação para o desenvolvimento Sustentável- inclui Certificados de carbono/ Aracéli Cristina de Sousa Ferreira. -2. Ed.-2. Reimp. Cap.02. São Paulo: Atlas, 2007.

FILHO, Antonio Nunes Barbosa. **Segurança do trabalho e gestão ambiental** / Antonio Nunes Barbosa Filho. - 4. Ed.- São Paulo: atlas, 2011.p. 357.

GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G. Formulação de Políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Revista de ciências humanas. Florianópolis. EDUFSC. v.42.n.1 e 2,p 227-240, Abril e outubro de 2008. p. 228.

GOMES, Anderson Emmanuel dos Santos; ANDRADE, Maristela Oliveira de. **A Gestão dos Resíduos Sólidos urbanos na Paraíba:** parcerias entre setor público e Terceiro Setor. Revista Gestão Pública: praticas e desafios, Recife, v. II. N. 4, jun. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. 2012. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/munic2012/sel_tema.php?munic=251550&uf=25&nome=Serra%20Branca> Acesso em: 07 de mar. de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em 30 de jan. de 2013.

JURAS, Llídia da Ascenção Garrido Martins. **Legislação sobre Resíduos Sólidos**: Comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países Desenvolvidos. Brasília: Abril 2012. 55 P.Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2012_1658.pdf>. Acesso em: 25 de fev. de 2014>

MONTEIRO, José Henrique Penido... [et al] **Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos**. Coordenação técnica Vitor Zular Zveibil. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

PORTAL CARIRI EM FOCO. **Governo convida prefeitos para validar proposta de regionalização da gestão integrada de Resíduos Sólidos**. 2013. Disponível em: <<http://www.caririemfoco.com.br/2013/07/governo-convida-prefeitos-para-validar.html#axzz2v6Rf1BBv>>. Acesso em 24 de mar. de 2014.

PORTAL DA TRANSPARENCIA GOVERNO FEDERAL. **Gastos do Governo**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaGDProgramaPesquisaPrograma.asp?Desastre=0&Ano=2008>>. Acesso em: 13 de mar. de 2014.

PORTAL DA TRANSPARENCIA GOVERNO FEDERAL. **Transferências de recursos**. Disponível em:<<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaTRProgramaPesquisaPrograma.asp?Exercicio=2008>> Acesso em 13 de mar. De 2014.

PORTAL PARAIBA MIX. **Ex-Prefeitos de Serra Branca e Sumé são condenados por descumprirem ordem judicial:** Zizo mamede resonde e diz que aguardava ansioso a decisão. Disponível em: < <http://www.paraibamix.com/2013/04/ex-prefeitos-de-serra-branca-e-sume-sao.html> >. Acesso em 17 de mar. de 2014.

PRATES, Ângelo Marcos Queiroz. **Os Consórcios Públicos Municipais no Brasil e a Experiência Européia:** Alguns apontamentos para o Desenvolvimento local. In: Congresso Consad de Gestão Pública. III. Painel. P. 13. Disponível em: < http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/os_consortorios_publicos_municipais_no_brasil_e_a_experiencia_europeia_alguns_apontamentos_para_o_desenvolvimento_local.pdf >. Acesso em 09 de mar. de 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA BRANCA. **Secretaria de Obras e Serviços Urbanos.** Entrevista Semi-estruturada.2014.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Políticas Públicas:** Conceitos e práticas. Manual. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: SEBRAE/ MG, 2008. 48 p.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira. A Dimensão Ambiental como Política Pública e Condicionante para o Desenvolvimento. *In:* MELO, C.A.V.; SOARES, K.C.C. (Org.). **Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável** – Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano. Recife: Nossa Livraria, 2011, p. 247-288.

SILVA, Luiz Antonio Coelho. Análise do Perfil Financeiro dos Municípios do Cariri Paraibano em 2009. *In:* MELO, C.A.V.; SOARES, K.C.C. (Org.). **Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável** – Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano. Recife: Nossa Livraria, 2011, p. 113-114.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH. Salvador. N.39.p.14. Jul./dez.2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre. Ano 8. N° 16. Jul./dez. 2006. P.20-45. P.26.

VEIGA, José Elida. ZATZ, Lia. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** / José Elida da Veiga & Lia Zatz. – Campinas, SP: Autores Associados, 2008. – (Armazém do ipê).

CAPÍTULO IX

A SÚPLICA CARIRIZEIRA POR UM DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DA MICRORREGIÃO DO CARIRI OCIDENTAL PARAIBANO

Prof. Geraldo Medeiros Júnior

Tutor do PET-ADMINISTRAÇÃO UEPB
Professor do DAEC/UEPB

Prof. Daysan F. K. Leal Medeiros

Professor da Universidade Estadual da Paraíba

Elder Oliveira de Queiroz

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

Melline Enéas da Silva

Acadêmico do Curso Superior de Administração pela UEPB-CCSA.
Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET)

RESUMO

Apesar do crescimento econômico através da industrialização no Brasil na segunda metade do século XX, as desigualdades entre as regiões brasileiras ficaram cada vez mais nítidas, necessitando de medidas que mitiguem as diferenças entre elas. Nos locais onde o capital não se instala existe em sua maioria, uma sociedade desprovida dos serviços básicos de educação, saúde, habitação, segurança, saneamento básico etc. Surge a necessidade de estudar com mais detalhamento a região correspondente a microrregião do cariri ocidental paraibano com uma área de 6983.64 Km² e com uma população total estimada em 2013 da microrregião é de 125.775 composta por 17 municípios, com uma renda *per capita* estimada em 2010 de R\$ 4766.55, caracterizada por um diversidade no campo da cultura. Apesar das discussões sobre o desenvolvimento durante os anos ter se fortalecido, a Administração pouco se posicionou a respeito dos problemas que envolvem a sociedade. Diante disto, o presente trabalho estar pautado na problemática: Como a gestão dos municípios do cariri ocidental paraibano tem se desenvolvido entre o período de 1991 a 2010? Com o objetivo de analisar o desenvolvimento dos municípios que compreende a região do cariri ocidental. A pesquisa terá como principal base o Índice de desenvolvimento humano municipal- IDHM de cada município que fazem parte do Cariri Ocidental, com um banco de dados que compreende os anos entre 1991 a 2010.

PALAVRAS-CHAVES: Desenvolvimento; Desigualdade; Administração; Gestão.

1. INTRODUÇÃO

No início do século XX houve no país um grande processo de industrialização por meio da abertura do mercado para investimentos internacionais, que não ocorreu de forma uniforme no território brasileiro, sendo tal processo concentrado nas regiões Sudeste e Sul - sobretudo no Estado de São Paulo, em detrimento das demais unidades da federação (IPEA, 2010).

A concentração econômica foi marcada pela implementação das multinacionais no Brasil, com seus modelos teóricos- metodológicos desenvolvidos no exterior e implementados no país sem nenhuma adaptação as culturas e os valores nacionais, denominada por Riggs (1964) como o formalismo, tornou-se um dos problemas que impediram o desenvolvimento do país e acarretou

dificuldades para o crescimento das organizações.

Mesmo com a industrialização das regiões periféricas na segunda metade do século XX, as desigualdades entre as regiões ficaram cada vez mais nítidas, necessitando de medidas que mitiguem as diferenças entre elas, a Constituição Federal traz em seu corpo o Artigo 3º que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tem como preocupação no seu inciso III: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Como auxílio pela redução das disparidades nas regiões, se tem no desenvolvimento regional o aumento do estudo das regiões periféricas, tendo os problemas e as potencialidades locais mais espaços na busca pela melhoria da região, não sendo implementadas políticas públicas estranhas a realidade local, importadas “sem manual traduzido”.

O Brasil caracterizado por um sistema federativo divide as competências entre seus entes federados sendo os municípios os mais próximos da sociedade tendo por responsabilidade a organização de prestação dos serviços públicos viabilizando o desenvolvimento local, assim tendo o governo federal e estadual como fomentadores das políticas públicas.

Através do Índice de Desenvolvimento Humano- IDH, criado em 1990 pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, pode-se medir o desenvolvimento humano de países ou regiões, calculado desde 1990, a aplicação dessa metodologia na escala municipal recebe o nome de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M, com o objetivo de representar a complexidade de um município em termos do desenvolvimento humano que ele apresenta. São considerados três componentes encarados como essenciais para a vida das pessoas: educação, longevidade e renda, sendo que esses componentes são caracterizados por um conjunto de indicadores (FJP; IPEA; PNUD, 2005).

Nos locais onde o capital não se instala existe em sua maioria, uma sociedade desprovida dos serviços básicos de educação, saúde, habitação, segurança, saneamento básico etc. Encontra-se em todos os locais do país uma parte da sociedade integrada ao mundo global e outra desconectadas dos benefícios do sistema capitalista, onde as pessoas vivem com baixo nível de renda, sem as devidas instruções exigidas para ascender socialmente e ter acesso aos novos padrões de consumo, assim criando novas formas de isolamento.

Desta forma, surge a necessidade de estudar com mais detalhamento a região correspondente a microrregião do cariri ocidental paraibano com uma área de 6983.64 Km² e com uma população total estimada em 2013 da microrregião é de 125.775 composta por 17 municípios, com uma renda *per capita*

estimada em 2010 de R\$ 4766.55, caracterizada por uma diversidade no campo da cultura.

Embora as discussões sobre o desenvolvimento durante os anos tem se fortalecido, a Administração pouco se posicionou a respeito dos problemas envolvidos. Diante do exposto, o presente trabalho está pautado na problemática: Como a gestão dos municípios do cariri ocidental paraibano tem se desenvolvido entre o período de 1991 a 2010? Com o objetivo de analisar o desenvolvimento dos municípios que compreende a região do cariri ocidental. A pesquisa terá como principal base o Índice de desenvolvimento humano municipal- IDHM de cada município que fazem parte do Cariri Ocidental, com um banco de dados que compreende os anos entre 1991 a 2010.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento socioeconômico do Brasil ocorreu e ocorre em ritmo diferenciado entre suas regiões o que consolidou um cenário de profundas desigualdades regionais, tendo como principais características deste fenômeno o atraso do Nordeste, a região mais pobre e segunda mais populosa do país (BARROS, 1997; IPEA, 2009).

Diante da notória divergência e distância entre as regiões brasileiras, bem como pelo fato da grande migração de nordestinos para a região Sul e o aumento da população urbana em maior escala no século XX, e em menor escala no início do século XXI, alguns estudiosos se envolveram nessa problemática.

Segundo Furtado (1981, p. 13) “o Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento”, a desigualdade entre as regiões não é um problema da região periférica e sim do país que implanta ações fortalecendo as regiões centrais em detrimento das demais. O autor complementa que o Nordeste não deve ser visto como um apêndice ou algo a ser considerado em segundo plano, são necessárias políticas que possibilitem a inserção regional como prioridade nacional.

Diante dessa nova perspectiva se discorre sobre um desenvolvimento que não priorize as regiões mais atrativas e sim que seja dada assistência às regiões como baixos indicadores socioeconômicos, possibilitando a permanência dos seus nativos, essa concepção sendo denominado desenvolvimento regional.

A busca pela valorização e maximização das potencialidades locais para

desenvolver dada região é o objetivo do desenvolvimento regional, não só compreendendo o aspecto econômico, mas sim, numa compreensão de problemas para melhor solução destes; na conquista de condições que propiciem uma maior felicidade individual e coletiva nos diferentes aspectos (MELLO, 2007).

O Brasil caracterizado por um sistema federativo e através da descentralização, com isto, os entes federados passam a terem competências específicas como também compartilhar algumas entre si, tais competências são instituídas pela Constituição Federal de 1988.

Para Kerbauy (2001), a descentralização pode ser entendida como a transferência de competência da administração direta para a indireta ou privada, entre níveis de governo e do estado para a sociedade civil. Já a descentralização entre os entes federados é entendida como a transferência de poder decisório a municípios, estados, distrito federal ou órgãos locais. Assim, pensar em políticas que promovam o desenvolvimento na atualidade passa, necessariamente, por pensar em escalas locais e regionais. A Constituição Federal de 1988, conhecida por seu caráter municipalista, ao atribuir aos municípios novas responsabilidades, exigindo que se posicionem como agentes do desenvolvimento (ULTRAMARI, DUARTE, 2009).

O município passa a ser autor primordial no desenvolvimento da localidade pelas suas novas atribuições, ficando para Governo Federal e Estadual o caráter de provedores econômicos do desenvolvimento regional e local, por meio de repasse diretamente para os municípios ou por programas federais nas diversas áreas. O Governo Federal oferece assistência aos municípios através de programas como: o “Bolsa-Família”, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), programa “Mais Médicos”, entre outros.

De acordo com Furtado (1984), “quando o projeto social dá prioridade à melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se transforma em desenvolvimento. Ora, essa transformação não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, demonstração de uma aspiração política”. A real melhoria deve surgir dos governos para as populações carentes, quando as aspirações das populações divergentes dos desejos dos governantes a distância entre a realidade e a satisfação da população só aumentada.

2.2 ADMINISTRAÇÃO POLITICA EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO

A expectativa dos países subdesenvolvidos por um desenvolvimento trouxe conseqüências e influências relevantes nas suas culturas e valores sociais, o exterior chamava atenção por suas tecnologias, teorias e métodos que

obtiveram sucessos em seu país. A globalização tornou público tais tecnologias, teorias e métodos e impulsionou a sua disseminação por todo mundo.

O Brasil estar nessa estatística de país com o desejo de desenvolvimento, porém a globalização limitou muitas ciências a tomarem novos rumos uma delas é a Administração induzida a se limitar em problemas podem-se dizer pequenos sem ter gás para fazer grandes transformações no país o que gerou o atraso do desenvolvimento. Oliveira e Chacon comentam que

Quem sabe a técnica de importação de valores estrangeiros, tidos como mais evoluídos para um país ainda não preparado suficientemente para absorção essa nova tecnologia, tenha sido fator mais eficaz para levar a Administração a preocupar-se menos com os grandes problemas nacionais e discutir teses genéricas sobre administração, ou ainda ao desvio para questões internas das organizações (OLIVEIRA, CHACON, 2011, p.90).

Segundo Guerreiros Ramos (1964) um dos problemas para o retardamento do desenvolvimento do Brasil, foi à implantação de modelos estrangeiros não adequados aos critérios de adaptação aos valores e culturas nacionais. Essa característica de utilizar estratégias administrativas estrangeiras foi conceituada por Riggs (1964) como formalismo.

O formalismo ate os dias de hoje ainda está em alta dentro das organizações e cabe ao administrador se adequar a implantação dessas estratégias. O que leva a ressaltar que a Administração até então tinha por sua formação as organizações como seu objeto de estudo, o que limitava aos administradores a pensarem e criticarem determinados comandos, formando administradores em função de teorias prontas, deixando de lado a ciência da administração. “Isso estando entendido, pode-se dizer que as organizações podem constituir-se em objeto de pesquisa em administração, mas nunca constituem objeto que dá *status* de ciência à administração”, afirma (SANTOS, 2004, p.38)

Santos (2004) levanta a discussão dos administradores não focarem somente nas organizações, mas contribuir para preocupações mais amplas, como questões sociais. Segundo França Filho (2004) a gestão de forma significativa representa uma variável relevante e fundamental para o campo organizacional, pois constitui-se de atributos especiais que compreendem um conjunto de princípios, técnicas e explicações formalizadas ou não. Estudos que levados para academia é conceituada como Administração Política.

Santos conceitua Administração política como

A expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto da nação então as formas de gestão (bases institucionais e organizacionais) para a implementação desse projeto de nação constituem o objeto da administração, portanto a sua macrofundamentação. A implementação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica nesse nível micro é a administração/gestão aplicada, cujos resultados devem retornar ao nível macro para se avaliar se o modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais (SANTOS, 2009, p. 50).

Como centro da proposta da Administração Política tem-se que o desafio da Administração será o de assumir seu papel como gestora das relações sociais como um todo e não apenas questões relacionadas ao mercado, contribuindo para o desenvolvimento que é decorrente da ação enérgica de três agentes primordiais (Estado, Mercado e Sociedade). Segundo Oliveira e Chacon (2010, p. 204) “Uma sociedade só alcança seu pleno desenvolvimento quando é capaz de eliminar todas as barreiras que dificultam o acesso aos bens e serviços básicos e que promovem a provação do ser humano”.

Atualmente os profissionais que estão à frente de grandes cargos por todo o país têm dificuldades em tornarem-se gestores ou gerentes. O gestor tem uma visão mais ampla do ambiente em estudo, levando em consideração as necessidades e qualidades do mesmo. O gerente é mais específico em suas atividades, mais burocrático o que acaba limitando sua contribuição para o ambiente em estudo. Atribuição esta que faz toda a diferença em questão de análises de realidades e realização de mudanças de ambientes.

Para uma gestão municipal que proporcione o desenvolvimento local é necessário uma análise crítica de suas práticas e de seus índices quantificados, não somente índices econômicos e sim de saúde, educação, renda, trabalho e pobreza de uma dada localidade para melhor compreensão da realidade local.

A administração política estimula o gestor a analisar as formas de gestão através de fatores, ferramentas, instrumentos, índices que auxiliam a fazer um levantamento da realidade, com o propósito de analisar seus pontos negativos e positivos, e por fim aperfeiçoá-los e assim mudar a realidade de determinada região ou município em busca do desenvolvimento.

2.3 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IDH-M)

O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é um índice de caráter uni-

versal utilizado para se medir o desenvolvimento humano de países ou regiões. O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no seu relatório anual. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano.

O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. A grande deficiência do PIB é considerar apenas o aspecto econômico de um país ou de um local, pois um país pode ter um crescimento vertiginoso, mas esse capital não é dividido entre toda a população, apenas alguns crescem e “desenvolvem-se” e não o país em sua totalidade. Assim, o IDH-M tem por objetivo representar a complexidade de um município em termos do desenvolvimento humano que ele apresenta.

Desde 2010, quando o Relatório de Desenvolvimento Humano completou 20 anos, novas metodologias foram incorporadas para o cálculo do IDH. O IDH segue três dimensões (longevidade, educação e renda) que segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUC) são mensuradas da seguinte forma:

- Longevidade, que se refere a uma vida longa e saudável que é medida pela expectativa de vida da população.
- Educação, índice medido pelos anos de educação da população e a expectativa de anos de escolaridade.
- Renda *per capita*, que expressa o padrão de renda e de consumo da população.

Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações regionais através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (PNUC, 2012).

O IDH-M de cada município é a média aritmética desses três subíndices, de modo a resultar num valor entre 0,0 e 1,0. Quanto mais próximo de 1, melhor as condições de desenvolvimento humano, e quanto mais próximo de 0,0, piores são essas condições. Segundo o relatório da ONU, o grau de Desenvolvimento Humano dos municípios é classificado em 5 faixas, conforme a Tabela 1:

TABELA 01 – Classificação do IDH-M

Classificação do IDH-M	Faixas do IDH-M
Muito baixo desenvolvimento humano	0,000;0,499
Baixo desenvolvimento humano	0,500;0,599
Médio desenvolvimento humano	0,600;0,699
Alto desenvolvimento humano	0,700 ; 0,799
Muito alto desenvolvimento humano	0,800 ; 1,00

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013/PNUD.

Esse indicador é imprescindível para que os gestores possam observar em qual situação se encontra dado país, região ou cidade, bem como, por seu intermédio orientar políticas públicas que busquem melhorar tais índices. Além de representar a sintetização da realidade ao longo do tempo, possibilitando a comparação dos índices em tempos distintos e até mesmo a comparação entre os municípios.

3. METODOLOGIA

Com o intuito de alcançar objetivo do presente estudo de analisar o desenvolvimento dos municípios que compreende a região do cariri ocidental através do Índice de desenvolvimento humano municipal- IDH-M. Através de pesquisa bibliográfica e documental o presente estudo levantou os dados de base para o alcance do objetivo. “A pesquisa documental assemelha-se muito com à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes” (GIL, 2008, p.51).

A metodologia tem caráter dialético e descritivo que segundo Richardson (2008) o dialético tem por essência a investigação das contradições existente na realidade, visto que é através dessas contradições que se posiciona a força propulsora do desenvolvimento da natureza. E o descritivo compreende as pesquisas que necessitam de um descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2008).

Foi escolhida a microrregião do cariri ocidental paraibano, onde o território Cariri Ocidental - PB composta por 17 municípios: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, São João do Tigre, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Taperoá, Zabelê, Ouro Velho, Parari, Prata e São José dos Cordeiros.

Serão utilizados os índices correspondentes do ano de 2010 da microrregião, disponibilizados no Atlas do desenvolvimento humano do Brasil 2013 que corresponde a uma ferramenta pública de pesquisa online que apresenta o

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, além de divulgar mais de 180 outros indicadores de demografia e saúde, educação, habitação, renda e inclusão do bloco de trabalho e vulnerabilidade, com dados de 2010 e extraídos também para 2000 e 1991 – anos dos Censos Demográficos. Os indicadores podem ser visualizados através de tabelas e mapas, além do Perfil Municipal, que traz análises e informações resumidas, objetivas e amigáveis sobre cada município brasileiro.

TABELA 02 – Caracterização da Microrregião do Cariri Ocidental Paraibano

Lugar	População total (2010)	População rural (2010)	População urbana (2010)	Area/km ²
Brasil	190755799	29830007	160925792	8515767
Paraíba	3766528	927850	2838678	56439,838
Amparo (PB)	2088	1026	1062	122,54
Assunção (PB)	3522	676	2846	126,82
Camalaú (PB)	5749	2862	2887	545,42
Congo (PB)	4687	1745	2942	333,86
Coxixola (PB)	1771	989	782	170,2
Livramento (PB)	7164	3412	3752	262,06
Monteiro (PB)	30852	10591	20261	990,31
Ouro Velho (PB)	2928	881	2047	129,68
Parari (PB)	1256	557	699	128,47
Prata (PB)	3854	1410	2444	193,07
São João do Tigre (PB)	4396	2867	1529	818,87
São José dos Cordeiros (PB)	3985	2342	1643	419,29
São Sebastião do Umbuzeiro (PB)	3235	1138	2097	462,24
Serra Branca (PB)	12973	4555	8418	690,22
Sumé (PB)	16060	3824	12236	842,51
Taperoá (PB)	14936	5997	8939	664,9
Zabelê (PB)	2075	603	1472	110,52
Cariri Ocidental Paraibano	121531	45475	76056	7010,98

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013/PNUD.

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DO CARIRI OCIDENTAL PARAIBANO

Na escala de avaliação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é considerado 05 faixa: **Muito Baixo** varia entre zero(0) a 0,499, **Baixo** entre

0,5 e 0,599, **Médio** entre 0,6 a 0,699, **Alto** de 0,7 a 0,799 e **Muito alto** varia de 0,8 a 1,00.

Todos os municípios do Cariri Ocidental da Paraíba obtiveram crescimento entre o ano de 2000 e 2010, esta variação foi entre 28,25% e 54,59%. O município com maior crescimento neste mesmo período foi o Município de Amparo (54,59%) passando de IDH Muito Baixo (0,392) em 2000 para Médio em 2010 (0,606), já o município de Coxixola ultrapassou três faixas nos últimos 20 anos , passando de IDH Muito Baixo(0,28) para Médio (0,641), sendo também o melhor IDH da região em estudo.

TABELA 03- IDH-M da microrregião do Cariri Ocidental

Lugar	IDHM (1991)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	Variação (%) 2000-2010	Posição no Brasil	Posição na Paraíba
Paraíba	0,382	0,506	0,658	30,04	-	-
Coxixola (PB)	0,28	0,432	0,641	48,37	3275	15
Monteiro (PB)	0,341	0,452	0,628	38,93	3519	20
Serra Branca (PB)	0,346	0,476	0,628	31,93	3519	19
Sumé (PB)	0,349	0,469	0,627	33,68	3534	21
Zabelê (PB)	0,324	0,484	0,623	28,71	3631	29
Ouro Velho (PB)	0,32	0,461	0,614	33,18	3820	44
Assunção (PB)	0,247	0,406	0,609	50	3927	50
Prata (PB)	0,308	0,434	0,608	40,09	3957	52
Amparo (PB)	0,26	0,392	0,606	54,59	3999	63
Parari (PB)	0,247	0,441	0,584	32,42	4540	110
Congo (PB)	0,271	0,441	0,581	31,74	4614	118
São Sebastião do Umbuzeiro (PB)	0,322	0,453	0,581	28,25	4614	115
Taperoá (PB)	0,285	0,416	0,578	38,94	4670	129
Camalaú (PB)	0,328	0,405	0,567	40	4903	159
Livramento (PB)	0,261	0,392	0,566	44,38	4921	165
São José dos Cordeiros (PB)	0,288	0,393	0,556	41,47	5116	186
São João do Tigre (PB)	0,264	0,369	0,552	49,59	5169	191
Brasil	0,493	0,612	0,727	47,46	-	-
Média Microrregião	0,30	0,43	0,60	100	-	-

Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Nos dados de 1991 e 2000 todos os municípios do Cariri Ocidental apresentavam IDHM considerado muito baixos. No IDH de 2010 todos os municípios estudados apresentaram melhorias em seus indicadores, com nove municípios se encontram no índice de desenvolvimento humano médio e oito com índice de desenvolvimento humano baixo.

Entre os municípios do Cariri Ocidental no IDHM de 2010 o último colo-

cado foi São João do Tigre com IDHM 0,552 considerado na faixa de baixo desenvolvimento, em comparação ao ranking dos 5565 municípios brasileiros está no 5169º lugar. Em relação aos 223 municípios do Estado da Paraíba este fica no 191º lugar. Além disso, possui a menor renda per capita da microregião R\$207,4. O município com pior colocação no Estado da Paraíba é Gado Bravo com IDHM de 0,513.

Percebe-se que o IDHM municipal dessa microrregião da Paraíba melhorou, mas ainda demonstra que precisa-se evoluir muito, visto que apresentam-se muito aquém do que seria aceitável. O Brasil é considerado um país em desenvolvimento e todos esses países (em desenvolvimento) sofrem pelas condições desfavoráveis para o aumento dos gastos do governo nas áreas necessárias ao desenvolvimento nacional e local, refletindo de forma considerável no desenvolvimento municipal. Além disto, ainda percebe-se que as prestação dos “favores” permanecem principalmente nas cidades interioranas, onde essa forma de coronelismo é mais acentuada, pois os indivíduos não veem as políticas públicas como direito e sim como favores oferecidos pelos representantes a qual elegeram.

Nesse ponto os municípios mais pobres e do interior sofrem mais pelo fato de não conseguirem desenvolvimento econômico suficiente para atender as necessidades de sua sociedade. Essa pesquisa pode apresentar indicadores concretos para que o gestor público municipal identifique quais são áreas de atuação governamental que podem ser mais efetivas na melhoria do desenvolvimento social municipal.

4.2 LONGEVIDADE

O Índice da dimensão Longevidade é um dos três componentes do IDHM, sendo obtido a partir do indicador Esperança de vida ao nascer, através da fórmula: $[(\text{valor observado do indicador}) - (\text{valor mínimo})] / [(\text{valor máximo}) - (\text{valor mínimo})]$, onde os valores mínimo e máximo são 25 e 85 anos, respectivamente (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

4.2.1 ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER

A Esperança de vida corresponde ao nascer de um ser humano de acordo com o IDH-M é o número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalentes no ano do Censo (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

A expectativa média de vida do brasileiro aumentou para setenta e quatro

anos e vinte e nove dias (74,08 anos) no ano 2011 (IBGE 2012). O número representa um acréscimo de três meses e vinte e dois dias em relação a 2010 (73,76 anos) e de 3,65 anos (3 anos, 7 meses e 24 dias) sobre o indicador de 2000. Aponta o indicador que ao longo de 11 anos, a esperança de vida ao nascer no país cresceu, em média, anualmente, em três meses e 29 dias. Esse ganho na última década foi maior para os homens, 3,8 anos, contra 3,4 anos para mulheres, correspondendo um acréscimo de cinco meses e vinte e três dias a mais para os homens do que para a população feminina.

Mesmo assim, no ano passado, um recém-nascido homem esperaria viver 70,6 anos, ao passo que as mulheres viveriam 77,7 anos (BRASIL, 2013). Através da tabela 04 observa-se que como nos gráficos anteriores Coxixola continua se destacando e Monteiro continua na mesma situação dos gráficos anteriores mais com a precária situação de ser o último município da região do cariri ocidental paraibano com uma esperança de vida de 67, 51 anos.

TABELA 04- Esperança de vida ao nascer da microrregião do Cariri Ocidental

Lugar	Esperança de vida ao nascer (1991)	Esperança de vida ao nascer (2000)	Esperança de vida ao nascer (2010)	Varição 2010/1991 (%)
Brasil	64,73	68,61	73,94	14,23
Coxixola (PB)	59,07	65,86	72,63	22,96
Paraíba	58,88	65,34	72	22,28
São José dos Cordeiros (PB)	61,08	63,93	71,69	17,37
Prata (PB)	56,02	63,51	71,31	27,29
Serra Branca (PB)	59,07	64,50	71,22	20,57
Camalaú (PB)	59,07	63,24	71,18	20,5
Sumé (PB)	63,79	66,49	70,88	11,11
Ouro Velho (PB)	56,16	63,51	70,86	26,18
São Sebastião do Umbuzeiro (PB)	56,02	63,51	70,80	26,38
São João do Tigre (PB)	55,50	63,16	70,45	26,94
Média da microrregião	57,80	63,32	70,18	21,42
Amparo (PB)	59,07	62,13	70,14	18,74
Taperoá (PB)	54,85	62,88	69,92	27,47
Assunção (PB)	56,68	61,46	69,30	22,27
Parari (PB)	56,16	62,13	68,98	22,83
Livramento (PB)	55,44	62,47	68,94	24,35
Congo (PB)	63,70	66,50	68,85	8,08
Zabelê (PB)	53,67	60,74	68,48	27,59
Monteiro (PB)	57,27	60,43	67,51	17,88

Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

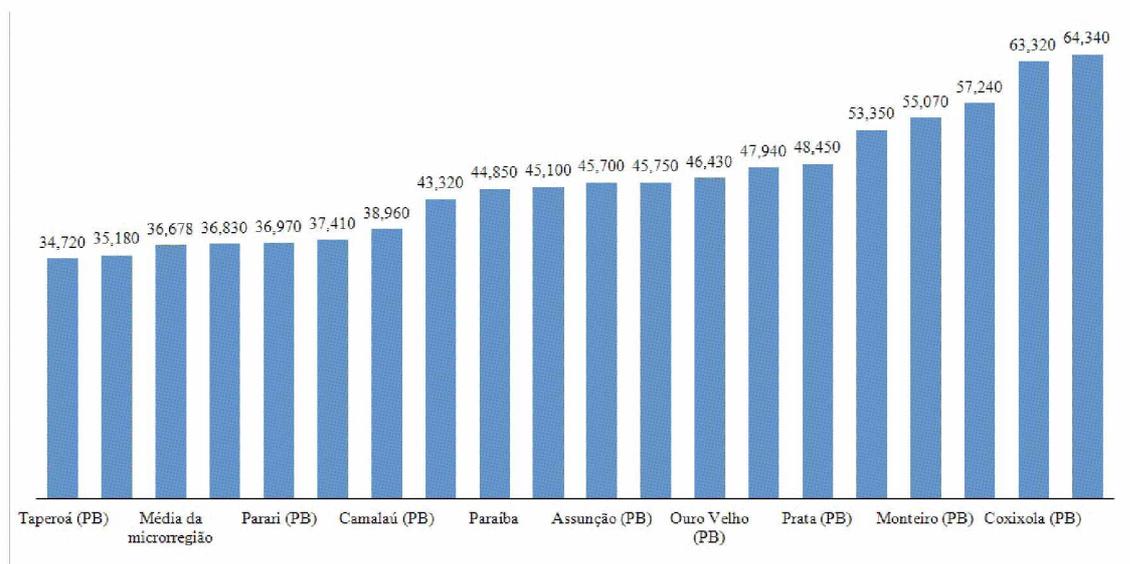
4.3 IDH-M EDUCAÇÃO

Além da educação ser um fator imprescindível no desenvolvimento, interfere nas demais áreas, como na qualificação profissional, na renda, etc. Mesmo sendo a educação básica responsabilidade dos municípios, como estar escrito no inciso VI do artigo 30 da Constituição federal compete aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”.

4.3.1 PORCENTAGEM DE JOVENS DE 15 A 17 ANOS COM FUNDAMENTAL COMPLETO

Observa-se no gráfico 01 que apenas quatro municípios têm mais de 50% de sua população de quinze a dezessete anos com fundamental completo. Na microrregião a média é de 45,81%, sendo maior que a porcentagem da Paraíba (44,85%) e abaixo da nacional (57,24%). O menor percentual averiguado é do município de Taperoá (34,72%) seguido por São Sebastião do Umbuzeiro (35,18%), Congo (36,83%), Parari (36,97%), São José dos Cordeiros (37,41%), Camalaú (38,96%).

GRÁFICO 01- % de 15 a 17 anos com fundamental completo (2010) da microrregião do Cariri Ocidental



Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Na microrregião é comum o abandono da escola nos primeiros anos letivos, por efeito da necessidade dos jovens nessa faixa etária terem a obrigação, diante das

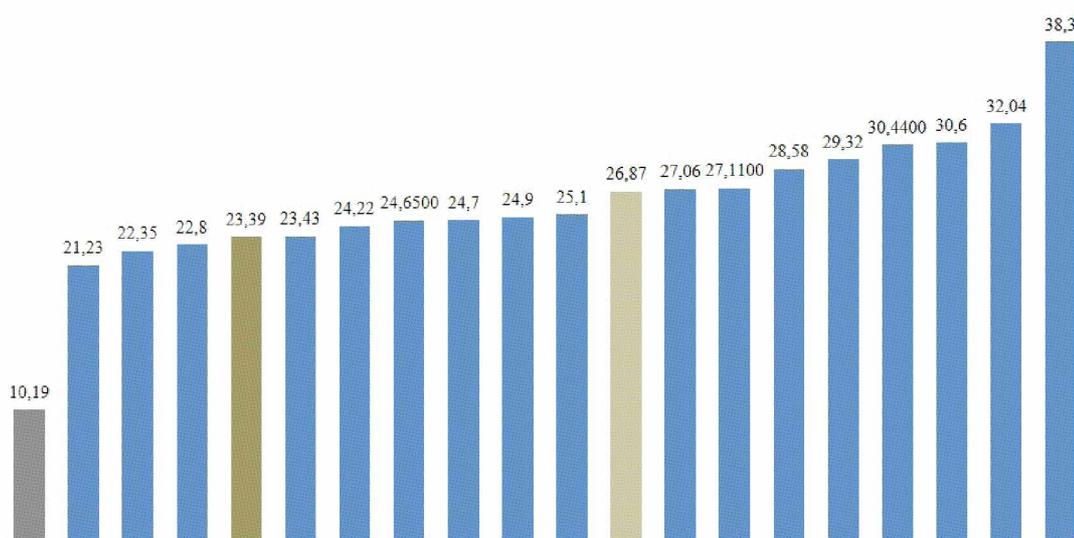
condições vivenciadas, de trabalharem para complementar a renda domiciliar ou até mesmo para que sustentem toda a família. Além disto, grande parte das famílias do cariri paraibano tem a agropecuária como forma de subsistência e essa atividade tem caráter familiar, o que leva a família a desempenhar a atividade em conjunto.

Mesmo com o investimento federal e estadual em implantar universidades e institutos de formação técnica na microrregião, como é o caso do Campus da UEPB em Monteiro e o Campus da UFCG em Sumé, muitos dos jovens das localidades não chegam a concluir o ensino fundamental, assim fazendo com que as vagas disponibilizadas destas universidades instaladas na microrregião, sejam por vezes, preenchidas por estudantes de outros locais.

4.3.2 TAXA DE ANALFABETISMO- 18 ANOS OU MAIS

No gráfico 02, observa-se uma grande taxa de analfabetismo na microrregião, com uma média de 26, 87% da população, além disso, há uma grande divergência entre a taxa de analfabetos do país (10,19%) e da microrregião, essa sendo mais que o dobro da apresentada no país, em relação à taxa apresentada na Paraíba (23,39%) também a ultrapassa. No município de São João do Tigre a situação é mais crítica com a uma taxa de 38,3%. Entretanto, o menor percentual encontrado na microrregião no município de Serra Branca (21,23%), também seja alarmante.

GRÁFICO 02- Taxa de analfabetismo-18 anos ou mais (2010)
da microrregião do Cariri Ocidental



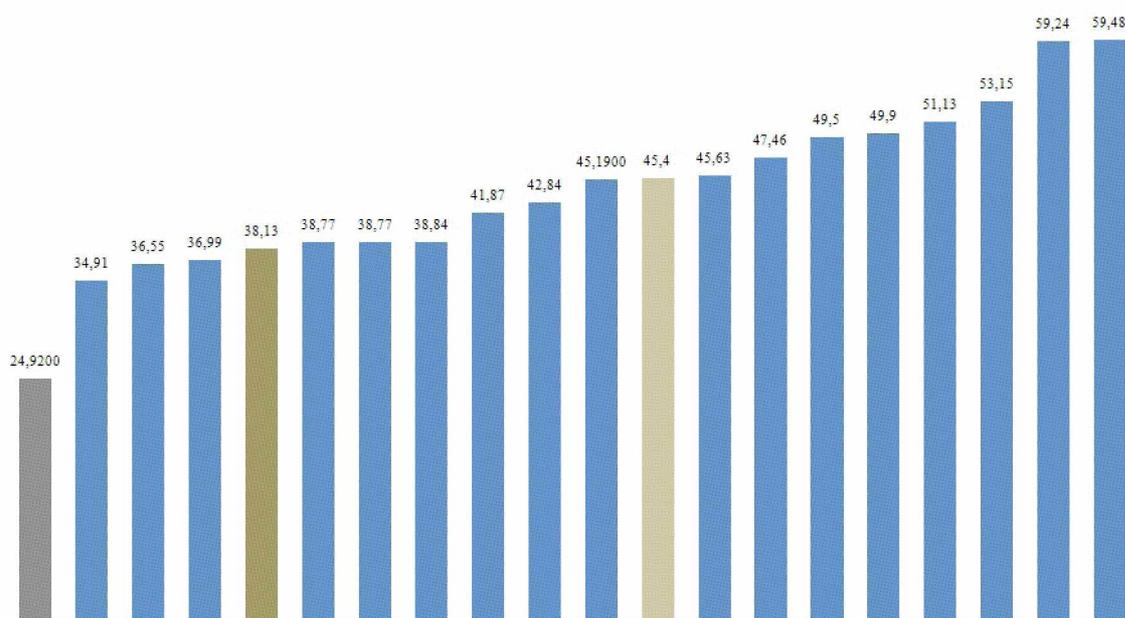
Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

O percentual só não é maior, pois não são considerados no cálculo os analfabetos funcionais, aqueles sem capacidade de interpretar e de realizar algumas operações matemáticas e que apenas escrevem o seu nome. Mesmo que os gestores digam que esses números são herança de décadas passadas, ou seja, as populações adultas e idosas que não foram alfabetizadas, existem programas que incentivam a diminuição desse quadro, como é o caso da Educação de Jovens e Adultos – EJA e a alfabetização solidária. Além dos governos investirem na educação hoje, para que esse número não seja aumentado ou passado para as gerações futuras.

4.3.4 PORCENTAGEM DE PESSOAS EM DOMICÍLIOS EM QUE NINGUÉM TEM FUNDAMENTAL COMPLETO

Segundo o gráfico 03, em quatro municípios mais de 50% das pessoas em domicílios não possuem o fundamental completo, sendo encabeçado esse quarteto pelo município de São João do Tigre, e a microrregião tem média de 45,4%, sendo maior que o percentual averiguado no país (24,92%) e no estado (36,55%).

GRÁFICO 03- % de pessoas em domicílios em que ninguém tem fundamental completo (2010) da microrregião do Cariri Ocidental



Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Essa é uma ocorrência que vem a fortalecer a problemática da falta de formação educacional da população do cariri ocidental, essa conjuntura que influencia diretamente na baixa apropriação de renda pelas famílias. Pois a microrregião em sua grande parte é centrada na pecuária e na agricultura familiar, atividades que demandam pouca formação dos indivíduos e que tiram os jovens das instituições de ensino para que trabalhem junto com suas famílias ou até mesmo em propriedades privadas da microrregião.

O Cariri Ocidental necessita da implementação de políticas mais eficazes que possibilitem a permanência dos jovens nas instituições de ensino e outras que façam aqueles que deixaram a escola, para trabalhar, possam voltar e consigam ter uma educação digna e de qualidade.

4.4 IDH-M RENDA E RENDA PER CAPITA

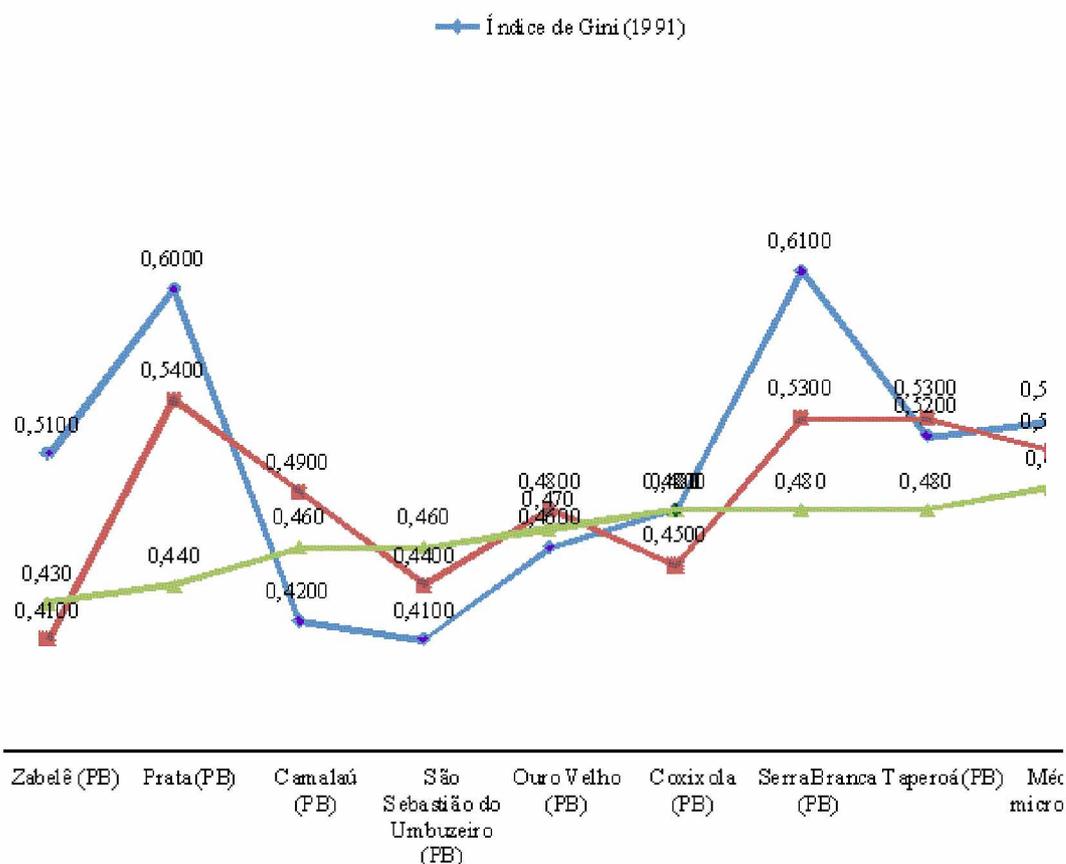
A média da renda *per capita* do Cariri Ocidental (R\$ 280,38) é agravante representado apenas 41,35% do salário mínimo (R\$ 678,00), já no Brasil (R\$ 793,87) a renda *per capita* ultrapassa o salário mínimo e na Paraíba (R\$ 474,94) assim mostrando a grandes desigualdades e particularidades de um país, de um estado e de uma microrregião.

4.4.1 ÍNDICE DE GINI

O índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

De acordo com o gráfico 04, o grau de concentração de renda do estado vem diminuído ao longo dos anos (passou de 0,64; 0,63 para 0,61), já a concentração de renda no Brasil (passou de 0,63; 0,64 para 0,6) e na microrregião (passou de 0,50; 0,51 para 0,49) é oscilante, diminuindo em um ano e aumentando no outro. Em alguns municípios o índice de Gini vem em uma descida, com destaque para o município de Serra Branca que em 1991 apresentava 0,61, o maior índice da microrregião em conjunto com Zabelê, no ano de 2000 reduziu o índice para 0,53 e em 2010 apresentou 0,48. A média do índice de Gini no Cariri Ocidental é de 0,49% e em 6 municípios a concentração está entre 0,5% e 0,57%.

Gráfico 04- Índice de Gini da microrregião do Cariri Ocidental



Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

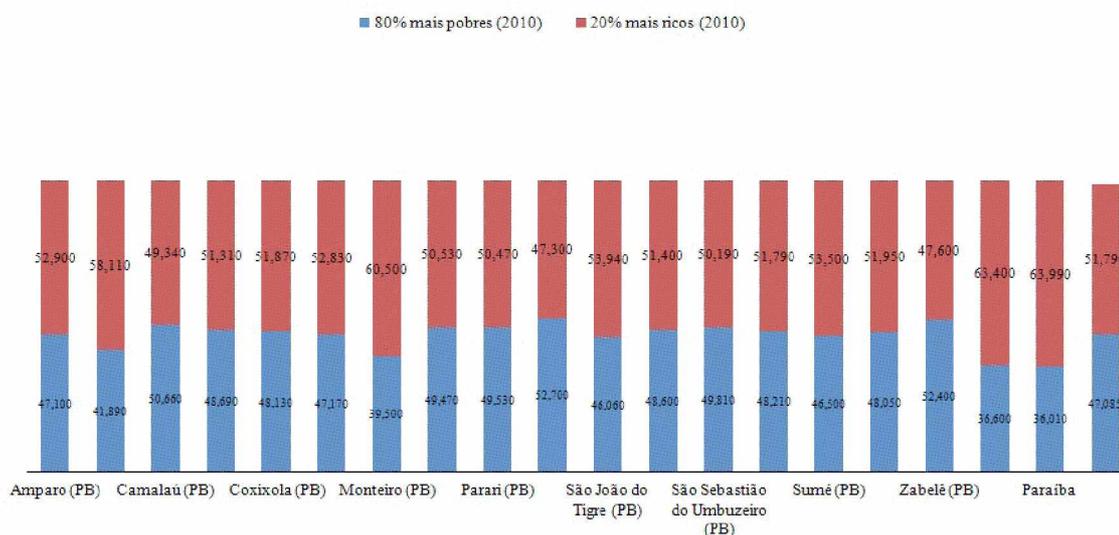
O município de Monteiro encabeça a lista da maior concentração de renda da microrregião (0,57), pois em seu território ocorre que a incidência de grandes agropecuaristas, além de um comércio mais desenvolvido e outras atividades diversas que resulta na concentração de renda para os donos destes empreendimentos.

Tal situação é a mais visível fase do capitalismo onde há uma grande concentração de renda em uma minoria da população e os demais repartem as sobras das atividades, pois para que o sistema funcione são necessários os detentores de um maior capital e outros que dividem entre si o pouco que lhes resta. Além da alta concentração de renda, o nível de pobreza é aumentado pela baixa renda *per capita* dos municípios da microrregião de R\$ 280, 38, valor irrisório para garantir uma vida digna para as famílias dos municípios.

4.4.2 COMPARAÇÃO ENTRE OS 80% MAIS POBRES E 20% MAIS RICOS

No gráfico 05, a média da microrregião é de que os 20% mais ricos, ficam com 53,037% da renda e os 80% mais pobres ficam com 47,91% da renda local, tendo no país uma situação mais agravante onde esses ficam com 36,6% e aqueles com 63,4% da renda e na Paraíba os 80% mais pobres ficam com 36,1% e os 20% mais ricos com 63,99%. Há uma disposição que nos centros mais desenvolvidos a concentração de renda seja maior em relação aos municípios menores.

GRÁFICO 05- Comparação entre os 80% mais pobres e 20% mais ricos da microrregião do Cariri Ocidental



Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Na microrregião é o que acontece com os municípios de Monteiro e Sumé que são considerados polos econômicos do Cariri Ocidental, onde os proprietários dos empreendimentos privados ou aqueles com maior formação acadêmica detêm a maior parte da renda local. No caso dos municípios menores, a exemplo São João do Tigre, há uma tendência de que o fator educacional interfira no fator da concentração de renda, tendo em vista os baixos índices de educação encontrados nestes municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho esteve pautado na problemática: Como a gestão dos municípios do cariri ocidental paraibano tem se desenvolvido entre o período de

1991 a 2010? Com o objetivo de analisar o desenvolvimento dos municípios que compreende a região do cariri ocidental.

Os índices da microrregião do Cariri Ocidental paraibano, assim como os índices do país inteiro, estão tendo uma melhora considerável ao longo dos últimos dezenove anos, crescimento que em alguns indicadores passam de uma variação de 100% entre os anos de 1991 a 2010. Entretanto, ainda se verifica índices baixos e distantes dos consideráveis satisfatórios para o desenvolvimento de uma localidade.

Na microrregião, o município de Coxixola se destaca, apresentando o melhor IDHM (0,641) em 2010, sendo classificado como médio, e estando na 15ª posição no estado da Paraíba e em 3275º no país. Já o município de São João do Tigre apresenta o pior IDHM da microrregião (0,552), esse classificado como baixo, estando na posição 191ª na Paraíba e em 5169º no Brasil, dentre o universo de 5565 município no país. Assim mostrando um panorama sem conforto e sem espaço para satisfação.

A expectativa de vida ao nascer na microrregião em 2010 é de sessenta anos e dezoito dias, em contraponto, ao índice de 1991 que era de cinquenta e sete anos e oitenta dias. Os pequenos municípios por sua população ter uma vida mais pacata que nos grandes centros, tendo grande participação na melhora desse índice. A educação da microrregião, apesar do crescimento ao longo dos anos de averiguação do IDHM, ainda é um entrave para o desenvolvimento da localidade pelo *déficit* da população com acesso a educação no Cariri Ocidental. Esse interferindo diretamente nos indicadores de renda.

A renda *per capita* é incipiente para uma vida digna da população local (R\$ 280,38). Fazendo com que os gastos de assistência social tenham aumentado na microrregião de R\$ 972.712,00 em 2004 para R\$ 1.765.254,00 em 2010. Além de apresentar uma grande concentração de renda, assim aumentando a população que vive em situação de miséria.

A partir dos indicadores nota-se a necessidade da região por mais investimentos em programas em educação, a base para a população. Em alguns casos as verbas do governo são repassadas para os municípios, mas a falta de gestores que distribuam de forma que alcance as necessidades da população.

Os números por vezes não representam os esforços para o melhoramento dos índices, mas são indispensáveis para exibir a realidade local, bem como, imprescindíveis na busca de planos de gestão e para o planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios. Na microrregião ainda se busca políticas públicas que garantam uma educação de qualidade, assegurem trabalho, renda e uma vida digna da população que possibilitem a fixação dos nativos em seu torrão natal, não se trata de políticas utópicas e sim de uma vontade política.

6. REFERÊNCIAS

BARROS, Alexandre Rands. Desigualdades Regionais no Brasil: Causas da reversão da tendência na última década. *Revista de Economia Regional*, Recife, p. 41-59, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização Yussef Said Cahali. 6. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2004.

BRASIL. Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/11/29/expectativa-de-vida-do-brasileiro-aumenta-para-74-anos>>. Acesso em: 21 set. 2013.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo (org). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004;

FREYRE, Gilberto. *Oh de casa! Em torno da casa brasileira e de sua projeção sobre o tipo nacional de homem*. Rio de Janeiro: Artenova, 1979;

FURTADO, Celso. O nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. *Revista de Economia Política*. Paris, v. 4, n. 3, p. 4 - 14, julho-setembro de 1984. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/15-1.pdf>>. Acessado em 25 de março de 2013.

FURTADO, Celso. Uma Política de desenvolvimento para o Nordeste. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 1, p. 12-19, dez. 1981. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br>>. Acesso em 03 de setembro de 2013;

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: Caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15 – Junho de 1997, p. 42-98.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 21 set. 2013;

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em 03 de setembro de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, v. 2, 2009, p. 377-402. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/Livro_BrasilDesenvEN_Vol02.pdf. Acesso em 3 de setembro de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Perspectivas do desenvolvimento brasileiro (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 10). Brasília, 2010. 145 p.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, Descentralização e Democracia. Estudos de Sociologia. v. 6, n. 10, 2001, p. 51 – 61.

MELLO, Luiz Antonio. Turismo de Base Local como Alternativa ao desenvolvimento: Bases para os Municípios de União da Vitória/PR e Porto União/SC. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, 2007, p. 23.

OLIVEIRA, Francisco Correia de; CHACON, Suely Salgueiro. Administração para o desenvolvimento: novos rumos no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2010. 184-214 p.

PEINADO, Jurandir; AGUIAR, Gian Carlos de França; GRAEML, Alexandre Reis. VII o processo de industrialização brasileira: uma visão histórica para engenheiros mecânicos. Disponível em: <<http://www.dainf.ct.utfpr.edu.br/~graeml/publica/artigos/download/Conemi2007IndustrializacaoBrasil.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

PNUD (Comp.). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013>. Acesso em: 20 set. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Desenvolvimento Humano e IDH, 2012. Disponível em: <<http://>>

www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em 03 de Setembro de 2013.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro: Vozes, 1986;

RICHARDSON, Roberto Jarry, *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIGGS, Fred W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1964.

ROMERO, Sílvio. *O Brasil social e outros estudos sociológicos*. Brasília: Senado Federal, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A administração política como campo do conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Hucitec- Mandacaru, 2009;

SANTOS, Reginaldo Souza. *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.

ULTRAMARI, Clovis. DUARTE, Fábio. *Desenvolvimento Local e Regional*. 1ª edição. Curitiba. IBPEX, 2009.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

CAPÍTULO X

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DA SAÚDE: UMA ANÁLISE SOBRE OS INDICADORES DE CAMPINA GRANDE – PB

Prof. Geraldo Medeiros Júnior

Tutor do PET-ADMINISTRAÇÃO-UEPB,
mestre em Economia Política pela UFPB

Renato Augusto da Silva Alves

Acadêmico do curso de Administração pela UEPB,
bolsista do PET-ADMINISTRAÇÃO

RESUMO

A administração política do Sistema Único de Saúde é ainda um desafio. Trazer para a gestão do SUS a perspectiva crítica que permita entender a relação entre gestão e o movimento do capital financeiro, a necessidade de geração de superávits primários e a ausência de um planejamento de longo prazo, é algo necessário para trazer tornar o modelo efetivo. O objetivo do estudo é de fazer uma análise de alguns indicadores de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, a partir de dados disponibilizados pelo SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde). Pretende-se relacionar esses indicadores com os desafios relativos à gestão da Seguridade Social no Brasil, o que implica em restrições orçamentárias e dificuldades de efetividade da política de saúde. Busca-se entender como tem sido a gestão da saúde do município de Campina Grande-PB, relacionando a forma de gestão atual com a crise do capital financeiro. Interessa saber se houveram mudanças ao modelo predominante no sistema de saúde no município. Para o alcance do objetivo deste ensaio foi utilizado uma técnica de pesquisa de análise conteúdo com pesquisa de caráter exploratória. As reflexões feitas aqui para o caso de Campina Grande não representam exceções ao modelo brasileiro. É possível constatar a ocorrência de níveis conservadores do cumprimento da EC. 29, uma inconstância nos gastos per capita com saúde, um enorme comprometimento do orçamento com folha de pessoal e uma predominância de gastos com assistência hospitalar e ambulatorial.

Palavra-chave: Gestão da Saúde, Seguridade Social, Administração Política, Capital Financeiro

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a fazer uma análise de alguns indicadores de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, a partir de dados disponibilizados pelo SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde). Pretende-se relacionar esses indicadores com os desafios relativos à gestão da Seguridade Social no Brasil, o que implica em restrições orçamentárias e dificuldades de efetividade da política de saúde.

A motivação para análise se inicia nos estudos de ROTTA (1997) que trata o modelo local como hospitalocêntrico-privado. Tal caracterização significa que o sistema de saúde no município possui forte presença do nível de

atenção hospitalar, em contraposição com a preocupação do movimento sanitária relativa à promoção e prevenção à saúde. Além disto, os hospitais no município são predominantemente privados, contrastando com a preocupação de um sistema que tenha serviços públicos como prioritários e o privado apenas como complementar.

Depois do trabalho de ROTTA (1997) o sistema de saúde em Campina Grande ganhou novos contornos. Houve o processo de municipalização da saúde, a criação de novos serviços por parte do Ministério da Saúde e a definição da Estratégia Saúde da Família como eixo estruturante do Sistema Único de Saúde. Tais fatos representaram um aumento dos recursos que transitam pelo Fundo Municipal de Saúde de pouco mais de R\$ 3 milhões em 1995 para mais de R\$ 236 milhões em 2013.

Mais que um aumento quantitativo-financeiro, esteve presente nos diversos Planos Municipais de Saúde a preocupação nítida com o avanço da atenção básica, especialmente a partir da implantação da Estratégia Saúde da Família. O resultado de tal ampliação levaria a diminuição das internações hospitalares e aumento de exames e consultas especializadas.

Neste ínterim, a Estratégia de Saúde da Família (ESF) que contava com apenas cinco equipes cresceu, chegando em 2013 a noventa e cinco equipes. Com tais avanços, interessa saber se tais fatos contribuíram para modificar o modelo predominante no sistema de saúde no município, de modo a garantir uma atenção de boa qualidade para seus usuários.

Para o alcance do objetivo deste ensaio foi utilizado uma técnica de pesquisa de análise conteúdo que Segundo Vergara (2012) é um conjunto de técnicas que busca, através de procedimentos sistematizados, obter indicadores (quantitativos ou não) e assim tratá-los visando identificar o que está sendo dito a respeito do tema. Esta técnica também pode ser utilizada em transcrições de entrevistas, documentos institucionais, entre outros.

Dessa forma, a pesquisa de caráter exploratória, pois foi utilizado o tratamento dos dados disponibilizados pelo documento institucional da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP), um relatório publicado todos os anos por essa associação que tem por objetivo publicar os dados do financiamento da Seguridade Social no Brasil do ano corrente a sua publicação. Também dos indicadores de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, a partir de dados utilizados pelo SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde). Do ponto de vista dos procedimentos técnicos é considerado pesquisa bibliográfica e documental.

Buscou-se utilizar o método crítico dialético, por possuir como referen-

cial teórico o materialismo histórico apoiado na concepção dinâmica da realidade e nas relações dialéticas entre sujeito e objeto, entre conhecimento e ação, entre teoria e prática. Com propostas marcadamente críticas que pretendem desvendar mais que o das interpretações, mas também o conflito de interesses, manifestando interesses transformadores.

A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E SEGURIDADE SOCIAL

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

Os estudos da Administração Política surgem a partir de uma preocupação na base metodológica para a compreensão do novo/velho campo conhecimento denominado de Administração. Com a administração política, busca-se trazer a análise crítica para o campo da administração, o que significa também configurar a gestão como sendo o objeto de estudo desta ciência. (SANTOS, 2009)

Tais estudos demonstram que o desenvolvimento intelectual da Administração desde a sua gênese leva à ideia de que as organizações compõem o objeto da ciência. Entretanto, observa-se que as o objeto da Administração Política, que a caracteriza como ciência é, na verdade, a gestão.

A partir daí, pode-se perceber que há existência de uma relação entre Administração Profissional e Administração Política. A primeira cuida da gestão das organizações vinculada epistemologicamente à Economia Neoclássica. A segunda vinculada à Economia Política, no que se refere a uma perspectiva mais desenvolvimentista, que cuida das relações de gestão entre Estado, Economia e Sociedade.

Vê-se que no capitalismo, há uma impossibilidade política, uma vez que sua finalidade não está agregada ao bem-estar social e sim, ao individual. Assim nasce a sugestão de um Projeto Nação, onde o Estado é o gestor que tem a incumbência de conceber as formas de gestão mais adequadas no processo de execução deste projeto que leve à finalidade do desenvolver social. O Estado torna-se o principal agente a comandar o capital. A ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (sob o comando do Estado com o poder político e econômico) constitui a essência da administração política. (SANTOS, 2009)

Dessa forma, a Administração Política passa a ser vista como um modelo de “Gestão Ideal” para os novos tempos, vinculada à necessidade de compreender as transformações sofridas pela administração pública a partir de uma

perspectiva de caráter global mais ampla. Sua prática estará iniciada quando as organizações começarem a ser compreendidas como ordem social ou uma rede de pessoas independentes com interesses divergentes, e não como um sistema de atividades ou um empreendimento racional.

Neoliberalismo e o desmonte da Seguridade Social

O neoliberalismo nasceu como uma reação ideológica ao modelo de Estado intervencionista e de bem-estar, predominante no mundo especialmente no período pós segunda guerra mundial. Os pensadores neoliberais passaram a tratar qualquer forma de limitação do mercado, por parte do Estado, como uma ameaça a liberdade econômica e política dos indivíduos, baseando-se, assim, na ideologia liberal.

As ideias neoliberais passaram a ganhar terreno com a chegada da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo mundo capitalista avançado caiu em uma longa e profunda recessão. Este modelo teve nos governos de Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA, os seus maiores expoentes.

As influências de Reagan e Thatcher estiveram presentes quando, em 1989, Washington diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais se reuniram para avaliar as reformas econômicas realizadas na América Latina e criaram um receituário a ser seguido pelos países subdesenvolvidos. Neste sentido, o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, como condição fundamental para conceder cooperação financeira, a adoção da política neoliberal pelos países subdesenvolvidos. As conclusões e recomendações dessa reunião passaram a ser conhecidas como consenso de Washington, o qual abrangia, segundo Teixeira, dez áreas:

Disciplina Fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual (TEIXEIRA, p. 224, 1996).

É nesta conjuntura de reforma estrutural, proposta pelos organismos norte-americanos, que as economias dos países subdesenvolvidos deveriam adaptar-se às novas condições econômicas, atendendo às “necessidades” do capitalismo internacional.

Vale ressaltar que essa adaptação à ideologia neoliberal, por vários países da América Latina, principalmente pelo Brasil, ocorreu num contexto de crise

inflacionária, iniciada nos anos 70, como revela Bravo,

A conjuntura inflacionária foi o caldo cultural que preparou a adoção das políticas neoliberais no Brasil, como, em geral, nos vários países da América Latina. A estabilização da moeda era o pré-requisito para atingir o crescimento econômico. As medidas de ajustes adotadas agravaram a situação precária de emprego no país, cujo declínio do setor industrial é marcante (BRAVO, p.29, 2001).

Nos anos 1990, já no contexto do avanço das teses neoliberais no Brasil, vivenciava-se o redimensionamento do papel do Estado ou contrarreforma, processo no qual o Estado se exime da sua responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar o promotor e regulador dessas políticas, transferindo, assim, para o setor privado, as atividades que passam a ser controladas pelo mercado. Correia (2007) destaca que Sader,

[...] vai chamar esse tipo de Estado de Estado mini-max, ou seja, máximo para o capital através de subsídios, créditos, perdão de dívidas, investimentos nas obras de infraestrutura dirigidos a apoiar a acumulação privada, das políticas econômicas e financeiras com conotação de classe evidente-, mínimo para o trabalho, através do corte de gastos sociais, de precarização das políticas públicas, do congelamento dos salários do funcionalismo público, entre outras medidas. (Sader apud Correia, 2007, p.16).

Assim, evidencia-se que o Estado torna-se máximo para o capital e mínimo para o social, prevalecendo, nesta relação, a focalização, a seletividade, a precarização, a descentralização, sem recursos adequados, e a privatização das políticas públicas, esvaziando, assim, seu caráter universal e fortalecendo seu caráter privado. Nesta perspectiva Correia (2007) afirma que, esta contrarreforma do Estado,

[...] legalmente tem deformado as políticas sociais garantidas, rebaixando-as a programas focais, assistenciais, e seletivos, dirigidos aos grupos de maior pobreza, esvaziando seu caráter universal. Ao tempo que se tem aberto ao mercado para o fornecimento de serviços coletivos acessíveis de acordo com o poder de compra de cada indivíduo, esvaziando o caráter público desses. (CORREIA, 2007, p.18).

As políticas sociais, por conseguinte, passam a ser minimizadas para a sociedade civil, compreendendo, principalmente, as que compõem o tripé da Seguridade Social, com destaque para a Saúde. Pode-se dizer que tais políticas não vêm sendo efetivadas como previsto na Constituição Federal de 1988, anulando alguns dos mais importantes direitos sociais da população, como destaca Bravo (2001),

A afirmação da hegemonia neoliberal no Brasil com a redução dos direitos sociais e trabalhistas, desemprego estrutural, precarização do trabalho, desmonte da previdência pública, sucateamento da saúde e educação, tende a debilitar os espaços de representação coletiva e controle social sobre o Estado, conquistadas da Constituição de 1988 (BRAVO, p29, 2001).

Portanto, a proposta da Política de Saúde formulada na década de 1980 pelo movimento da Reforma Sanitária, tem sido desconstruída pela desresponsabilização do Estado diante das repostas às expressões da questão social, vinculando-se ao mercado e enfatizando as parcerias com a sociedade civil por meio “da disseminação dos princípios de “auto ajuda” ou “ajuda mútua”, do voluntariado, do solidarismo, e da filantropia” (Correia, 2007), com o objetivo expressivo de redução dos gastos sociais.

A NECESSIDADE DE OBTENÇÃO DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO E A DRU

Na década de 1990 ocorre a disputa entre dois projetos: o Projeto da Reforma Sanitária, defensor do Estado democrático de direito e o Projeto Privatista baseado na Política de Ajuste, que tem como tendências fundamentais a racionalização dos gastos e da oferta e descentralização com desresponsabilidade da União, nesse aspecto o Estado passa a garantir o mínimo aos que possuem poucos recursos, transferindo para o setor privado o atendimento daqueles que podem pagar.

É neste contexto que inúmeras estratégias foram criadas com o objetivo de reduzir cada vez mais os recursos destinados à saúde. No fundamento do Plano Real, o governo federal desferiu um intenso golpe no conjunto da Seguridade Social, desvinculando parte de seus recursos. Behring afirma que,

Neste sentido, a perda ou restrição de direitos, (...) esta associada à macroeconomia do Plano Real, que impõe uma lógica de gestão de recursos segundo a qual eles são restritos para os investimentos do Estado e generosos para o pagamento dos encargos financeiros da União, o que veio atingindo em cheio a área social ao longo da década [...] (BEHRING, p.271, 2003).

Tal medida foi assegurada por meio da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) que vigorou nos anos de 1994 e 1995, sendo em seguida renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), permanecendo em vigor de 1996 a 1999. Neste mesmo ano foi substituído pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), com prazo para término em 2007, sendo adiada num primeiro momento até 2011 e, posteriormente, até 2015.

Esta estratégia permite que 20% da arrecadação das contribuições sociais fiquem disponíveis para uso da União no pagamento do serviço das dívidas externa e interna, buscando gerar o superávit primário, o que demonstra a prioridade das políticas econômica em detrimento das políticas sociais. Segundo Boschetti e Salvador (2006),

Por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) ocorre uma poderosa e perversa alquimia que transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida (BOSCHETTI, SALVADOR, 2006, p.50).

Vale destacar que para gerar esse superávit primário (a partir da orientação do FMI), o governo passa a ter como objetivo arrecadar mais do que gasta, ou seja, quando as receitas são maiores que as despesas, não se considerando o pagamento de juros da dívida. Isso transforma o Superávit Primário em ferramenta essencial para o pagamento dos juros da dívida pública. Neste sentido, o Fórum Brasil do Orçamento (2004) enfatiza que o Brasil, “ao priorizar o pagamento da dívida, tem deixado sistematicamente de gastar em programas e ações governamentais essenciais para o bem-estar de sua população”.

Para o ano de 2014, a meta estabelecida é de um superávit de R\$ 99 bilhões. Este valor é muito próximo ao orçamento do Ministério da Saúde, que será de R\$ 106 bilhões. Em outros termos, o superávit primário corresponde a 93% de todo o orçamento para a saúde. Deve-se considerar que para a obtenção do superávit é comum diminuir a execução orçamentária.

Vale esclarecer que parte dos recursos utilizados para o pagamento da Dívida Pública Federal é desvinculada do Orçamento da Seguridade Social - OSS. Este, apesar de ter crescido nos últimos anos mesmo que de forma tímida, tem seus recursos desviados pela União, através da DRU, Desvinculação das Receitas da União, o que reduz os gastos com as políticas sociais tornando-as fragmentadas para a sociedade civil.

Segundo o boletim da ANFIP de 2013, a execução orçamentária da “SS” revela que no exercício de 2012 ocorreu um superávit de R\$ 78 bilhões, valor correspondente a 13,22% de suas receitas. Ou seja, do que é arrecadado para as políticas de seguridade, cerca de 77% são utilizados, desmontando a tese de que faltam recursos para o pleno funcionamento da SS. Também tornam-se questionáveis as ideias de uma Previdência Social deficitária e da necessidade de uma contribuição específica para a saúde.

Quadro 6 Resultado da Seguridade Social, valores correntes, em R\$ milhões

	2008	2009	2010	2011	2012
Total de Receitas da SS	375.417	392.076	458.285	528.193	590.577
Total de Despesas com SS	310.716	359.416	401.610	451.000	512.436
Saldo	64.701	32.660	56.675	77.193	78.141
DRU	39.255	38.776	45.860	52.635	58.117
Resultado	25.446	-6.116	10.815	24.558	20.024

Fonte: Adaptado Relatório ANFIP 2013

Diante desses números, a DRU surge desviando os recursos destinados ao OSS, chegando, em 2012, a R\$ 58,1 bilhões. Apenas nos cinco anos da tabela 1, houve uma desvinculação de R\$ 234 bilhões, o que significa cerca de 40% das receitas da Seguridade Social. Observa-se, portanto, que o pagamento de juros é possível a partir dos recursos subtraídos da saúde, previdência e assistência social.

Pelos motivos expostos e pela manutenção de mecanismos como a DRU e a geração de superávit primário, a CPMF não foi capaz de sanear os problemas de financiamento do SUS. Mediante a instabilidade dos recursos para área da saúde, uma nova luta se apresenta neste cenário, a saber, o comprometimento de recursos orçamentários nas três esferas de governo (MARQUES; MENDES, 2005).

DESAFIOS DA GESTÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social (SS) é definida na Constituição Federal no caput do artigo art. 194 como “um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar o direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social”. Também pode ser vista como:

como um conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante aos eventos decorrentes de morte, invalidez, doença, idade, desemprego ou incapacidade econômica em geral. (OLIVEIRA, p.3, 1992)

Assim, a “SS”, garantida pela Constituição Federal de 1988 garante a todo cidadão brasileiro o direito a ações e políticas sociais.

A Assistência Social “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social” (BRASIL, 1988, art. 203), ou

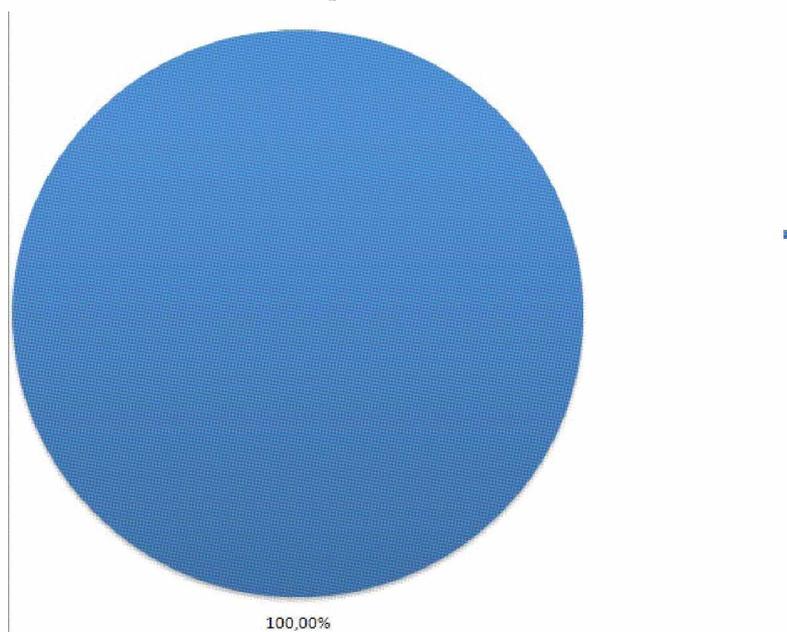
seja todo brasileiro, que comprovar sua condição de necessitado, terá acesso aos programas independentemente de contribuir. Seus programas possuem o objetivo de proteção da família, amparar a crianças e adolescentes carentes, promover a integração ao mercado de trabalho.

A Previdência Social de acordo com Oliveira (1992) consiste em um programa que concede pagamentos em dinheiro ou benefícios prestados aos indivíduos ou aos seus dependentes como forma de compensação de forma total ou parcial por perda da capacidade laborativa do empregado. A previdência social possui o caráter contributivo e atenderá a cobertura de eventos de doença, invalidez, proteção a maternidade, ao trabalhador desempregado, dentre outros tipos de cobertura. (BRASIL, 1998)

A o último componente da “SS”, chamado Saúde, consiste em um conjunto de políticas e ações médicas, sanitárias, nutricional e educacional que buscam a prevenção e a cura de qualquer agravo ao bem estar-físico do indivíduo e seus dependentes. Análogo a Assistência Social, para se ter acesso aos programas de saúde não é preciso contribuir com a seguridade social, ou seja, qualquer pessoa que assim necessite pode requerer atendimento médico na rede hospitalar.

De acordo com a ANFIP (2013) observa-se que em 2012 as despesas da SS chegaram a R\$ 512 bilhões. A saúde utilizou R\$ 80 bilhões deste valor. Em paralelo a isso, observa-se o pouco gasto com assistência social, apenas R\$ 25 bilhões, significando o investimento de apenas 4,75% do total de Receitas.

Gráfico 7 Despesas do Ministério da Saúde



Fonte: Adaptado Relatório ANFIP 2013

O gráfico 1 mostra que do total gasto com saúde, que no ano de 2012 foi de R\$ 80 bilhões. Os gastos Assistência Hospitalar e Ambulatorial representaram 49,08% e com Atenção Básica apenas 18,08%. A partir desses números constata-se a presença de um modelo de gestão, em âmbito nacional, que prioriza Assistência Hospitalar em detrimento da Atenção Básica.

INDICADORES DA GESTÃO DA SAÚDE EM CAMPINA GRANDE

O CUMPRIMENTO DA EC-29

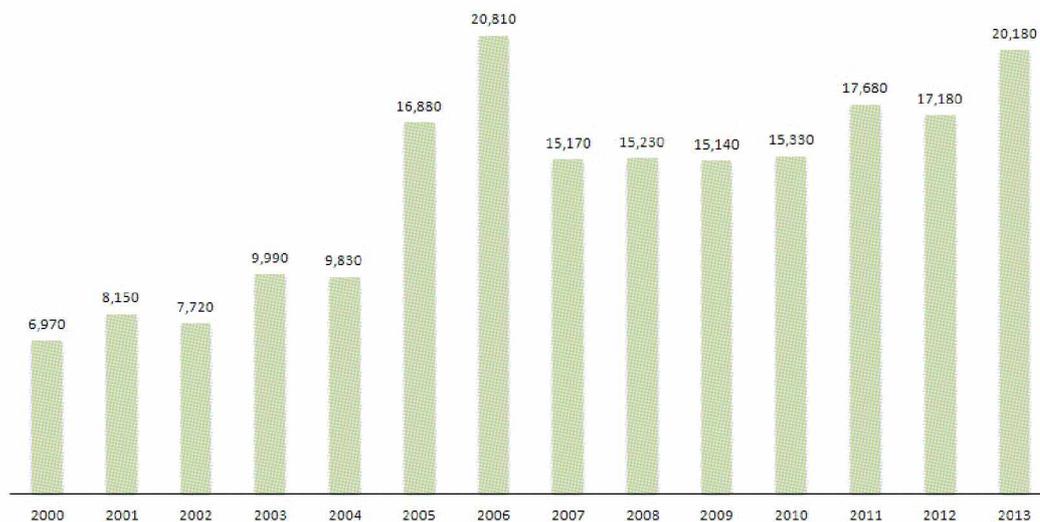
A Emenda Constitucional N.º. 29, aprovada em 2000, garantindo a vinculação de recursos para o setor, constitui-se em uma garantia importante na questão do financiamento da saúde, sendo considerado um marco na política de financiamento do setor, se coloca como força de apoio na vinculação de recursos para a saúde frente à tentativa recorrente da equipe econômica em reduzir suas despesas ou em alterar a definição do que se entende por ações e serviços de saúde pública.

Embora a vinculação dos recursos não signifique a solução de todos dos problemas relacionados à saúde, a EC-29 estabelece parâmetros mínimos para o financiamento do SUS nas três esferas de governo, que devem ser destinadas à saúde. Pela Emenda aprovada, os municípios devem destinar pelo menos 15% de recursos próprios para o financiamento da saúde. Os estados devem despende 12% de recursos próprios, enquanto que a União deve repassar a inflação do ano anterior, mais o percentual referente ao crescimento real da economia. Com esta última regra tenta-se garantir não só a proteção à inflação para o orçamento da saúde, mas também ganhos reais para a mesma.

Sob o ponto de vista da garantia de recursos mínimos para a saúde, o município de Campina Grande não foge à regra do restante do país. A gestão municipal passou a cumprir o mínimo constitucional a partir de 2005, quando o não cumprimento passou a estar associado à reprovação do exercício no Tribunal de Contas. A partir de então, com exceção do significativo percentual obtido em 2006, quando foram gastos 20,81% de recursos próprios, o cumprimento pode ser chamado de meramente burocrático.

Tal fato pode ser comprovado no gráfico 2. Nota-se que entre 2007 e 2012 os percentuais são muito próximos, em níveis conservadores. Em 2013 ocorre importante crescimento, quando foram utilizados 20,18% de recursos próprios. É importante observar se tal crescimento aponta para uma nova tendência, especialmente por se tratar do primeiro ano de uma nova gestão.

Gráfico 8 Cumprimento da EC-29



Fonte: Adaptado do SIOPS

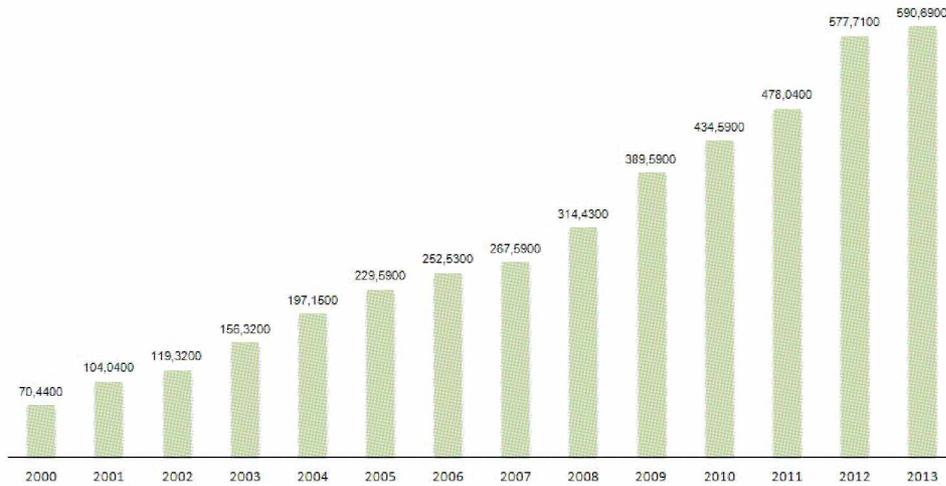
Com tais dados, pode-se dizer que a luta do movimento sanitarista por mais recursos para a saúde pública no município continua a fazer sentido. A EC-29 apenas garantiu a aplicação de um percentual mínimo de recursos, insuficiente para possibilitar as mudanças qualitativas necessárias. Inquieta o fato de que a atenção básica no município ainda sofre de problemas crônicos de custeio e investimentos, sendo comuns a falta de medicamentos e insumos, a existência de unidades de saúde que funcionam em condições inadequadas, a baixa cobertura realizada pela Estratégia Saúde da Família, dentre outras.

Ao mesmo tempo, tal fato já representa uma importante conquista. No início da década, o município investiu apenas 6,97% de recursos próprios. Houve, portanto um importante acréscimo de recursos próprios no Fundo Municipal de Saúde.

OS GASTOS PER CAPITA EM SAÚDE

Tal fato também se comprova quando se analisa a despesa *per capita* com saúde do ente municipal, conforme pode ser visto no gráfico 2. No período compreendido entre 2002 e 2013 cresceu 738%, valores nominais, portanto que não descontam a inflação no período, mas que demonstram um importante crescimento dos gastos com saúde por habitante.

Gráfico 9 Despesa com Saúde por habitante ano (em R\$)

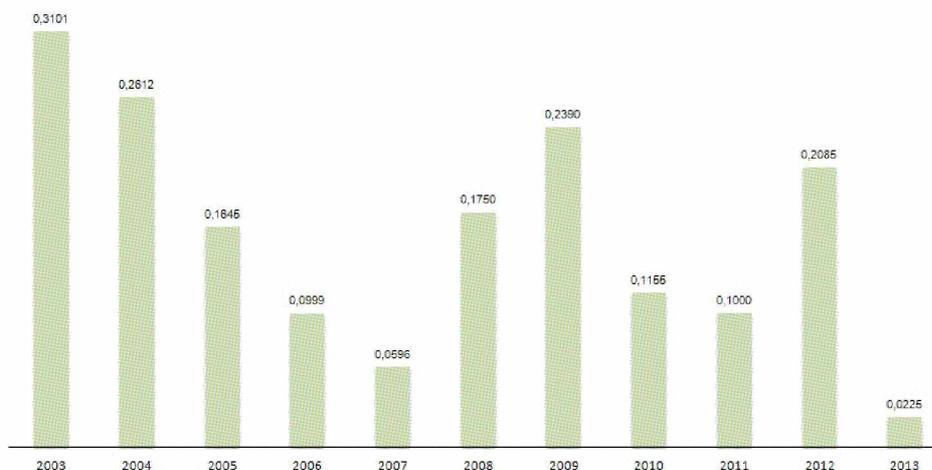


Fonte: Adaptado do SIOPS

Apesar disto, preocupa o fato do valor *per capita* ainda ser baixo, em média de R\$ 298,71 por ano, ou no ano de 2013 de R\$ 590,69. Observa-se no período uma inconstância no crescimento dos valores, com os anos de 2009 e 2012 sendo os de maior crescimento (23,9% e 20,85%, respectivamente), com anos de crescimento pequeno, a exemplo de 2007, quando cresceu apenas 5,7%.

Outro aspecto importante é que o valor de R\$ 590,69 significa um gasto per capita mensal de apenas R\$ 49,22. Inequivocamente, com este valor dispendido não é possível construir um sistema de atenção à saúde de boa qualidade.

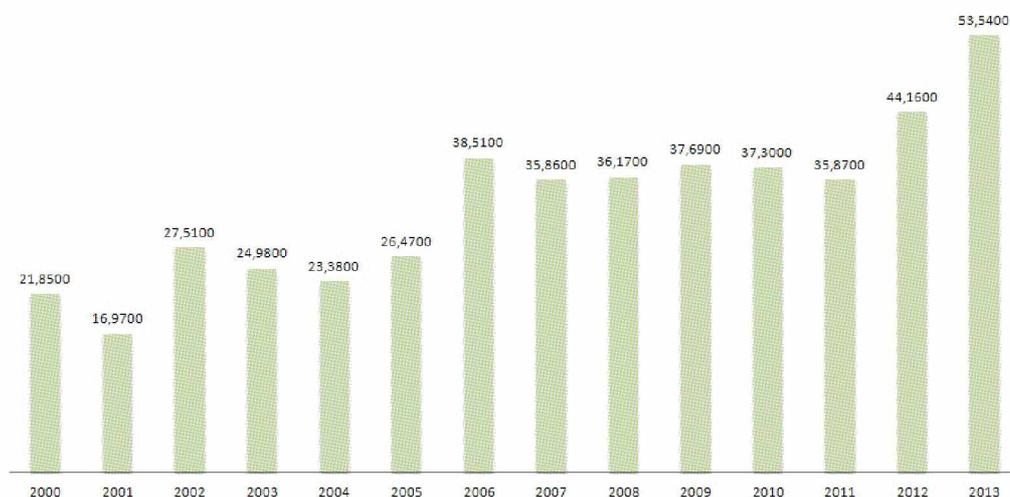
Gráfico 10 Variação percentual do gasto per capita com Saúde



Fonte: Adaptado SIOPS

DESPESAS COM PESSOAL E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO

Gráfico 11 Participação da Despesa de pessoal em relação a despesa total



Fonte: Adaptado do SIOPS

Observa-se que o município ainda possui toda uma rede para ser construída. Na configuração de um modelo de atenção à saúde, é importante que a atenção básica seja a porta de entrada do sistema, a partir das unidades básicas de saúde vinculadas à Estratégia Saúde da Família. Assim sendo, a partir do médico generalista ocorre a marcação de consultas e exames qualificados que, pela tecnologia existente, poderia ser marcada pelo próprio profissional, tendo acesso a um terminal de computador e a um software de marcação de consultas e regulação de leitos. As cirurgias eletivas, os exames e consultas a especialistas seguiriam a esta lógica.

Até então em Campina Grande este modelo não está construído. A Estratégia Saúde da Família não atende à totalidade dos cidadãos. Além de quantitativamente insuficiente o modelo possui problemas de qualidade. A falta de confiança por parte da população faz com que os hospitais passem a ser portas de entradas do sistema. Houve a criação de uma central de marcação de consultas sem que a porta de entrada tivesse sido bem definida. Como consequência, se tem uma quebra da hierarquia do sistema, com possibilidades de interferências políticas e ou de outra natureza sobre a marcação de consultas.

Assim sendo, pode-se dizer que a administração política é necessária para a organização do sistema de saúde em Campina Grande. Em primeiro lugar, é preciso apostar fortemente na consolidação da Estratégia Saúde da Família como porta de entrada do sistema, com atendimento à totalidade dos habitantes

de Campina Grande. Para isto, todas as unidades básicas de saúde da família precisariam estar adequadas para receber os seus usuários com qualidade, além de serem compostas por todos os profissionais necessários para prestar um bom atendimento. Definida a porta de entrada, seria necessário criar uma rede de atendimentos especializados, com consultas, exames, localizados de acordo com os distritos sanitários do município. Atualmente, apenas o Serviço Municipal de Saúde e o Hospital Universitário servem para este propósito. Também, seria preciso subordinar a central de marcação de consultas a esta nova lógica, eliminando qualquer possibilidade de interferência política ao processo, além da criação de uma central de regulação de leitos.

Tais passos já foram debatidos pela sociedade organizada em diversas conferências de saúde. Não houve, porém, uma pactuação que permitisse acelerar na construção do modelo. Por outro lado, inequivocamente, faltam recursos para isto.

Outro elemento que entrava o atendimento das demandas é a formação histórica do modelo de atenção à saúde em Campina Grande. Segundo ROTA (1997), cerca de 87% dos recursos públicos da saúde para média e alta complexidade eram destinados ao setor privado, em 1996 no município de Campina Grande. Naquele ano, de cerca R\$ 30 milhões que transitaram pelo sistema público, cerca de R\$ 23 milhões tiveram como destino o setor privado.

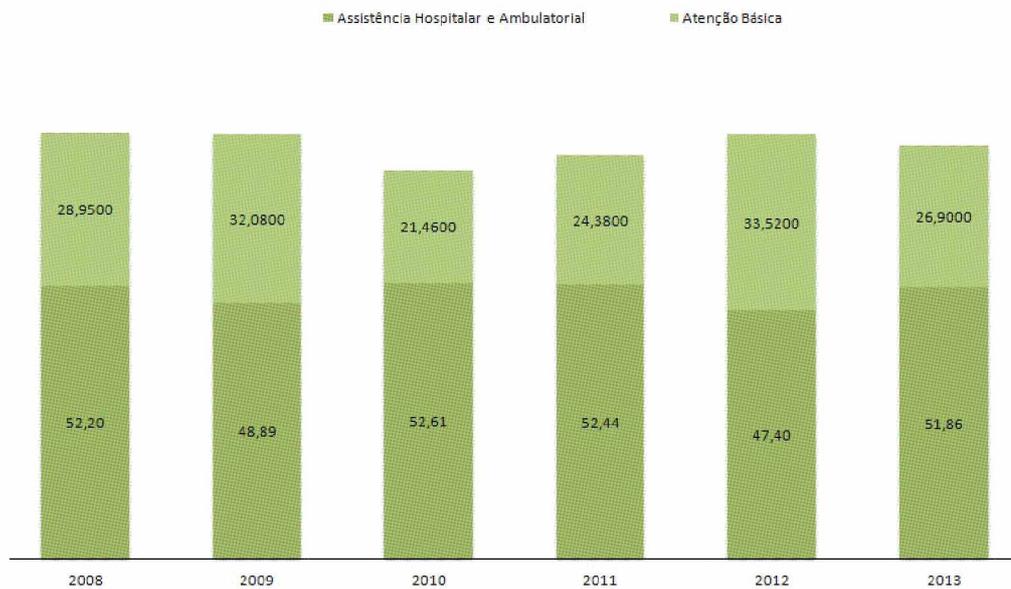
Segundo a Lei 8080/90 o Sistema Único de Saúde deve ser formado a partir de prestadores públicos de serviços. Os segmentos filantrópico e privado entrariam apenas de forma complementar.

Em 1997 do total de recursos destinados ao SUS, cerca de 62,8% tiveram como destino o setor privado. Se a este forem somados os recursos destinados aos prestadores filantrópicos, o percentual sobe para 76%. Assim, naquele momento os prestadores públicos representavam cerca de 24% dos recursos do SUS.

O predomínio do segmento privado em Campina Grande explica-se pela constituição de um sistema criado a partir do surgimento dos serviços de saúde. Era a oferta que gerava a demanda e não o inverso.

Além da predominância do setor privado, o modelo baseava-se na predominância do setor hospitalar. Da totalidade dos recursos 72,33 % estavam concentrados no sistema hospitalar, enquanto que 27,67% estavam vinculados ao sistema ambulatorial.

Gráfico 12 Percentuais de gasto com Atenção Básica e Assistência Hospitalar e Ambulatorial



Fonte: Adaptado SIOPS

Para ROTTA (1997) a caracterização de um modelo hospitalocêntrico-privado era característico de Campina Grande. Ao comparar o município com outros da região Nordeste, a exemplo de João Pessoa, Salvador, Natal e Recife, se via a forte predominância dos gastos hospitalares. A cada R\$ 100 reais gastos em procedimentos ambulatoriais, se gastava R\$ 263,10 com gastos hospitalares em Campina Grande, no ano de 1996. Em João Pessoa, se gastava R\$ 82,40, em Salvador R\$ 76,40, em Natal R\$ 67,70 e no Recife R\$ 82,30.

Observa-se assim que nos outros municípios os gastos ambulatoriais predominam, apesar de todos serem conhecidos por sua rede hospitalar. No caso de Campina Grande, vê-se o forte predomínio dos gastos hospitalares.

Nos últimos anos, tal fato pode ainda ser evidenciado. A atenção básica correspondeu a 27% dos recursos utilizados em saúde. A assistência hospitalar e ambulatorial correspondeu a 52%. Compreende-se que os gastos hospitalares são mais caros, pelo uso intenso de tecnologia e equipamentos. Por outro lado, observa-se um importante fosso entre as duas modalidades de gastos.

EVOLUÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Do estudo do Professor Heleno Rotta para o último ano em análise (2011) o Fundo Municipal de Saúde (FMS) sofreu importantes alterações. Na época, transitavam pelo FMS R\$ 2,3 milhões. Quando somados aos recursos

que não transitavam pelo FMS, o total dos recursos do SUS chegava a R\$ 30 milhões. Em 2013 transitaram pelo FMS cerca de R\$ 236 milhões. Observa-se, assim um crescimento de 10.173% num intervalo de aproximadamente dezesseis anos.

Tal crescimento se justifica por vários fatores. Primeiro, pelo fato do lento processo de municipalização dos recursos da saúde ter sido concluído em Campina Grande. Em segundo lugar, pelo fato do município ter aderido aos vários novos serviços criados pelo Ministério da Saúde, a exemplo do SAMU, Farmácia Popular, entre outros. Por fim, pelo fato do grande crescimento das atividades relacionadas ao PSF, hoje ESF.

Observado o grande crescimento quantitativo do Fundo Municipal de Saúde, interessa observar se o modelo hospitalocêntrico-privado se aprofundou ou foi substancialmente modificado neste ínterim.

Nesta perspectiva, constata-se que a grande maioria de recursos do SUS destina-se ao pagamento de Autorização de Internação Hospitalar (AIH) em detrimento do sistema ambulatorial, quando seria desejável exatamente o inverso. Trata-se de um modelo de caráter hospitalocêntrico-privado, claramente distinto do pretendido pela descentralização de recursos, que visa formar um modelo preventivo de atenção ao indivíduo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício teórico realizado ao longo deste trabalho permitiu observar alguns dos desafios para a gestão da Seguridade Social em nível nacional e da administração da saúde em Campina Grande.

Nesta perspectiva, alguns mitos amplamente trabalhados pela grande mídia podem, pelo menos, serem questionados. A ideia de uma Previdência Social deficitária é relativizada quando confrontada com o superávit verificado no Orçamento da Seguridade Social e com uma desvinculação de recursos, promovida pela DRU, que chegou a uma média de 40% nos anos da atual década.

Pelo mesmo motivo, pode-se pensar que representa outro mito a ideia de que seria necessário buscar uma nova fonte de recursos para financiar a saúde. Apenas o superávit alcançado na SS daria para dobrar o orçamento do SUS, o que possibilitaria transformações importantes para a saúde pública no país. O pagamento da dívida social na área da saúde exige, por exemplo, uma mudança do modelo de gestão da Saúde do Brasil, um maior investimento em atenção básica, ou seja, na promoção de qualidade de vida para toda população.

As reflexões aqui feitas sobre as desvinculações trazidas pela DRU

demonstram que os gastos com saúde, assistência e previdência ainda são insuficientes para trazer a qualidade necessária nos serviços públicos. Por outro lado, demonstra-se que não existe a necessidade de criação de novos tributos para financiar a SS.

Trata-se da necessidade de inverter a lógica das prioridades. O avanço da política monetária deve combinar com a construção de um projeto de nação, que signifique inclusão social e um Estado menos voltado para a acumulação do capital financeiro.

Tais fatos acabam tendo importante rebatimento no âmbito municipal ao ter responsabilidades transferidas pelo processo de descentralização, os prefeitos passaram a serem responsáveis pela gestão plena da saúde. Com novas responsabilidades e sem necessariamente novos recursos, os avanços acabaram sendo tímidos no que se refere à construção do modelo.

Inequivocamente, uma repactuação entre as três esferas de governo é necessária, de modo a permitir uma maior participação da esfera estadual em sintonia com as prioridades estabelecidas no Plano Municipal de Saúde. Assim também, é preciso mais ousadia por parte do governo federal no sentido de reajustar tabelas de procedimentos e de premiar aqueles municípios que conseguirem alcançar as metas estabelecidas.

Por fim, é necessário também que se tenha capacidade para se pactuar um modelo. É comum se observar, inclusive em Campina Grande, planos com metas isoladas de desconectadas de um objetivo comum. Pelo fato dos recursos serem insuficientes, das metas serem pensadas apenas para o período de uma gestão e de não haver uma pactuação entre os diferentes segmentos que representam a saúde, os avanços são lentos, descontínuos e oscilantes.

As reflexões feitas aqui para o caso de Campina Grande não representam exceções ao modelo brasileiro. Antes, o modelo de atenção à saúde em Campina Grande segue a lógica nacional, mesmo que com particularidades importantes. A superação dos entraves existentes na administração pública brasileira, especialmente no que se refere à gestão da Seguridade Social é fundamental para a construção de um Sistema Único de Saúde de boa qualidade.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FISCAIS DA RECEITA FEDERAL. *Análise da Seguridade Social*. Brasília, 2013.

BEHRING, E. R. *Brasil em Contra-Reforma*. Desestruturação do Estado e a perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. *Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia*. Serviço Social e Sociedade, n. 87, São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRAVO, M. I. S. *A Política de Saúde no Brasil: Trajetória Histórica*. In: Capacitação para Conselheiros de Saúde. Textos de Apoio. BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. de; ARAÚJO, P. S. X. de. (orgs) Rio de Janeiro: UERJ/ DEPREXT/ NAPE, 2001.

CORREIA, M. V. C. *A saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o Banco Mundial e as tendências da contrarreforma na política de saúde brasileira*. Política de saúde e Serviço Social: impasses e desafios. *Temporalis*, São Luiz, ano 7, n. 13, jan./jun. 2007.

MARQUES, R. M; MENDES, A. *SUS e Seguridade Social: em busca do elo perdido*. Revista Saúde e Sociedade, v. 14, n. 2, p. 39-44, maio-ago, 2005.

OLIVEIRA, F. E. B. de. *Proposta de um Referencial Básico para Discussão da Seguridade Social*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992. 34 p.

ROTTA, J. H. *As relações quantitativas do SUS em Campina Grande e o processo de Municipalização da Saúde*. Mestrado em Economia, UFPB. Série Debates, n. 68, ago. 1997.

SANTOS, R. S. *A administração como campo do conhecimento*. 2. ed. Salvador: FEAUFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.

TEIXEIRA, F. J. S. et al. *O neoliberalismo em debate*. In: Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho. Cortez, São Paulo, 1996.