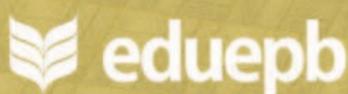


A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: MÚLTIPLAS ABORDAGENS



ORGANIZADORES
JOSÉ IRIVALDO ALVES D. SILVA
LUIZ ANTÔNIO COELHO DA SILVA



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Antonio Guedes Rangel Junior | *Reitor*

Flávio Romero Guimarães | *Vice-Reitor*



EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Diretor

Luciano do Nascimento Silva

Editores Assistentes

Antonio Roberto Faustino da Costa

Cidoval Moraes de Sousa

Conselho Editorial

Presidente

Luciano do Nascimento Silva

Conselho Científico

Alberto Soares Melo

Cidoval 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



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 Irialdo Alves O. Silva
Luiz Antônio Coelho da Silva
(Organizadores)

A Gestão Pública Municipal:
múltiplas abordagens



Campina Grande-PB
2017

Copyright © EDUEPB

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

Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano do Nascimento Silva | *Diretor*

Design Gráfico

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Leonardo Ramos Araujo

Comercialização e Distribuição

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 Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.
FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL - UEPB

G393 A gestão pública municipal: múltiplas abordagens [Livro eletrônico]./ José Irivaldo Alves O. Silva, Luiz Antônio Coêlho da Silva (organizadores). Campina Grande: EDUEPB, 2018.
2900kb. 468 p.: il.

Modo de acesso: <http://www.uepb.edu.br/ebooks/>

ISBN: 978-85-7879-361-6

ISBN EBOOK: 978-85-7879-362-3

1. Gestão Pública. 2. Tecnologia da educação. 3. Gestão ambiental. 4. Gestão da saúde municipal. 5. Economia. 6. Políticas Sociais. 7. Cariri paraibano. I. Silva, José Irivaldo Alves O. II. Silva, Luiz Antônio Coêlho da. III. Título

21. ed. **CDD 351**

Sumário

Apresentação	9
---------------------------	----------

José Irivaldo Alves O. Silva

Capítulo I - Tecnologia da Informação

O impacto do uso de novas Tecnologias da Informação nas atividades do Tribunal de Justiça da Paraíba no Fórum Ministro Luiz Rafael Mayer - Comarca de Monteiro.....	11
--	-----------

Patrícia Trindade Caldas

Lamartine Ulisses Rodrigues de Oliveira

Capítulo II - Governo eletrônico e transparência

Governo eletrônico e os portais municipais: uma avaliação sobre os sites dos municípios do cariri ocidental paraibano baseada na Lei de Acesso à Informação.....	43
---	-----------

José Irivaldo Alves O. Silva

Maria Isabel Ramos Clemente

Capítulo III - Gestão ambiental

Diagnóstico da gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso em um município do cariri paraibano .	89
---	-----------

Patrícia Trindade Caldas

Jose Marivaldo Leopoldo

Uma análise sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos do município de Sumé - Paraíba	119
<i>Antônio da Silva Campos Junior</i>	
<i>Angélica Alves da Silva</i>	

Capítulo IV - Gestão da Saúde Municipal

A atenção à saúde mental na estratégia de saúde da família no município de Sumé-PB	147
<i>José Irivaldo Alves O. Silva</i>	
<i>Hélia Maria de Sousa</i>	

Capítulo V - Economia solidária e terceiro setor

Grupo mulheres idealistas: economia solidária e contribuições para o município do Congo/PB	179
<i>Luiz Antônio Coêlho da Silva</i>	
<i>Genilda Sales da Silva Pereira</i>	

Terceiro setor: aspectos sociais e econômicos da associação comunitária de Laginha em Sumé, na Paraíba	213
<i>Luiz Antônio Coêlho da Silva</i>	
<i>Laudiceia Soares da Silva Pereira</i>	

Capítulo VI - Política Tributária Municipal

Análise da tributação e suas implicações econômicas no município de Sumé – PB, no período de 2003 a 2012	249
<i>Gilvan Dias de Lima Filho</i>	
<i>Maria Edileide Batista Gomes</i>	

A análise do processo de execução fiscal do IPTU na cidade de Sumé - PB	285
<i>Antonio da Silva Campos Junior</i>	
<i>Evandro Mendonça de Lima</i>	

Capítulo VII - Economia

A utilização do balanço social como instrumento de otimização das informações contábeis nas organizações públicas	309
<i>Gilvan Dias de Lima Filho</i>	
<i>Cristine Sousa Barros</i>	

Capítulo VIII - Políticas Sociais

Uma análise da importância do Programa Bolsa Família para o fortalecimento alimentar e participação da mulher no orçamento familiar das beneficiárias do município de Coxixola-PB	343
<i>José Marciano Monteiro</i>	
<i>Marta Tamires de Farias Dourado</i>	

Capítulo IX - Relação entre executivo/legislativo

Relação entre executivo/legislativo: o impacto na viabilização de políticas públicas nos municípios do cariri paraibano	377
<i>Kelly Cristina Costa Soares</i>	
<i>Allan Gustavo Freire da Silva</i>	

Capítulo X - Compras governamentais

COMPRAS GOVERNAMENTAIS: um estudo sobre o tratamento diferenciado em licitações para micro e pequenas empresas na cidade de Congo - PB..... 423

José Iivaldo Alves O. silva

Jario Thaygo dos Santos Farias

Sobre os Autores..... 465

Apresentação

A presente coletânea de estudos apresenta de forma panorâmica a gestão pública municipal no cariri paraibano, dando uma importante contribuição para diversas áreas do conhecimento que se incorporam na compreensão da Gestão Pública, tais como: o direito, a sociologia, a ciência política, a administração, a economia, a gestão ambiental e a contabilidade. Isso é fantástico, na medida em que possuímos um vácuo na produção de estudos municipalistas focados na gestão pública.

Torna-se a partir de agora numa fonte obrigatória para reconhecer como funciona os diversos aspectos da gestão pública municipal, podendo ter desdobramentos em diversos projetos e parcerias, como o projeto UniverCidade da Universidade Estadual da Paraíba, que busca mobilizar um conjunto de ações para melhorar os indicadores municipais.

Os fenômenos que cercam a gestão pública contemporânea apontam para a complexidade de se manejar conceitos e ações para movimentar o que se chama “máquina” pública. Para uma compreensão mais interdisciplinar do que é público, está em formação e construção o “campo de públicas”, tornando-se numa nova área do saber no Brasil reunindo pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Isso demonstra o quão promissor é esse campo do conhecimento que já tem uma associação nacional Associação de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANECP).

A obra também é pertinente pelo momento atual vivido no Brasil, onde diversos questionamentos pairam sobre os gestores brasileiros e aqui se optou, de forma muito positiva,

por discutir problemas do cotidiano da gestão pública, meio ambiente, tributação, licitação, transparência, relação executivo-legislativo, economia solidária e políticas públicas.

A intenção aqui é estimular os trabalhos de pesquisa e extensão nos municípios paraibanos, dentro da perspectiva preconizada pelo UniverCidade, interiorizar pesquisas, ações de extensão e ensino de modo a consolidar o papel da universidade e sua recente expansão para os diversos rincões do nosso extenso país.

É preciso lembrar que cerca de 80% dos municípios brasileiros têm até 30 mil habitantes, o que reforça a necessidade de ações e pesquisas voltadas para os municípios brasileiros, sendo relevante essa obra como paradigma para outras ações e pesquisas em municípios de porte semelhante.

Dessa forma, é com muita satisfação que apresentamos o presente livro como uma ação conjunta de professores, pesquisadores com o apoio do projeto UniverCidade e da Editora da UEPB, que torna a divulgação do conhecimento produzido na academia uma realidade.

Sumé, 22 de julho de 2016.

José Irivaldo Alves O. Silva
Vice-diretor do CDSA/UFCG

CAPÍTULO I

Tecnologia da Informação

O impacto do uso de novas Tecnologias da Informação nas atividades do Tribunal de Justiça da Paraíba no Fórum Ministro Luiz Rafael Mayer - Comarca de Monteiro

Patrícia Trindade Caldas
Lamartine Ulisses Rodrigues de Oliveira¹

Introdução

Desde a crise do Estado de bem-estar social, ou, como também foi conhecido *Welfare State*, causada por fatores diversos como a ineficiência, o uso desordenado de recursos pelo setor público e a falta de controle sobre a qualidade dos produtos e dos serviços prestados pelo Estado, a sociedade vem cobrando mais eficiência na Administração Pública. Dessa forma, é desejo da coletividade que o Estado, inspirado no avanço técnico-científico, desenvolva suas funções de modo a proporcionar o melhor resultado na promoção do bem comum e que suas ações sejam o menos onerosas quanto possível.

1 Graduado em Gestão Pública e Servidor do Tribunal de Justiça da Paraíba.

No âmbito do Poder Judiciário, área em que se desenvolve o presente estudo, há um assunto sempre presente nas discussões da sociedade referentes a esse Poder, a falta de celeridade na tramitação dos processos, ou seja, a carência de eficiência nos processos judiciais. Assim, a busca por eficiência no judiciário está diretamente ligada à questão da celeridade na tramitação de processos.

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ao introduzir novas formas de organização e acesso aos dados e processos em trâmite, reduz custos aos cofres públicos, agiliza a formação de bancos de dados, intensificando a comunicação institucional. Nesse contexto, as TICs merecem mais atenção, pois não há celeridade sem o uso de ferramentas tecnológicas adequadas que propiciem agilidade no trato processual.

Em uma sociedade que se autodenomina Sociedade da Informação (SQUIRRA, 2005; LAUDON; LAUDON, 2007), onde as informações produzidas podem ser transmitidas simultaneamente e em tempo real para pessoas em praticamente todo o mundo, as novas TICs tornam possíveis projetos que até pouco tempo eram inviáveis.

Ao propiciar novas formas de geração, tratamento e distribuição de informações, as novas TICs permitem fácil transferência de dados e conhecimento além de um aumento considerável da rapidez de resposta e adaptação às demandas e perturbações internas e externas à organização. Elas facilitam e intensificam a comunicação, o processamento, o armazenamento e a transmissão de informações (O'BRIEN, 2002; LAUDON; LAUDON, 2005).

Seguindo o exemplo do setor privado, onde as empresas vêm se atualizando constantemente para garantirem seu espaço nessa nova configuração mundial, a administração pública, ao seu modo, também deve atender às demandas e exigências do contexto e adotar novas tecnologias como forma de melhorar sua eficiência organizacional.

Inserido nessa perspectiva, o Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB) – vem desenvolvendo uma política de modernização e adequação de seu modo de trabalho à realidade tecnológica atual. Iniciativas como a troca dos antigos processos físicos e suas limitações de ordem prática pelo E-Jus e PJe, sistemas de processo judicial eletrônico, o envio de correspondências e processos administrativos por malote digital, uma espécie de e-mail certificado, e a substituição total do Diário da Justiça impresso por uma versão digital são exemplos dessa nova postura e adequação digital do Poder Judiciário paraibano.

Resta saber, contudo, se essas ações estão produzindo o impacto esperado. Para isso, foi elaborado e aplicado um questionário que tem por objetivo conhecer a opinião dos servidores do ambiente estudado a respeito do impacto do uso de TIC em suas atividades laborais.

Diante deste contexto e tomando como base um estudo de caso, esta pesquisa tem a seguinte problemática de estudo: Qual a influência do uso das novas tecnologias da informação e comunicação na eficiência das atividades do Fórum Ministro Luiz Rafael Mayer na Comarca de Monteiro?

Assim, como objetivo geral de pesquisa, tem-se: Analisar o impacto do uso das novas tecnologias da informação e comunicação na eficiência das atividades do fórum supracitado.

Para alcançar o objetivo geral citado, tem-se como objetivos específicos:

- Explorar conceitos e definições acerca das tecnologias da informação e comunicação e seu impacto organizacional;
- Caracterizar o fórum Ministro Luiz Rafael Mayer na Comarca de Monteiro, identificando e mapeando as novas tecnologias da informação e comunicação utilizadas;

- Identificar os possíveis benefícios e transtornos acarretados pela utilização das TICs no processo produtivo da organização.

As motivações que levaram à escolha desse tema foram de caráter inovador do tema, a oportunidade de observar como o uso de novas TICs tem contribuído para a melhoria da eficiência, qualidade dos serviços prestados e da produtividade na comarca, local atual de trabalho do autor. É oportuno e necessário, também, realizar um levantamento das mudanças ocorridas quando da implantação de novas TICs e dos problemas encontrados nesse momento de transição na metodologia de trabalho da comarca estudada. A expectativa é que o presente artigo possibilite uma reflexão sobre a condução desse processo de modernização pelo qual vem passando o TJPB e, em particular, o fórum da comarca de Monteiro.

Este artigo está organizado da seguinte forma: Introdução; Revisão literária, abordando os seguintes temas: Administração pública gerencial, eficiência e TIC; Definições e Importância das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs); Principais componentes da infraestrutura de TIC; e O uso das novas TICs no Poder Judiciário. Posteriormente, são expostos os procedimentos metodológicos que conduziram esta pesquisa, seguidos da apresentação e análise dos resultados, encerrando com as considerações finais.

Revisão da literatura

Nessa seção, procuram-se expor os principais fundamentos teóricos que amparam esta pesquisa, relacionados à Administração Pública, ao princípio da eficiência, às novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), seus principais componentes e importância, e o processo judicial.

Administração pública gerencial, eficiência e tic

Diante da globalização, das crises econômicas, da crescente demanda da sociedade por serviços e ações do Estado, das constantes inovações tecnológicas e da velocidade das transformações na sociedade e nas organizações, a administração pública vem sendo desafiada a mudar posturas e mentalidades em prol da superação de crises econômicas e administrativas para promover a melhoria da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Segundo Bresser-Pereira (1996, p.1-5), a resposta à crise do Estado dos anos 80 e à globalização foi a reforma administrativa que trouxe a proposta de uma administração pública gerencial, pois verificou-se que a administração burocrática era lenta, de baixa qualidade e tinha alto custo e não atendia às necessidades da sociedade.

Fez-se necessário, assim, repensar e reformar processos administrativos e organizacionais e utilizar novas ferramentas de gestão capazes de viabilizar políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas. Pois, complexidade de problemas e o próprio contexto público fazem com que essa missão de transformação se torne ainda mais desafiadora.

Para Meireles, Administração Pública:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELES, 2011, p.65-66).

Alexandrino e Paulo (2010, p.202-203) expõem que, quando comparada com a administração privada, os métodos da Administração Pública “acarretam morosidade, desperdícios, baixa produtividade, enfim, grande ineficiência”. Dessa forma, eles propõem que a Administração Pública siga o exemplo da administração do setor privado, com foco nos resultados e eficiência.

Da mesma forma, Osborne e Gaebler (1992) apud Bresser-Pereira (1996, p.5) colocam que “a administração pública gerencial está surgindo inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas”. Portanto, a administração pública gerencial está em sintonia com o princípio da eficiência e foca suas ações nos resultados. A diferença é que, enquanto a administração privada está voltada à obtenção do lucro, a pública está voltada para o bem comum dos cidadãos.

A conexão existente entre a Administração Pública e eficiência passa a ser a cobrança por melhores serviços e ações do Estado com custo baixo para os cofres públicos. Esse anseio da sociedade fez com que a eficiência fosse acrescida explicitamente ao texto constitucional e se tornado o mais novo princípio que deve nortear os atos da Administração Pública.

Esse foi o ponto de partida para uma reforma que mudaria os rumos da administrativa pública brasileira de um modelo que ainda pretendia ser burocrático, haja vista que não havia atingido esse estágio completamente, para uma administração pública gerencial, que absorve os aspectos positivos da administração burocrática ao mesmo tempo em que incorpora o princípio da eficiência, mudando seu foco para os resultados com vista a alcançar melhores resultados no atendimento do cidadão-cliente (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.17). O quadro 1, a seguir, apresenta as principais

diferenças entre essas duas formas de administração pública (burocrática e gerencial):

Quadro 1 – Quadro comparativo entre a administração burocrática e a gerencial

	Administração burocrática	Administração gerencial
Período-base	Antes de 1998	Após 1998
Norma-padrão	DL n. 200/67	Emenda n. 19/98
Paradigma	A lei	O resultado
Valores-chave	Hierarquia, forma e processo	Colaboração, eficiência e parceria
Controle	Sobre meios	Sobre resultados
Institutos relacionados	Licitação, processo administrativo, concurso público e estabilidade	Contrato de Gestão, agências executivas e princípio da eficiência

Fonte: Mazza (2012, p.34).

Então, diante das expectativas sociais e de uma nova compreensão de suas funções, a máquina pública vem se adaptando às novas demandas: já se percebe uma mudança na forma de administração pública patrimonial, para a burocrática (foco nos meios) para uma versão gerencial (foco nos fins), uma nova gestão pública que prima principalmente pelo alcance de resultados efetivos através de práticas eficientes.

Bresser-Pereira (1996, p.5) aponta a urgência em se montar uma administração eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Nessa mesma linha, Meirelles (2011, p.98-99) sugere que: “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional [...] exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Aqui, abre-se um parêntese para se fazer uma ressalva quanto à distinção entre eficiência, eficácia e efetividade.

Embora pareçam sinônimos e sirvam como objetivos a serem alcançados pela Gestão Pública, há diferenças substanciais entre esses termos. Enquanto a eficiência está mais relacionada aos meios e a eficácia esta ligada aos fins, a efetividade só é alcançada quando se tem simultaneamente eficiência e eficácia. Como enfatiza Cunha Júnior:

A eficiência seria o emprego de meios adequados, visando garantir a melhor utilização dos recursos disponíveis; preocupa-se, assim, com os meios, os métodos e procedimentos de trabalho adotados no âmbito interno da Administração. Já a eficácia consistiria no sucesso dos resultados obtidos; preocupa-se com os fins, não com os meios. A ideia que decorre do princípio constitucional da eficiência deve abranger tanto o sucesso dos meios (eficiência), como o sucesso dos fins (eficácia), visando aquilo que a doutrina contemporânea vem chamando de efetividade administrativa (CUNHA JÚNIOR, 2011, p.45).

Pelo exposto, está clara a ideia de que a eficiência na administração pública gerencial tem sentido amplo, visando alcançar o melhor resultado ao menor custo possível, de maneira que se satisfaçam as necessidades do cidadão.

No conjunto das ferramentas que podem contribuir para o aumento da eficiência organizacional, dentre outros benefícios, as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) têm se mostrado como instrumentos adequados que, lidando com a informação em um contexto dependente de comunicações organizacionais e individuais, trazem agilidade operacional, apoiam a tomada de decisão, além de outras vantagens que serão observadas a seguir.

Definições e importância das tecnologias da informação e comunicação (tics)

Atualmente, a informação se tornou fator de sucesso organizacional. A necessidade de prover meios para produzir, armazenar, gerenciar, disponibilizar e receber informações vem se intensificando à medida que a sociedade aumenta suas demandas por serviços e necessita que estes sejam prestados de forma célere. Para atender satisfatoriamente aos novos paradigmas da eficiência e do foco nos resultados, a administração pública gerencial deve fazer uso de uma infraestrutura de TIC adequada. A parte a seguir fala sobre essa infraestrutura de TIC.

Espínola e Pessôa (2010, p.88-89) preferem usar o termo Tecnologia da Informação (TI) e o definem como: “a utilização adequada das ferramentas de informática, comunicação e automação juntamente com as novas técnicas de organização e gestão alinhadas com a estratégia de negócios com o objetivo de aumentar a competitividade da empresa”. Segundo esses autores, a tecnologia da informação e comunicação agrupa a contribuição da Informática e da Administração para projetar e instalar Sistemas de Informação, bem como as devidas mudanças organizacionais.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (2009) define o termo Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) da seguinte forma: “Os recursos necessários para adquirir, processar, armazenar e disseminar informações”. A mesma norma diz que “este termo inclui também Tecnologia da Comunicação (TC) e Tecnologia da Informação (TI)”. Esse esclarecimento é necessário, haja vista que esses termos são sempre usados como sinônimos.

Para lidar com algo tão intangível, mas tão necessário no contexto administrativo contemporâneo, como é a

informação, organizações utilizam cada vez mais recursos tecnológicos avançados como os dispositivos físicos (hardware), instruções e procedimentos de processamento de informação (software), canais de comunicações (redes) e dados armazenados (recursos de dados). Estas últimas **tecnologias de informação e comunicação** são elementos interligados que coletam, armazenam e disseminam os dados e informações e fornecem um mecanismo de feedback apresentando melhor agilidade, menor custo e maior eficiência para utilização em grupos (O'BRIEN, 2002).

Assim, a tecnologia da informação e comunicação é o verdadeiro motor das organizações modernas podendo tanto impulsioná-las muito adiante como emperrar o seu progresso (BRASIL, 2010).

Os autores afirmam que as TICs estão revolucionando a maneira como as organizações estão fazendo negócios, à medida que permitem um fluxo contínuo de inovações, com novas práticas empresariais e capacidade de decisão gerencial de alto desempenho. Segundo eles, as TICs “estão alterando o modo como as pessoas trabalham” (LAUDON; LAUDON, 2007, p.9).

A norma NBR ISO/IEC 38500:2009 acrescenta que é dever dos dirigentes garantir que haja uso e entrega eficaz, eficiente e aceitável da TIC no apoio dos objetivos atuais e futuros do negócio.

Verifica-se, portanto, que atualmente o uso de TIC é fundamental para as organizações modernas, pois não só contribui para atribuir eficiência aos processos produtivos já existentes, mas também proporciona novas formas de produção de serviços e produtos. Meireles (2011, p.109) ressalta que não se pode separar a técnica da Administração, pois ela se impõe como fator vinculante em todos os serviços públicos especializados.

Principais componentes da infraestrutura de TIC

Para esclarecer o que é infraestrutura de TIC, são colocados, a seguir, uma breve descrição e conceito de seus componentes, bem como alguns exemplos a título de ilustração.

Segundo Laudon e Laudon (2007, p.102), a infraestrutura de TIC é composta por cinco elementos principais: hardware, software, tecnologias de gerenciamento de dados, tecnologias de rede e telecomunicações e serviços de tecnologias. Esses elementos principais estão descritos de forma sucinta no quadro a seguir.

Quadro 2– Componentes da infraestrutura de TIC

Componente da infraestrutura	Descrição
Hardware	O hardware consiste na tecnologia para processamento computacional, armazenamento, entrada e saída de dados. Esse componente inclui grandes mainframes, servidores, computadores de médio porte, computadores pessoais e laptops, assistentes digitais pessoais (PDAs) de mão e dispositivos móveis que dão acesso a dados corporativos e à <i>internet</i> . Inclui, também, equipamentos para reunir e registrar dados, meios físicos para registrar os dados e dispositivos para a saída da informação processada.
Software	Esse componente abrange softwares de sistema e softwares aplicativos. Softwares de sistema administram os recursos e atividades do computador. Softwares aplicativos ‘aplicam’ o computador a uma tarefa específica solicitada pelo usuário final, como o processamento de um pedido ou a geração de listas de mala direta.
Tecnologia de Gerenciamento de dados	Além da mídia física para armazenamento de dados, as empresas precisam de software especializado para organizar esses dados e disponibilizá-los aos usuários. Um software de gerenciamento de dados organiza, gerencia e processa dados organizacionais relativos a estoques, clientes e fornecedores.
Tecnologia de rede e telecomunicações	A tecnologia de rede e telecomunicações proporciona conectividade de dados, voz, e vídeo a funcionários, clientes e fornecedores. Isso inclui tecnologia para operar sites e conectar-se com outros sistemas computacionais por meio da <i>Internet</i> .
Serviços de tecnologias	As empresas precisam de pessoas para operar e gerenciar os outros componentes da infraestrutura de TIC descritas acima e também para ensinar os funcionários a usar essas tecnologias em suas atividades diárias.

Fonte: Adaptado de Laudon e Laudon, 2007.

Esses componentes de TIC devem estar presentes em qualquer organização que deseje atuar com eficiência diante dos novos desafios impostos por uma sociedade cada vez mais informatizada e exigente. Dessa forma, cabe ao Poder Judiciário se atualizar e incorporar as vantagens do uso de novas tecnologias para melhorar sua eficiência.

O uso das novas TICS no Poder Judiciário

No tocante à atividade do Poder Judiciário, é possível perceber a responsabilidade imposta à Administração Pública por força da Emenda Constitucional 45/2004, que colocou a eficiência como um direito constitucional, pois, no Título II, “dos Direitos e Garantias Fundamentais”, inseriu no art. 5º o inc. LXXVIII, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Esse dispositivo constitucional atinge diretamente a responsabilidade da administração do Poder Judiciário tanto no que toca a sua administração interna, ou seja, as atividades meio, quanto no que diz respeito à prestação jurisdicional, que é sua atividade fim. Ele coloca explicitamente a obrigação do Estado garantir acesso à Justiça a todos e a razoável celeridade na tramitação dos processos.

A mesma Emenda Constitucional nº 45/2004 criou também o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com competência para exercer “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”. O quadro, a seguir, foi elaborado a partir da adaptação das atribuições constitucionais da instituição, as quais estão elencadas em seu próprio sítio na *internet*:

Quadro 3 – Atribuições constitucionais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Área de atuação	Atribuições previstas pela Constituição Federal
Política Judiciária	Zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações.
Gestão	Definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.
Prestação de Serviços ao Cidadão	Receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.
Moralidade	Julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas.
Eficiência dos Serviços Judiciais	Melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País.

Fonte: Adaptado de CNJ (2013) <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj> (adaptado). Acesso em 04 mar. 2013.

Essas responsabilidades atribuídas à Administração Pública juntamente com criação do CNJ, como instituição fiscalizadora que dita as diretrizes na área de TIC para os tribunais do Brasil. São essenciais para o presente artigo, pois para se verificar o impacto das TICs no Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB), mais precisamente, no Fórum Ministro Luiz Rafael Mayer – Comarca de Monteiro, é necessário saber que muitas das mudanças implantadas na área de TIC do TJPB são resultado das exigências impostas na Emenda Constitucional 45/2004 e das diretrizes colocadas pelo CNJ.

Portanto, o TJPB deve nortear o cumprimento de seus deveres principalmente nas áreas de gestão, prestação de serviços ao cidadão e eficiência dos serviços judiciais, com base nesses novos parâmetros legais.

No que tange aos investimentos em TIC, pode-se acompanhar, através de matérias publicadas no próprio sítio eletrônico do TJPB: www.tjpb.jus.br, que tem havido

investimentos em ações voltadas à modernização e descentralização nos serviços de TIC por parte deste Poder.

Em janeiro de 2011, o TJPB inaugurou sua sala-cofre que passa a hospedar todos os sistemas e dados do TJ, que antes eram processados pela Companhia de Processamento de Dados da Paraíba (Codata). Essa iniciativa melhorou os aspectos de segurança e praticidade, uma vez que apenas servidores autorizados terão acesso aos hardwares que armazenam dados de seus sistemas que estão dentro das instalações físicas do próprio TJPB.

Ainda em 2011, através da Lei 9.472/11 do Estado da Paraíba, foram criados os Núcleos de Tecnologia da Informação e Comunicação nos fóruns das comarcas sedes de circunscrição, como parte do processo de descentralização implantado pela Presidência do Tribunal de Justiça e com o objetivo de agilizar o atendimento e manutenção na área de informática nas comarcas em todas as regiões do Estado. Suas atribuições são: atendimentos de manutenção, instalação e montagem, bem como a incidentes em equipamentos, sistemas e aplicativos pertencentes ao parque de tecnologia do Poder Judiciário.

Outro ponto positivo na política de TIC do TJPB foi o lançamento, em 2012, do edital de Concurso Público nº. 02/2012, destinado ao provimento de vagas para os cargos efetivos de Analista Judiciário (Especialidades: Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação, Banco de Dados e Desenvolvimento de Sistemas) e Técnico Judiciário (Especialidade: Tecnologia da Informação), definidos na Lei nº. 9.471/2011.

Em janeiro de 2013, o Tribunal de Justiça da Paraíba instalou os Núcleos de Tecnologia da Informação e Comunicação nas sedes de circunscrição das diferentes regiões do Estado, e nomeou os primeiros técnicos judiciários, aprovados no Concurso Público nº. 02/2012, que passaram a compor as

equipes de manutenção daquelas unidades técnico-judiciárias, eles foram lotados nas sedes de circunscrição regionais e prestarão serviços às comarcas de cada região.

No mesmo mês, o TJPB anunciou, também, a ampliação da velocidade da rede de internet de 2 (dois) para 350 (trezentos e cinquenta) megabytes por segundo, destacando que essa medida dará uma maior agilidade aos processos e representará uma economia de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em cinco anos. Além do aspecto econômico, a rede de alta velocidade, quando totalmente instalada no interior, irá possibilitar a adoção do Processo Judicial Eletrônico (PJe) em todas as unidades judiciárias no Estado. O quadro a seguir contém os principais componentes da infraestrutura de TIC encontrados na Comarca de Monteiro.

Quadro 4 – Principais componentes da infraestrutura de TIC encontrados na Comarca de Monteiro

	Principais componentes da infraestrutura de TIC encontrados
Hardware	Todos os computadores pessoais ligados a impressoras, sendo na proporção de um computador para cada servidor, e, pelo menos, uma impressora em cada setor. Há, também, disponibilidade de equipamento de digitalização de documentos em todos os setores, exceto na central de mandados.
Software	Sistema operacional Windows XP, Pacote BrOffice.org (similar ao Microsoft Office, para trabalhar com planilhas, edição de textos, apresentações de slides, etc), Internet Explorer e Mozilla Firefox.
Tecnologia de Gerenciamento de dados	Sistema Integrado de Comarcas Informatizadas - SISCOM e Sistema do Juizado Especial Eletrônico - E-Jus.
Tecnologia de rede e telecomunicações	Todos os computadores funcionam conectados à rede mundial de computadores. Contudo, há apenas um link de baixa velocidade para atender simultaneamente a todos. Existe, ainda, uma rede de telefones em todos. Existe, ainda, uma rede de telefones ligando todos os setores, exceto a central de distribuição.
Serviços de tecnologias	Não há servidores da área de TIC na comarca. A equipe mais próxima se encontra na comarca de Campina Grande, há 171 km de distância. A maioria dos problemas é solucionado por meio de chamados via <i>intranet</i> .

Fonte: Resultado da própria pesquisa.

Vistos os principais fundamentos teóricos relacionados à administração pública, eficiência e TIC, que amparam esta pesquisa, bem como a relação do Poder Judiciário com estes conceitos, a próxima etapa deste artigo passa a ser a definição de um caminho metodológico estratégico para atingir o objetivo proposto.

Procedimentos Metodológicos

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, optou-se por uma pesquisa descritiva sob a forma de estudo de caso, pois consoante Zanella (2009, p.80), a pesquisa descritiva, como o próprio nome revela, “se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno”.

Foi utilizado o método monográfico (ou estudo de caso), por ser o método mais indicado para essa pesquisa, haja vista que Figueiredo (2011, p.94) coloca que ele “direciona-se ao estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações”. Por sua vez, Yin (2005) apud Zanella (2009, p.86) descreve o estudo de caso como uma investigação empírica a respeito de um fenômeno atual inserido em seu contexto.

Como técnicas de coleta de dados, foram utilizadas: (1) pesquisa bibliográfica para embasar teoricamente e cientificamente o estudo, além de amparar análises dos dados; (2) observação não participante, a partir de visitas in loco e (3) aplicação de questionário junto a servidores e magistrados, que exercem suas atividades laborais no ambiente de pesquisa.

O questionário aplicado buscou traçar um panorama das condições de funcionamento da infraestrutura de TIC no local, bem como conhecer o posicionamento dos servidores quanto à utilização dessas ferramentas de trabalho, suas

limitações e vantagens, e relacionar os resultados, sempre que possível, ao conteúdo da revisão literária.

Considerou-se, assim, que a análise de questionário permite avaliar o atual estágio do uso de TIC no ambiente pesquisado, enquanto a avaliação feita pelos agentes que fazem uso de TIC pode indicar o nível de qualidade desses componentes. Já os comentários permitem conjecturar as motivações e peculiaridades que muitas vezes não são alcançadas através da análise das questões de múltipla escolha.

Foi consultado um total de 20 (vinte) entrevistados/colaboradores que representam aproximadamente 62% (sessenta e dois por cento) dos servidores lotados na comarca ou aproximadamente 77% (setenta e sete por cento), considerando-se apenas aqueles que estavam em pleno exercício de suas funções quando da realização da pesquisa.

Tal amostra agrupa as diversas carreiras presentes na comarca, como analistas, gerente de fórum, magistrados, técnicos judiciais e oficiais de justiça. Dessa forma, pode-se perceber que se trata de uma amostra suficientemente heterogênea e representativa daquele total.

A análise dos dados foi quanti-qualitativa, realizada a partir da organização e tabulação dos dados em planilhas do Excel, de acordo com as variáveis de pesquisa, quais sejam: (1) investimento em TIC; (2) grau de satisfação com a qualidade das TICs; (3) frequência de contato; (4) dificuldades para utilizar as TICs; (5) vantagens e benefícios do uso de TIC e (6) aceitação a mudanças e inovações.

Resultados e discussão

A seguir, está o resultado de um questionário aplicado a vinte servidores do Fórum Ministro Luiz Rafael Mayer na comarca de Monteiro.

Investimento em TIC

Perguntados se o Tribunal de Justiça da Paraíba investe em TIC, 75% (setenta e cinco por cento) dos interrogados responderam que sim. Entre estes que responderam positivamente, 80% (oitenta por cento) citaram os componentes de hardware como o tipo de TIC em que o TJPB mais investiu, isoladamente ou não, na comarca de Monteiro.

Tal afirmação de que o TJPB investe em hardware é positiva apenas em parte, pois os demais elementos da TIC, como software, tecnologias de gerenciamento de dados, serviços de tecnologias e tecnologias de rede e telecomunicações não foram citados expressivamente.

Em visita aos locais de trabalho, pode-se constatar o porquê de tal afirmação. Verifica-se que recentemente os computadores antigos foram substituídos por outros novos. Além disso, foram instalados equipamentos de digitalização de documentos, conhecidos como scanners, e impressoras a laser nos cartórios, central de distribuição e secretaria do fórum.

Embora a maioria tenha afirmado que o TJPB invista em TIC, na questão seguinte, quando perguntados se as tecnologias da informação e comunicação em seu setor são suficientes para o desempenho de suas atividades, 85% (oitenta e cinco por cento) consideram que as tecnologias da informação e comunicação em seu setor não são suficientes para o desempenho de suas atividades.

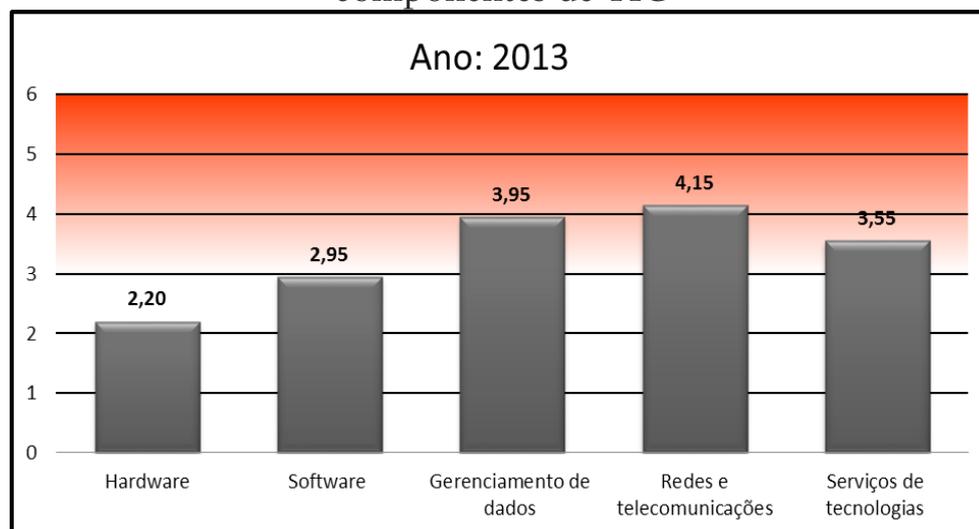
Há que se fazerem algumas considerações sobre essas respostas, pois, por vezes, elas podem refletir tão somente a impressão pessoal que cada servidor tem, de acordo com suas experiências cotidianas, ou seja, as respostas dos servidores podem estar considerando tão somente a eficácia das TICs para melhorar suas condições de trabalho.

Grau de satisfação com a qualidade das Tic's

Verificar o grau de satisfação dos agentes que utilizam esses componentes é necessário, pois os resultados dessa questão darão a tônica do conceito geral que se tem da TIC implantada no Fórum de Monteiro, e que será observado nas demais questões de forma mais detalhada.

Para auferir a satisfação com a qualidade das TICs, foi solicitado aos entrevistados que os mesmos classificassem cada um dos elementos de TIC (hardware, software, tecnologias de gerenciamento de dados, serviços de tecnologias e tecnologias de rede e telecomunicações) como sendo excelente, bom, regular, ruim, péssimo ou inexistente. Então, foram atribuídos respectivamente os pesos 1, 2, 3, 4, 5 e 6 conforme a resposta. A partir disso, foi calculada a média ponderada da seguinte forma: multiplica-se a quantidade de pontos/marcações de cada conceito pelo seu peso, em seguida somam-se todos os resultados e divide-se a soma pelo número de questionários aplicados. Essa operação foi repetida para cada tipo de TIC. Seus resultados foram utilizados na confecção do gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 - Gráfico da avaliação de satisfação com os componentes de TIC



Fonte: Questionário.

Como no gráfico acima, os valores das médias próximos aos valores 1, 2, 3, 4, 5 e 6 correspondem respectivamente à avaliação do nível de qualidade como excelente, bom, regular, ruim, péssimo e inexistente. Temos, portanto, que quanto mais próximo de 1 (um) for a média, melhor será sua avaliação.

A média do resultado dessa questão foi a seguinte: o item *hardware* recebeu média 2,2 que se aproxima do conceito bom; *software* recebeu a média 2,95 e foi considerado regular; as tecnologias de gerenciamento de dados atingiram a média 3,95 aproximando-se do conceito ruim; as tecnologias de rede e telecomunicações receberam o pior conceito entre os componentes de TIC. Com uma média de 4,15 seu conceito foi acima de ruim; por sua vez, os serviços de tecnologias obtiveram uma avaliação intermediária entre regular e ruim, com média de 3,55.

Esses resultados apontam um quadro de insatisfação mais elevado nas áreas de gerenciamento de dados, redes e telecomunicações, e serviços de tecnologia que, portanto, devem receber mais atenção por parte do TJPB.

Frequência de contato

Todos os entrevistados afirmaram que utilizam TIC. Mas com relação a frequência, observou-se que 75% (setenta e cinco por cento) responderam que a utilizam diariamente e os outros 25% (vinte e cinco por cento) afirmam que utilizam TIC pelo menos uma vez por semana em seu trabalho. Essa questão aponta como é rotineira a utilização de TIC no Fórum de Monteiro – PB. Isso é mais uma demonstração do quanto a TIC está presente no dia-a-dia do servidor do Poder Judiciário, e, portanto, deve receber a devida atenção por parte a gestão do TJPB.

Dificuldades para utilizar as TIC'S

Perguntados se teriam alguma dificuldade para utilizar os componentes de TIC disponíveis em seu ambiente de trabalho, 70% (setenta por cento) dos entrevistados responderam que sim. Ao elencarem em quais TICs eles sentem dificuldade, percebe-se que há coerência entre a resposta a essa questão e a avaliação do grau de qualidade de TIC auferido em outra questão onde se obteve média ruim para tecnologias de gerenciamento de dados, tecnologias de rede e telecomunicações e para serviços de tecnologias.

As causas apontadas para a dificuldade foram as seguintes: a lentidão e, por vezes, a paralisação no processamento dos dados nos sistemas E-JUS e SISCOM, além de problemas relacionados à complexidade de operacionalização desses mesmos sistemas que não corresponde a contento aos ensejos dos usuários; o precário funcionamento da rede de internet/intranet, que conta apenas com um único link dividido para todos os servidores e magistrados no fórum; os serviços de tecnologias, mais precisamente os de treinamento para usuários e manutenção nos sistemas.

Deve-se fazer uma ressalva quanto à avaliação da precariedade na rede de internet/intranet e nos sistemas. Existe uma relação de efeito prático muito semelhante nesses problemas, qual seja, se um deles parar de funcionar, o resultado é o mesmo: a paralisação de atividades processuais que utilizem os sistemas. Tal semelhança pode confundir os usuários no momento de avaliarem o desempenho dos sistemas, pois uma falha na rede de internet, por exemplo, pode ser atribuída equivocadamente a uma paralisação no sistema. O contrário também pode ocorrer.

A paralisação dos sistemas, todavia, não é o único problema apontado. Alguns servidores afirmam que existe outro

problema que interfere nessa avaliação, que é a execução de “tarefas repetidas por lapsos na confecção do sistema”. Alguns colocam que esses sistemas foram concebidos e desenvolvidos a partir das antigas necessidades e cautelas que são inerentes à atividade processual que faz uso do papel.

Portanto, os processos virtuais e seus controles têm necessidades e possibilidades distintas daquelas onde o papel era o meio de armazenamento das informações. Com a utilização dos meios eletrônicos, deve haver sistemas pensados para serem operacionalizados dentro dessas novas possibilidades proporcionadas pelas TICs. Isso eliminaria tarefas repetitivas e pouparia tempo aos usuários, melhorando a eficiência e a celeridade nos processos ao eliminar procedimentos burocráticos desnecessários nesse novo contexto tecnológico.

Ao serem questionados se o TJPB oferece treinamento adequado para a utilização de TIC em suas atividades, 90% (noventa por cento) dos entrevistados consideraram que não. Nessa questão, foi solicitado que o informante citasse as áreas em que realizou tais treinamentos, se o servidor respondesse positivamente, mas não houve nenhum comentário.

No que tange ao treinamento adequado dos servidores dessa comarca, o resultado desse questionário aponta para uma possível defasagem. Pelo menos é o que se pode auferir dos comentários colocados no espaço de resposta dessa questão. Estes afirmaram não haver treinamento específico adequado para algumas áreas de atuação, o que obriga os servidores a aprenderem a desempenhar suas funções na prática cotidiana.

Vantagens e benefícios do uso de TIC

Não obstante os problemas apontados no uso de TIC, a resposta dos usuários consultados para a pergunta “você acha que a utilização das tecnologias da informação

e comunicação agiliza o seu trabalho?” revela que 90% (noventa por cento) deles acreditam que sim, que as TIC agilizam o seu trabalho.

Os comentários indicam que o uso de TIC agiliza o trabalho, diminuindo o tempo de execução das tarefas, por exemplo, usando modelos de documentos salvos em arquivos digitais para uso através de softwares de edição de textos, evitando a execução de tarefas repetitivas por inteiro, em consultas diversas através da internet e dos sistemas SISCOM e E-JUS, na localização exata de processos, no envio de correspondências pelo malote digital, etc.

O resultado prático do uso de TIC nesse fórum seria, portanto, a prestação de um melhor serviço à comunidade ao tornar o processo menos oneroso, com mais agilidade, celeridade, economia, organização, praticidade e transparência.

Sobre a comunicação via internet, 85% (oitenta e cinco por cento) a consideram mais eficaz do que a comunicação tradicional, pois a comunicação, que poderia demorar dias por meio do papel, pode acontecer em tempo real. Isso dá maior celeridade às atividades, traz economia e agilidade, ao mesmo tempo em que reduz custos e danos ambientais com o uso do papel. Além disso, esse meio é considerado menos burocrático, economizando tempo para outros serviços.

Apesar de 85% (oitenta e cinco por cento) dos entrevistados considerarem a comunicação via internet mais eficaz do que a comunicação tradicional, apenas 65% (sessenta e cinco por cento) afirmam que utilizam a internet/intranet para se comunicar com outros servidores, usuários, advogados, ou outro agente organizacional. Uma explicação para isso pode estar na alegação de que a internet seria lenta ao ponto de dificultar até mesmo o envio e o acesso a meios de comunicação eletrônicas como e-mail e malote digital.

Sobre a utilização da internet/intranet como fonte de pesquisa de informações para seu trabalho, 85% (oitenta e cinco por cento) dizem que a fazem de alguma forma. Eles veem o acesso à internet como necessário e indispensável, pois ele permite pesquisas à legislação, à jurisprudência, acompanhar processos e todas as informações disponíveis no sítio eletrônico do TJPB. Contudo, há restrições ao acesso dos servidores à internet, o que limita o trabalho de pesquisa.

No tocante ao processo de tomada de decisão, 55% (cinquenta e cinco por cento) afirmaram que a tecnologia inserida nessa organização lhes ajuda a tomar decisões a cerca do seu trabalho. Um exemplo colocado é através da possibilidade de consultas, que acrescenta mais conhecimento aos usuários que podem se valer das informações obtidas para balizarem seus procedimentos e rotinas referentes ao trabalho. Nessa questão, percebe-se que, embora a maioria tenha respondido positivamente, não há muitos exemplos que ilustrem as respostas. Uma provável explicação para isso pode ser a natureza burocrática das atividades que os entrevistados desempenham.

Quanto à opinião dos servidores sobre existência de vantagens do uso de TIC implantada neste fórum para o cidadão jurisdicionado, 95% (noventa por cento) dos entrevistados acreditam que tais vantagens existam. Para eles, o cidadão é beneficiado com a digitalização do traslado, agilidade no protocolo de suas demandas através de softwares, organização e acompanhamento do seu processo por sistemas, informatização e digitalização processual, podendo o cidadão acompanhar direto de sua casa, via internet, o andamento dos processos, solicitar certidões pela internet, evitando sua ida ao fórum, etc.

O uso de TIC, ao melhorar a eficiência, permite baixar os custos e reduzir o tempo de execução de atividades, agiliza

os trâmites processuais e a resposta ao jurisdicionado. Essas vantagens apontadas estão de acordo com a administração pública gerencial proposta por Bresser-Pereira (1996) onde as novas ideias gerenciais devem oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado, e com melhor qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.25).

Todavia, se a TIC for inadequada ou insuficiente para atender à demanda da organização, o contrário pode acontecer. Há casos em que os sistemas do fórum de Monteiro ficaram inacessíveis por mais de vinte e quatro horas, causando prejuízo aos cidadãos, que tiveram audiências canceladas e ficaram sem acesso às informações de seus processos. Além disso, os servidores ficaram impossibilitados de executarem suas tarefas, o que atrasou o andamento dos processos.

Para verificar as perspectivas sobre a introdução de um novo sistema de gerenciamento de dados que está sendo testado pelo TJPB para ser implantado em todas as comarcas do Estado da Paraíba, foi feita a seguinte pergunta: “você acha que se o Tribunal de Justiça da Paraíba implantasse o processo judicial eletrônico para todos os processos da comarca de Monteiro a eficiência iria aumentar?”.

O resultado foi positivo, com aprovação de 75% (setenta e cinco por cento), mas essa aprovação, segundo os comentários, está condicionada à adequada capacitação dos servidores, melhoria na rede de transmissão de dados, adoção de interface com procedimentos e mecanismos simples e rápidos que permitam a realização de um trabalho mais praticidade do que eficaz. Portanto, essa mudança só traria eficiência se fossem colocados todos os meios necessários para seu perfeito funcionamento.

Contudo, verifica-se que há uma expectativa na maioria dos entrevistados de que a informatização venha a

incrementar a socialização e a agilidade dos trabalhos cotidianos dos usuários e que os processos eletrônicos dispensem, em parte, o uso de papel, além de diminuir o tempo gasto no cumprimento de suas movimentações.

Aceitação a mudanças e inovações

Recentemente, em janeiro de 2012, o Tribunal de Justiça da Paraíba extinguiu o juizado de pequenas causas da comarca de Monteiro, transformando-o em 3ª vara mista. Com isso, os processos do sistema E-Jus, antes privativos do juizado especial, foram distribuídos entre as três varas mistas do fórum, que passaram a trabalhar com as duas modalidades de processos, físico e virtual. Para verificar como os servidores entrevistados tendem a reagir diante de mudanças e introdução de um sistema de gerenciamento de dados diferente do que estão habituados a lidar, foi perguntado se a última mudança ocorrida nesse sentido melhorou ou piorou suas atividades e o porquê da resposta.

O resultado obtido foi o seguinte: 15% (quinze por cento) consideram que essa mudança melhorou seu trabalho, 55% (cinquenta e cinco por cento) dizem que a mudança piorou, 15% (quinze por cento) que não houve mudança e 15% (quinze por cento) não souberam ou não quiseram opinar.

A maioria, portanto, considerou que a implantação de um novo sistema foi prejudicial. Um dos motivos mais citados é que antes o servidor estava habituado a trabalhar com apenas um tipo de processo, físico ou virtual. Ou seja, que já havia uma acomodação com a condição existente. Somou-se a isso, ainda, a falta de treinamento adequado para a adequação às novas mudanças. O resultado desse conjunto de fatores foi a dificuldade na execução das tarefas.

Bresser-Pereira (2007, p.25), ao falar da implantação de mudanças na sociedade, já alertava para a existência de “uma natural resistência ao novo”.

Considerações pertinentes foram colocadas também pelos que entendem não ter havido mudanças significativas. Esses afirmam que a concentração e o desempenho específico de uma única ou exclusiva atividade especializam a equipe que tem contato prático e privativo em uma matéria a tornando doutra, prática e ágil no atendimento às demandas. Todavia, no caso dessa mudança em questão, aconteceu apenas uma divisão de tarefas entre as diversas varas, sendo que essa mudança não veio a piorar as atividades, haja vista que os sistemas continuam sendo prestados por servidores tão qualificados quanto os que as faziam com exclusividade.

Na avaliação dessas duas respostas, constata-se que ambas relacionam o sucesso ou fracasso da implantação da mudança ao fator “treinamento adequado de pessoal”. Percebe-se que os entrevistados formularam suas respostas de acordo com a avaliação que fazem desse elemento de TIC. Com isso, pode-se deduzir que as TICs podem ser decisivas para o sucesso ou fracasso na implantação e implementação de novas práticas na gestão do fórum Ministro Luiz Rafael Mayer.

Considerações finais

O presente artigo procurou apresentar as visões de diferentes autores sobre a necessidade efetiva de instalação de uma administração pública gerencial no Poder Judiciário que esteja voltada para o atendimento das necessidades dos cidadãos e atenda ao princípio da eficiência.

O objetivo do artigo foi analisar o impacto do uso das novas tecnologias da informação e comunicação na eficiência das atividades do fórum Ministro Luiz Rafael Mayer na

Comarca de Monteiro. Por meio de informações disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça da Paraíba e da análise dos resultados do questionário, foi possível verificar a disparidade entre os esforços do Tribunal e o impacto percebido pelos servidores que fazem uso de TIC na comarca de Monteiro.

Os resultados da pesquisa, quando analisados sob o prisma da administração pública gerencial, permitiram que fosse feita uma série de leituras e interpretações sobre os impactos da inserção de novas tecnologias no TJPB. A análise do questionário apontou, por exemplo, que os usuários de TIC no ambiente estudado se mostraram, em média, insatisfeitos com a qualidade da TIC que lhes é disponibilizada atualmente.

Todavia, foi possível identificar que há expectativas positivas dos mesmos em relação às perspectivas da utilização de TIC para melhorar a eficiência no desempenho de suas funções, desde que condicionado à melhoria de componentes como a rede para internet, arquitetura dos sistemas de gerenciamento de dados e de treinamento adequado deles mesmos e dos servidores encarregados de realizar a manutenção e gerenciamento da TIC, por exemplo.

Ressalta-se que, apesar da importância do uso correto das novas tecnologias da informação e comunicação para a administração pública como um todo, a solução para os problemas do Judiciário envolve também outros fatores que acabam por interferir no funcionamento e produtividade, como a disponibilidade de magistrados e servidores, a capacitação dos mesmos, a adequação das práticas cartorárias, o incentivo à produção, dentre outros.

Por fim, considerando que este artigo trata de uma pesquisa realizada em meio a um processo de mudanças na área de TIC, acredita-se que ele poderá contribuir como parâmetro de comparação para futuras pesquisas de natureza semelhante no TJPB, possibilitando a verificação da evolução no uso de TIC nesse Poder.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO/IEC 38500. Governança corporativa de tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comitê de Gestão de TIC – Segurança da Informação Diretrizes para a Gestão de Segurança da Informação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, 2012. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/dti/Comite_Gestao_TIC/Diretrizes_Gestao_SI_PJ.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Emenda constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004 - **Reforma do**

Judiciário e Súmulas Vinculantes - DOU 31/12/2004.

_____. Tribunal de Contas da União. Sumários Executivos - Levantamento de Governança de TI. 2010. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/sumarios/Levantamento%20de%20Governan%C3%A7a%20de%20TI%202010.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p.7-40, jan. 1996.

CALDAS, Patrícia Trindade. **A Tecnologia da informação no processo produtivo do Atacadão Rio do Peixe – Campina Grande: uma ferramenta de agilização.** Campina Grande, 2004, 89 fls. Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração). Universidade Estadual da Paraíba – UEPB).

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. rev. e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2011. 600 p.

ESPÍNOLA, Mauro de Mesquita; PESSÔA, Marcelo S. de Paula. Tecnologia da Informação. In: CONTADOR, José Celso et al **Gestão de Operações: a engenharia de produção a serviço da modernização da empresa.** 3. ed. São Paulo: Blucher, 2010. cap.7, p.85-93.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses: da redação científica à apresentação do texto final.** 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 304 p.

LAUDON, Kenneth c.; LAUDON, Jane P. **Sistemas de informação gerenciais.** 7. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 664p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 894 p.

O'BRIEN, James A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet..** Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2002.

PARAÍBA. Lei n. 9472, de 14 de outubro de 2011. **Cria núcleos de tecnologia da informação no poder**

judiciário estadual, e funções de confiança das respectivas chefias. João Pessoa: DOE, 2011. disponível em: < [http://201.73.83.244:8082/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10089](http://201.73.83.244:8082/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/10089_texto_integral)

[_texto_integral](#)> Acesso em: 24 Abr.2013.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJPB. Disponível em: <<http://www.tjpb.jus.br/>>. Acesso em: 17 de Abril de 2013.

SQUIRRA, S. Sociedade do Conhecimento. In **MARQUES DE MELO, J. M.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação.** São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em Administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009. 164p.

CAPÍTULO II

Governo eletrônico e transparência

Governo eletrônico e os portais municipais: uma avaliação sobre os sites dos municípios do cariri ocidental paraibano baseada na Lei de Acesso à Informação

José Iivaldo Alves O. Silva
Maria Isabel Ramos Clemente²

Introdução

É notório o quanto têm crescido em ritmo frenético as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) nos últimos anos. As TICs dentro das esferas governamentais são usadas pelo que chamamos de governo eletrônico ou e-gov e as ações do e-gov visam à democratização do acesso à informação, ampliação do debate e da participação popular na construção das políticas públicas, além do aprimoramento da qualidade dos serviços prestados e da informação transmitida.

Uma das formas mais conhecidas de informatização e comunicação direta com os cidadãos é por meio dos portais governamentais. Antes, os portais não obedeciam a um

² Graduada em Gestão Pública e servidora do município de Sumé.

padrão, e alguns serviços oferecidos ao cidadão por meio da internet eram realizados de forma isolada e sem controle organizacional do conteúdo. Foi então que, em 2000, surgiu o Programa de Governo Eletrônico brasileiro, através da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial a fim de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação. Diagnósticos realizados identificaram uma infraestrutura deficitária e percebeu-se a dificuldade dos órgãos governamentais e a assimilação das TICs, a partir daí, a necessidade de diretrizes para regê-las.

A política de Governo Eletrônico no Brasil, de acordo com o site do Governo, segue um conjunto de diretrizes baseadas em três ideias fundamentais: participação cidadã, melhoria do gerenciamento interno do Estado e integração com parceiros e fornecedores. Essas ideias se fundamentam nas características que as inovações tecnológicas possuem de permitir acelerar a comunicação e a interação entre sociedade e governo.

Como um dos objetivos do e-gov é o acesso à informação, essa ferramenta contribui para o aumento da transparência, conseqüentemente, uma administração mais transparente permite que o cidadão possa participar da gestão e do controle das ações, fortalecendo a democracia e a participação social. A nossa questão de pesquisa buscou analisar se há implantação plena dos recursos virtuais necessários para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Cariri Ocidental, constituído por: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Taperoá e Zabelê.

Mais especificamente, objetivou-se analisar como o Governo Eletrônico contribui para a transparência e eficiência

da gestão pública nos municípios do Cariri Ocidental do Estado da Paraíba. Mostrar o Governo Eletrônico como instrumento para a transparência das ações do governo, realizar um diagnóstico da transparência eletrônica nas prefeituras do Cariri Ocidental de acordo com o que rege a Lei de Acesso à Informação e avaliar a importância da participação cidadã por meio do acesso à informação. A pesquisa contextualizou nos seus capítulos de referência teórica a gestão pública no Brasil a partir de 1988, os princípios da administração pública e as questões de controle social, transparência e cidadania. Na parte do panorama no Cariri Ocidental, o foco foi o Governo Eletrônico nos 17 municípios do Cariri Ocidental do Estado da Paraíba, a partir da análise dos sites governamentais comparando os resultados com a análise do Relatório de Transparência Pública/2015 realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) disponível no site do órgão.

A Gestão pública pós-constituição de 1988

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal Brasileira (CF/88) é reflexo do interesse em garantir os direitos dos cidadãos e um marco na construção da democracia. As mudanças na forma de gestão e controle das políticas públicas no período de Ditadura Militar (1964-1985) não contemplavam qualquer estratégia de participação popular. Todos os mecanismos de controle público foram eliminados e, tampouco, o Congresso Nacional participava das discussões sobre as definições das políticas sociais (ROCHA, 2008, p.133). No intenso período da ditadura vivenciado pelo Brasil, a população foi cerceada de várias garantias fundamentais, e o país teve que se redemocratizar para que tais direitos fossem devolvidos.

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais (ROCHA, 2008, p.136).

Conhecida popularmente de Constituição Cidadã, é considerada a mais completa das constituições brasileiras destacando aspectos referentes à cidadania e à implementação da gestão descentralizada e participativa, institucionalizando diversas formas de participação da sociedade nos processos decisórios do Estado. Em outras palavras, alavancou a descentralização dos serviços sociais, aumentando a responsabilidade de estados e municípios na execução de atividades que antes eram conduzidas diretamente pela União e atribuiu ao cidadão o papel de atuante. A Carta Magna traz uma nova configuração estatal, como forma de democratização da Gestão Pública, a descentralização e novos canais de interação entre governo e sociedade, baseados em uma gestão democrática.

A descentralização envolve geralmente o aumento da participação política ou o uso do controle social ou de mecanismos sociais de *accountability*³. Quando as políticas públicas estão sob a responsabilidade do poder do governo central, a *accountability* social é, por definição, precária. No momento em que ocorre a descentralização, o controle social começa a ser uma possibilidade (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.14).

Arretche (1996) concorda que a proximidade entre o nível de decisão e a sociedade estimule o controle social. A

3 *Accountability* - Termo que não possui tradução exata para o português; indica a responsabilização dos governantes em um regime democrático que deve ser pautado sempre na transparência e na prestação de contas dos recursos públicos.

democracia precisa ser consolidada dentro das instituições de forma completa, e não ligada somente a um nível federativo, além de que a democracia não está limitada apenas aos procedimentos de descentralização do Estado.

Na visão de Bresser-Pereira (2002) e Arretche (1996), quanto mais distante o governo central está do cidadão maior a dificuldade de existir controle social, quando há a descentralização de poder, tende a existir uma maior participação cidadã. Compactuando da mesma ideia, Arretche (1996) aborda também que a democracia não está restrita só à descentralização do Estado.

Ficou claro que a CF/88 buscou redemocratizar o Estado através da descentralização e da participação popular. O maior problema macroeconômico, abordado por Bresser-Pereira, oriundo da descentralização é a falta de disciplina fiscal. As municipalidades, ao serem transformadas em entes federados, ganharam autonomia no âmbito político, administrativo, legislativo e financeiro. Tornando-se beneficiários na descentralização de rendimentos por meio das transferências constitucionais (Transferências da União pelo Fundo de Participação dos Municípios - FPM, a exemplo). Havendo uma mudança na arrecadação municipal nos últimos anos, por algum tempo os governantes tiveram dificuldades em usar estes novos recursos, uma vez que os Estados e o governo federal continuaram a fornecer seus serviços habitualmente insatisfatórios. A concepção do novo sistema de financiamento do Estado pautou-se por uma maior autonomia fiscal para Estados e Municípios (BRESSER-PEREIRA, 2002). Com essa autonomia fiscal, viu-se a necessidade de um maior controle na transparência dos gastos públicos.

Nenhum texto constitucional anterior abordou, de modo tão sistemático, objetivo e cristalino, as coordenadas que devem balizar a atuação dos administradores públicos brasileiros. Uma das mais profundas reviravoltas da Carta

Magna reside, sem dúvida, na criação de novos e mais eficientes controles institucionais dos atos da Administração Pública (BORGES, 1993, p.50).

Os Princípios da Administração Pública

Percebeu-se que a autonomia trazida pela Constituição Federal de 1988 para as unidades subnacionais fazia-se necessária de princípios norteadores para a administração pública, uma vez que com a descentralização os gestores públicos enfrentavam dificuldades para gerir novos recursos e promover a accountability.

Os princípios são regras que servem para interpretação das normas jurídicas, indicando quais os meios. Além de buscar eliminar possíveis lacunas e oferecer coerência e harmonia ao ordenamento jurídico. Para Reale:

Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários (REALE, 1986, p.60).

Para sanar esse problema, a Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, estabelece princípios pelos quais a Administração Pública em todas as esferas de governo e em todos os Poderes se deve pautar em obediência à Constituição Federal. O Artigo 37 da CF/88 nos traz: “Art.

37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1998).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) conceitua o princípio da legalidade como sendo o da submissão às leis:

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro (MELLO, 2010, p.101).

Segundo o princípio da legalidade, com base no Artigo 5º, Parágrafo 2º, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Popularmente falando, o cidadão pode fazer tudo o que a lei não proibir; na Administração Pública também os atos não podem divergir da lei. Indo mais adiante, o agir público deve estar restrito aos limites do ordenamento jurídico, agir quando e conforme a lei determina.

No princípio da impessoalidade, o agir da Administração Pública não deve se confundir com a pessoa física. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p.114), “nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis.” Os

atos do gestor público não podem prejudicar ou beneficiar o cidadão individualmente. Tudo que for praticado deve ter seu fim legal e atingir o bem da coletividade.

Não basta que os atos praticados estejam previstos em lei, é preciso que estes sejam aceitáveis do ponto de vista ético e moral, para isso existe o princípio da moralidade. A moral administrativa é requisito de validade do ato administrativo, um ato adverso à moral torna-se nulo (legitimidade). O Parágrafo 4º, do Artigo 37, cita o agravo à moralidade quanto à improbidade administrativa: “Os atos de impessoalidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo de ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

Ao ferir o princípio da moralidade, o gestor público vai a contramão da Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa. Esta não faz menção a um conceito de moralidade, mas às sanções a serem aplicadas aos atos considerados de improbidade administrativa, quer dizer, condutas imorais da ótica administrativa.

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (Art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administradores dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (MELLO, 2010, p.114).

A publicidade não é “tornar público” a fim de promover o gestor público e fazer propaganda pessoal, o princípio da publicidade diz respeito à publicação dos atos administrativos oficialmente, a fim de buscar a transparência, conseqüentemente, contribuindo para fiscalização tanto por parte do gestor público quanto dos cidadãos. Fundamentado

também no Artigo 5º, inciso 14, ao mesmo tempo que é garantido o direito à informação a todos também é garantido o sigilo quando necessário ao exercício profissional.

Pode-se descrever eficiência vulgarmente como “fazer mais com pouco”. A administração pública deve buscar a melhor maneira para atingir seus objetivos buscando sempre o bem e a satisfação das necessidades da coletividade, de forma que as ações sejam simples e econômicas e produzam resultados rápidos e precisos

O fenômeno do controle social e a participação cidadã

Entende-se por controle social, no seu sentido amplo, os mecanismos materiais e imateriais presentes em uma sociedade, que visam eliminar ou diminuir as formas de comportamento individuais ou coletivos que diverjam do padrão social aceitável (COSTA, 2011).

Também se entende por controle social os meios de intervenção, tanto positivos quanto negativos, que cada sociedade possui para induzir determinado comportamento dos sujeitos que a integram. São ferramentas de manutenção das normas estabelecidas que desestimulam comportamentos desviantes e estimulam positivamente aqueles que agem em conformidade com o sistema normativo vigente.

Para a Sociologia, há duas formas básicas de controle social: o controle interno, que diz respeito à interiorização das normas sociais vigentes, e o controle externo, que se refere aos mecanismos formais provenientes, via de regra, da ação do Estado e das leis (COSTA, 2011).

A partir dessa contextualização, entende-se que a existência do controle social está diretamente relacionada à possibilidade da participação social no controle da gestão pública, ou seja, no controle do cumprimento das normas e leis. Os cidadãos podem intervir na tomada das decisões

administrativas, orientando a Administração para que adote medidas que atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A partir da Constituição Federal de 1988, a participação cidadã no Brasil na formulação das políticas públicas e, por conseguinte, na sua fiscalização, passou a ser recorrente. O cidadão passou a ter direito não só de escolher seus representantes, mas também de acompanhar e avaliar suas ações.

Do mesmo modo, o cidadão brasileiro assumiu o direito de participar da gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público. Exemplar neste sentido é a existência da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal.

Assim, controle social é uma forma de compartilhar o poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, além de representar importante expressão da democracia e da cidadania.

Por cidadania, entende-se, segundo Dalmo Dallari (1998, p.14) “Um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social”.

O controle social se tornou tão importante no país que exerce papel fundamental, inclusive nas formas de combate à corrupção, e a participação cidadã remodelou o padrão de governança brasileiro na medida em que se incorporaram no cenário da política as variáveis participação e controle social na prestação de serviços e informações do Estado à sociedade brasileira.

O advento da transparência na gestão: um divisor de águas?

A transparência na gestão pública brasileira guarda estreita relação com o princípio constitucional da publicidade, advindo da Constituição Federal de 1988. Também guarda relação com o processo de democratização no país, com a Reforma da Gestão Pública de 1995, promovida pelo então ministro de Estado Bresser-Pereira, e, por fim, com as medidas mais recentes de incentivo à transparência pública e ao controle social, cujo resultado foi a edição da Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 e as ações da Controladoria Geral da União, que considera que a transparência é o melhor “antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade”. Assim, definiu-se que cada órgão e entidade pública deveria ter sua própria Página de Transparência com informações detalhadas, a serviço do cidadão.

Neste contexto, a publicidade, além de princípio constitucional, veio auxiliar a administração pública a se legitimar perante uma sociedade cada dia mais exigente e participativa. A publicidade também auxilia na melhoria do controle dos gastos públicos e das atividades administrativas.

A transparência e a publicidade das questões administrativas são prerrogativas nos regimes democráticos contemporâneos, até porque um dos principais fundamentos da transparência dos atos administrativos é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais.

Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de atos arbitrários por parte dos governos e garante a participação do cidadão e dos grupos

organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública. Estes são, por sua vez, fatores fundamentais para uma democracia efetiva.

Os ganhos advindos de políticas de transparência governamental e da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuírem para o fortalecimento da democracia, prestigiam e desenvolvem as noções de cidadania.

Uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam. Trata-se, sem dúvida, de um divisor de águas na sociedade brasileira.

Uma das vantagens práticas dessa transparência é o cidadão poder ter acesso às informações úteis e de interesse da sociedade e poder acompanhar de perto a utilização dos recursos públicos através dos portais eletrônicos sem sair de casa. As Páginas de Transparência Pública dão continuidade às ações de governo voltadas para o incremento da transparência e do controle social.

Contudo, há que se considerar que em um país cujos entes federativos possuem realidades diversas em relação ao acesso a tecnologias da informação, é bastante provável que nem todos os municípios consigam mobilizar recursos, pessoal e tecnologia suficientes para dar transparência necessária às suas ações, por meio dos portais institucionais.

O dever de publicidade do gestor público

Os órgãos públicos têm o dever de prestar contas do uso dos recursos públicos e respeitar o princípio da publicidade. Ao tornar públicas as ações administrativas, é cumprido o Artigo 5º, inciso 33 da CF, que nos diz: “Todos têm direito a

receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Além dos órgãos públicos, as ações do gestor público devem ter respaldo na publicidade, ele tem papel preponderante na disseminação da informação. O Parágrafo Único do Artigo 71 determina que: “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988).

De acordo com Figueiredo e Santos (2013), a transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e ao acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania.

A modernização da gestão pública: o governo eletrônico e a Lei de acesso à informação

A evolução da ciência da administração, notadamente a administração pública, sofreu, ao longo do século XX, influências dos fenômenos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos. Assim, com o avanço tecnológico no final do século passado, como era esperado, as mudanças e os movimentos de reforma da administração passaram a incorporar as tecnologias de informação e comunicação (BALBE, 2010, p.191).

Os governos, na busca pela flexibilidade e maior interação, têm adotado as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como importantes instrumentos para mudar a maneira de prestar o serviço público. O governo eletrônico pode ser visto como uma forma ampliada do uso dessas tecnologias com o propósito de fornecer as informações sobre a Administração Pública e serviços ao cidadão, permitindo a interação entre governo-governo, governo-setor privado, governo-cidadão.

A adoção de TICs torna viável o processo de criação destes ambientes participativos, colocando frente a frente a administração municipal e os usuários intensificando a demanda por informações e criando uma motivação extra por transparência no fazer dos agentes públicos e ainda uma busca por mecanismos de interação e de relação com os serviços públicos mais eficiente e também transparente, já que a prestação de serviços públicos demanda forte interação nas questões de acesso ao serviço, recepção e respostas a estas demandas (SANT'ANA, 2009, p.19).

A influência das redes baseadas na Internet vai além do número de seus usuários: diz respeito também à qualidade do uso. Atividades econômicas, sociais, políticas, e culturais essenciais por todo o planeta estão estruturadas pela Internet e em torno dela, além de outras redes de computadores (CASTELLS, 2003, p.8).

O relacionamento entre os governos e os cidadãos está se modificando em razão da influência das novas tecnologias. Essas inovações tecnológicas dentro das próprias organizações públicas nos trazem o conceito de governo eletrônico. O mundo atual e a Nova Gestão Pública têm exigido dos governos maior transparência e eficiência dos processos.

As ações do programa de Governo Eletrônico ou e-gov priorizam o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, como também aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas.

A política de Governo Eletrônico do Estado brasileiro segue um conjunto de diretrizes (a promoção da cidadania, inclusão digital, software livre, gestão do conhecimento, racionalização dos recursos, integração de políticas e normas e a integração das ações de Governo Eletrônico com outros níveis de governo e poderes) baseado em três ideias fundamentais: participação cidadã; melhoria do gerenciamento interno do Estado; e integração com parceiros e fornecedores.

O Programa de Governo Eletrônico do Estado brasileiro surgiu no ano 2000, quando foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação. Nos diagnósticos realizados, identificou-se a existência de várias ações isoladas na área de serviços ao cidadão, oferecidos por meio da Internet, como a entrega de declarações do Imposto de Renda, divulgação de editais de compras governamentais, emissão de certidões de pagamentos e impostos, entre outros. Identificou-se, também, a existência de uma infraestrutura deficitária, formada por uma malha de múltiplas e diversas redes administradas de forma isolada. Assim, os serviços não obedeciam a padrões de desempenho e interatividade, as interfaces com o usuário nem sempre eram atrativas e se constatava um descompasso entre os diversos órgãos governamentais no ritmo de assimilação das TICs (BRASIL, 2016).

Dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços online, mas, também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos (PINHO, 2008, p.475).

O Programa de Governo Eletrônico brasileiro, desde sua criação, busca transformar as relações do governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente. Com intuito de melhorar a qualidade das informações e dos serviços prestados por meios eletrônicos, independentemente da origem das demandas, o e-gov brasileiro compreende a definição de padrões, a normatização, a articulação da integração de serviços eletrônicos, a disponibilização de boas práticas, a criação e construção de super-infraestrutura tecnológica, entre outras questões.

Ao estudar sobre o governo eletrônico, é necessário abordar os fatores que são inerentes aos seus objetivos, ajudando na eficiência da gestão pública. A informação, as tecnologias da informação, a transparência, a participação cidadã, o controle social e a democracia são alguns dos fatores predominantes para este novo governo. Muito se tem debatido e questionado sobre a importância da informação para a eficiência da gestão pública, sendo ela fonte para o aperfeiçoamento da ação governamental e das relações entre Estado e sociedade.

O acesso às informações é direito fundamental do cidadão. Sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei Federal nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação, regimenta

o direito à informação garantido pela Constituição Federal, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. As informações classificadas como importantes para a segurança da sociedade ou Estado e as informações pessoais são consideradas sigilosas e devem ser protegidas e ter o acesso e a divulgação controlados. O acesso às informações possibilita uma participação mais ativa da sociedade nas ações do governo, trazendo benefícios como a prevenção da corrupção (tendo em vista que a corrupção surge pela falta de monitoramento), promoção dos direitos através da transparência governamental e a melhoria no processo decisório.

A divulgação de informações de interesse público ganha sistemas para facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa, inclusive com o uso da tecnologia da informação e para fomentar a transparência e o controle social na administração pública. Os sítios eletrônicos devem oferecer linguagem e ferramentas fáceis e claras para o cidadão.

Segundo a Lei 12.527, cada órgão deverá criar uma área específica nos sítios eletrônicos para disponibilizar as informações de interesse público. Existem aquelas disponibilizadas independentemente de solicitação, utilizando principalmente a Internet, também conhecida como transparência ativa, e as por meio de pedido de informação, informação passiva. Informações relevantes ao público devem ser publicadas independentemente de requerimento. Quando alguma informação for sigilosa, está assegurado o acesso com a ocultação da parte sigilosa.

O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabeleceu os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no Governo Federal, os sítios eletrônicos deverão possuir rol mínimo de informações públicas de interesse coletivo ou

geral. Os órgãos e entidades deverão disponibilizar, em seus sítios eletrônicos, informações sobre:

- I. estrutura organizacional e atribuições dos órgãos, lista dos principais cargos e seus respectivos ocupantes, endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público;
- II. programas, projetos, ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores (se existirem);
- III. repasses ou transferências de recursos financeiros;
- IV. execução orçamentária e financeira detalhada;
- V. licitações, contratos e notas de empenho emitidas;
- VI. remuneração recebida por servidores e empregados públicos;
- VII. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- VIII. contato da autoridade de monitoramento da LAI na instituição e informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC);
- IX. informações classificadas e desclassificadas.

A disponibilização de informações de interesse público facilita o acesso dos cidadãos e reduz o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes. Por isso, a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece um conjunto mínimo de informações que devem ser publicadas nas seções de acesso a informações dos sites dos órgãos e entidades. Além da publicação das informações exigidas pela LAI, os órgãos podem divulgar outros

dados de interesse público por iniciativa própria, ou seja, de forma proativa (BRASIL, 2016).

Com objetivo de oferecer ao cidadão um padrão uniforme de acesso, que simplifique a localização e obtenção das informações e seja uma referência em transparência pública, foram criados padrões para os portais eletrônicos. Em Brasil (2013, p.4), a Controladoria Geral da União estabelece alguns critérios que devem estar disponíveis, são eles os seguintes itens de navegação:

a) Institucional

Nesta seção são divulgadas informações institucionais e organizacionais do órgão ou entidade, compreendendo suas funções, competências, estrutura organizacional, relação de autoridades, agenda de autoridades, horários de atendimento e legislação do órgão/entidade.

b) Ações e Programas

Informações pertinentes aos programas, ações, projetos e atividades implementadas.

c) Auditorias

Informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomada de contas realizadas.

d) Convênios

Informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros.

e) Despesas

Informações sobre a execução orçamentária e financeira.

São consideradas despesas quaisquer gastos com aquisição e contratação de obras e compras governamentais. A execução financeira é a utilização dos recursos financeiros visando atender a

realização dos programas, ações e projetos e/ou subatividades atribuídos às unidades orçamentárias.

f) Licitações e contratos

Divulgadas as licitações e contratos realizados pelo órgão ou entidade.

As informações a serem divulgadas nesse tópico referem-se aos procedimentos licitatórios, às contratações e aos gastos diretos realizados pelo órgão/entidade.

g) Servidores

Informações sobre concursos públicos de provimento de cargos e relação dos servidores públicos lotados ou em exercício.

Deverão ser publicadas as íntegras dos editais de concursos públicos para provimento de cargos realizados pelo órgão/entidade e a relação dos agentes públicos, efetivos ou não, lotados ou em exercício no órgão/entidade.

h) Perguntas Frequentes

São divulgadas as perguntas frequentes sobre o órgão ou entidade e ações no âmbito de sua competência.

Caso o órgão ou entidade disponibilize uma seção de “Perguntas Frequentes” em seu sítio eletrônico, deverá remeter para o link que dá acesso a tal seção. O órgão/entidade que não divulga “Perguntas Frequentes” deverá fazê-lo e mantê-la constantemente atualizada, disponibilizando proativamente as respostas às perguntas usualmente formuladas pelos cidadãos.

i) Sobre a Lei de Acesso à Informação

Nesta seção são divulgadas informações sobre a Lei de Acesso à Informação, tais

como os temas tratados na lei, os procedimentos para solicitação de acesso e mecanismos recursais, estatísticas de acesso, entre outras informações.

O órgão/entidade deverá disponibilizar link direcionando para o sítio eletrônico <http://www.acessoainformacao.gov.br>. Este sítio, disponibilizado pela CGU, objetiva esclarecer a sociedade sobre os principais pontos da lei.

j) Serviço de Informação ao Cidadão – SIC

São divulgadas as informações sobre o Sistema de Informações ao Cidadão (SIC), pertinentes ao seu funcionamento, localização e dados de contato no âmbito do órgão ou entidade (BRASIL, 2013, p.4).

Os itens (a) a (j) referem-se ao conteúdo obrigatório de informações para divulgação de forma proativa na seção específica sobre acesso à informação do sítio eletrônico dos órgãos/entidade. Caso as informações solicitadas já estejam disponíveis em outro ambiente do sítio ou sistema, que não os citados acima, os órgãos ou entidades devem abastecer os campos específicos com os links e arquivos contendo as informações. Além dos itens citados, existem os itens recomendáveis, cuja regulamentação não é imposta pela Lei de Acesso à Informação, mas que são importantes para efetivação do direito de acesso, e os itens auxiliares, normas adotadas por municípios e cujo sucesso depende das especificidades dos órgãos municipais. Vale salientar que de acordo com a LAI apenas municípios com menos de 10 mil habitantes estão dispensados da divulgação na internet no que se refere o Inciso 2º do Artigo 8º da Lei 12.527/11: “§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos

legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (BRASIL, 1988).

Mas é mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios previstos na Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, Artigo 48-A inciso I e II:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (Lei de Responsabilidade Fiscal, Artigo 48-A inciso I e II).

Cada município pode ter a sua legislação própria para implementar o acesso à informação, desde que obedeça às normas gerais estabelecidas no Artigo 45 da LAI: “Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III” (BRASIL, 1988).

Artigo 9º nos traz:

O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 1988).

E a Seção II do Capítulo III da mesma:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (BRASIL, 1988).

Procedimentos metodológicos

A metodologia de acordo com Lakatos (2010) é um elemento facilitador da produção do conhecimento, uma ferramenta capaz de auxiliar a entender o processo de busca de respostas e o próprio processo de posicionar-se adequadamente diante de perguntas importantes.

Para alcançar o objetivo proposto, foi utilizada a pesquisa exploratória descritiva, através do levantamento bibliográfico acerca do tema e a coleta de informações dos portais eletrônicos e de natureza quali-quantitativa, com os números obtidos pode-se fazer uma leitura acerca da transparência pública. Como instrumento de coleta de dados, foram analisados os Sítios Eletrônicos dos Municípios do Cariri Ocidental Paraibano, são eles: Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, São João do Tigre, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Ouro Velho, Parari, Prata, São José dos Cordeiros, Taperoá e Zabelê. Dos dezessete municípios apenas quatro possuem população superior a 10.000 habitantes. Ainda na fase de análise, utilizamos um modelo de formulário com os requisitos da Lei de Acesso à Informação baseado e adaptado no Relatório de Diagnóstico de Transparência Pública disponibilizado no site do Tribunal de Contas do Estado, para avaliar se os portais atendem os critérios e as principais recomendações e fazer uma análise comparativa com os dados divulgados pelo TCE em 2015.

O panorama no Cariri Ocidental

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba em seu portal eletrônico disponibiliza um relatório de transparência pública ativa dos municípios paraibanos, o mais recente diz respeito ao ano de 2015, e nele estão disponíveis todas as avaliações sobre os critérios mínimos obrigatórios que são referentes: à regulamentação da Lei de Acesso à Informação pelo município, Serviço de Informação ao Cidadão, Portal da Transparência e se ele possui informações sobre receita e despesa, além de verificar se o conteúdo disponibilizado é publicado em tempo real. Os municípios com mais de 10.000

mil habitantes devem atender também critérios como: questões estruturais e organizacionais dos entes, informações concernentes a procedimentos licitatórios, disponibilização de meio de comunicação para o cidadão, possibilidade de gravar relatórios em diversos formatos para facilitar as análises das informações e ferramenta de pesquisa. Outros quesitos avaliados pelo TCE contemplam conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade; por serem quesitos mais técnicos, avaliaremos só os itens relacionados diretamente à transparência pública.

Regulamentação da Lei de Acesso à Informação

Regulamentar a Lei é importante para adequar os preceitos gerais à realidade do município. A regulamentação municipal da LAI traduz as regras genéricas e abstratas da Lei de Acesso à Informação às especificidades da prefeitura ou câmara legislativa interessada em conferir maior efetividade ao exercício do direito de acesso às informações públicas (2013, BRASIL).

Gráfico 1



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 2



Fonte: TCE, 2015.

No Gráfico 02, ano 2015, os municípios de Camalaú, Congo, São João do Tigre, Parari e Zabelê ainda não haviam regulamentado a lei. Em 2016, como mostra o Gráfico 01, no sítio eletrônico do Congo, não foi localizada a regulamentação da LAI e nem no município de Parari, embora neste esteja constando que foi implementada, mas o link disponibilizado dá acesso à lei de uma cidade do Cariri Oriental, Caraúbas. Já na cidade de Serra Branca, segundo o TCE em 2015, houve a regulamentação, no entanto verificou-se que não há em seu portal nada correspondente, nem o número da lei e muito menos a disponibilização dela. Um dos riscos da falta de regulamentação é a omissão das informações ou publicação de informações confusas ao cidadão, atrapalhando assim a transparência pública.

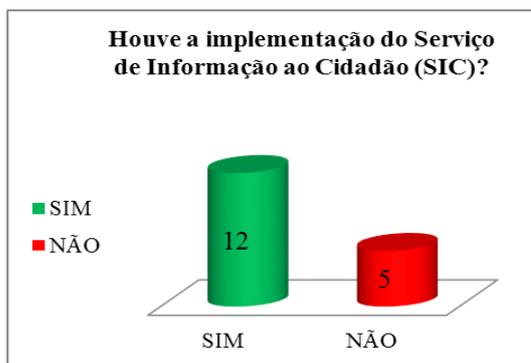
Serviço de informação ao cidadão

Caso alguma informação pertinente ao cidadão não esteja disponível no sítio eletrônico, o mesmo pode procurar o órgão para solicitação de informação, assim confere o Artigo 9º, inciso I da Lei 12.527/11:

Art. 9. O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

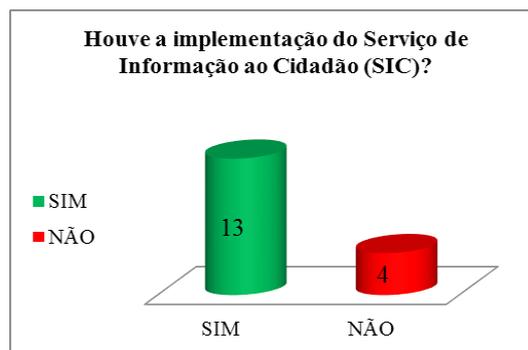
I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 1988).

Gráfico 3



Fonte: Dados da Pesquisa.

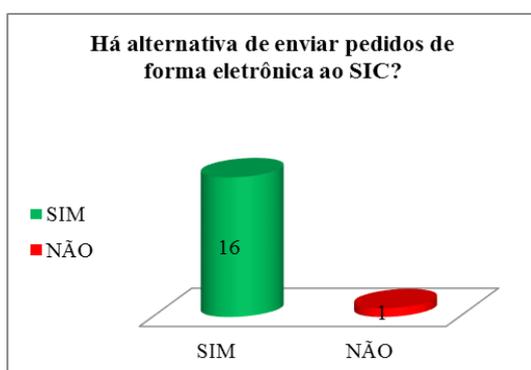
Gráfico 4



Fonte: TCE, 2015.

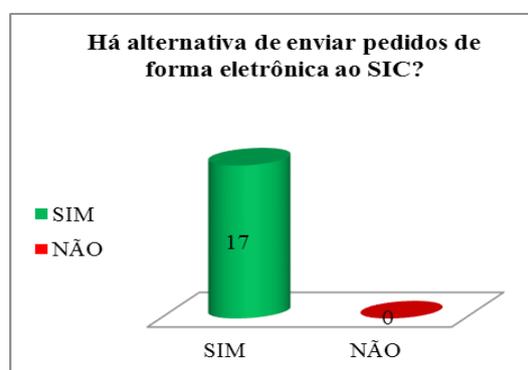
Gráfico 03 mostra que houve um regresso em 2016, o número de municípios que não implementaram o Serviço de Informação ao Cidadão foi maior do que no ano de 2015, Gráfico 04. Em 2015, Camalaú, Livramento, São Sebastião do Umbuzeiro e Zabelê não possuíam SIC físico. Em 2016, não há nenhuma informação sobre o local e endereço para solicitação de informação nos portais de Congo, Monteiro e Serra Branca, já São Sebastião do Umbuzeiro e Zabelê permaneceram sem esta informação.

Gráfico 5



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 6



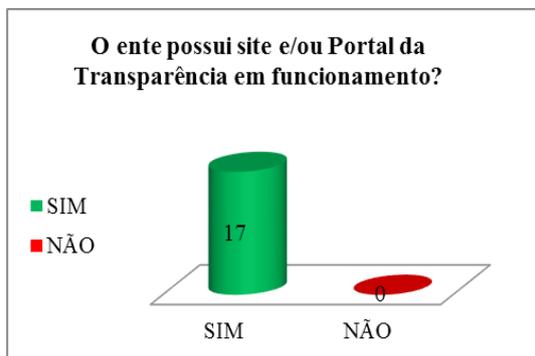
Fonte: TCE, 2015.

Como demonstra o Gráfico 05, a totalidade dos municípios do Cariri Ocidental possui meios alternativos para viabilizar a solicitação de informações de forma eletrônica através dos sítios oficiais. Apenas Camalaú, em 2015, não possuía tal recurso, conforme Gráfico 6.

Com relação à participação popular e ao controle social, estes estão intrinsecamente relacionados. Com os adventos da Tecnologia da Informação, o cidadão ganhou uma importante ferramenta para transparência governamental e um meio de aproximar ainda mais o cidadão das decisões. O Portal da Transparência é um meio pelo qual o cidadão pode exercer o controle social, tendo em vista que é dever da prefeitura informar as pessoas com clareza sobre como são gastos os recursos públicos.

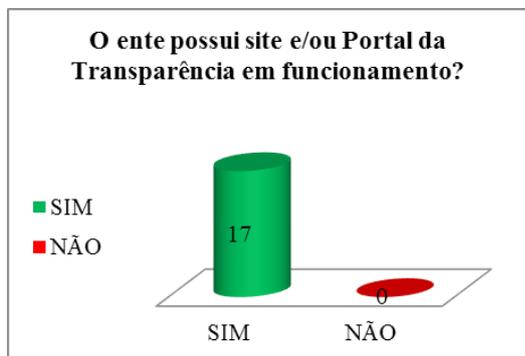
Todos os municípios possuem Portal da Transparência em funcionamento, como mostra os gráficos 07 e 08, abaixo. Estes em sua ampla maioria possuem os dados mínimos necessários e muitas vezes constam as informações de forma confusa ou de difícil acesso.

Gráfico 7



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 8



Fonte: TCE, 2015.

Receita é soma de valores recebidos durante um período de tempo. No setor público, é a soma de impostos, taxas, contribuições e diversas fontes de recursos arrecadados para sanar as despesas públicas. É indispensável que nos sítios eletrônicos exista informações a respeito da execução orçamentária e financeira. O Decreto nº 7.185/10, Art. 7º, inciso II, alínea A e C rege que:

Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

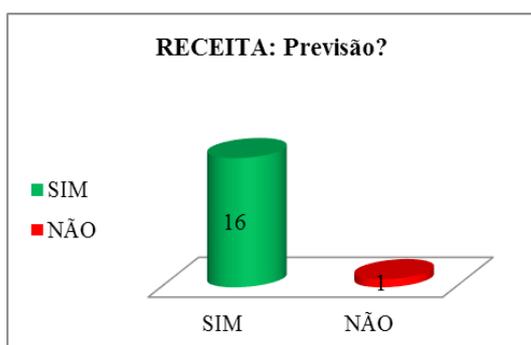
II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

a) previsão;

[...]

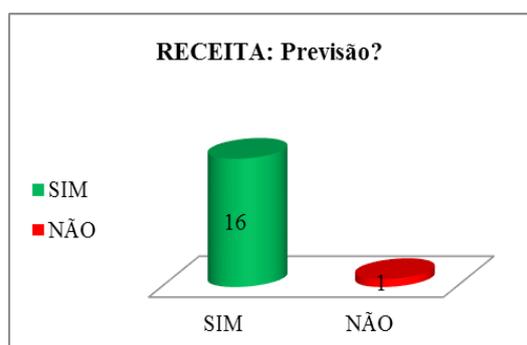
c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Gráfico 9



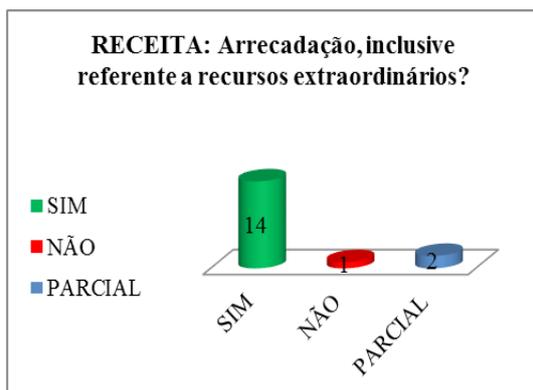
Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 10



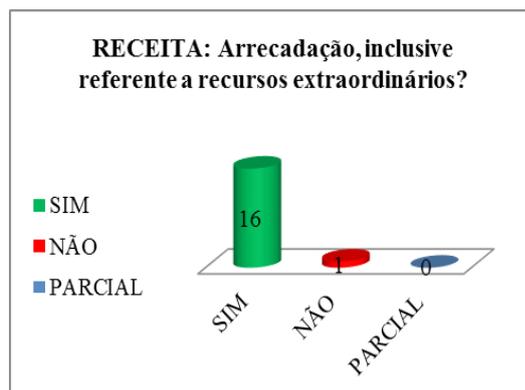
Fonte: TCE, 2015.

Gráfico 11



Fonte: Dados da Pesquisa.

Gráfico 12



Fonte: TCE, 2015.

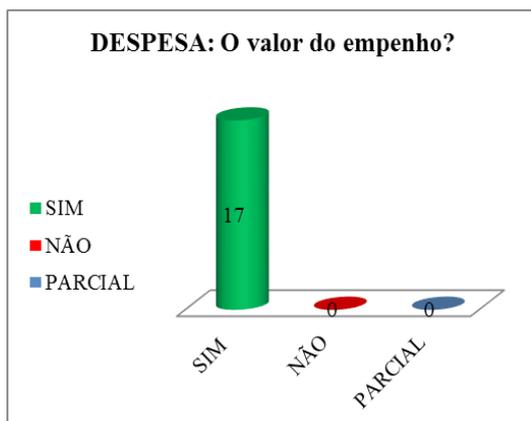
Somente o município de São João do Tigre não possui dados relacionados à previsão da receita. Os últimos dados publicados foram do ano de 2014.

O município de São João do Tigre foi único em 2015 e em 2016 a não ter informação referente aos recursos, os últimos dados são de 2014, e consta que sua última atualização foi em 16/11/2015. No portal de Assunção, não há o mês e o ano das receitas arrecadadas, mas consta que sua atualização foi em março de 2016, e o de São Sebastião do Umbuzeiro possui poucas informações, e sua última atualização referente a receitas arrecadadas orçamentárias e extraorçamentárias foi em 26/08/2015.

Despesa

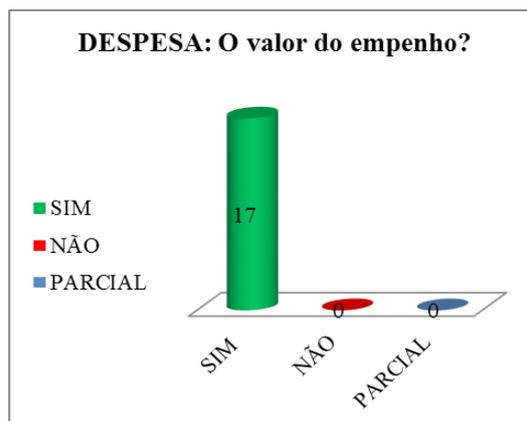
São consideradas despesas quaisquer gastos com aquisição e contratação de obras e compras governamentais. A execução financeira é a utilização dos recursos financeiros visando atender à realização dos programas, ações e projetos e/ou subatividades atribuídos às unidades orçamentárias (BRASIL, 2015, p.17).

Gráfico 13



Fonte: Dados da Pesquisa.

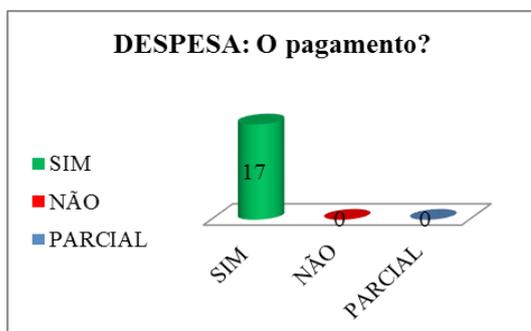
Gráfico 14



Fonte: TCE, 2015.

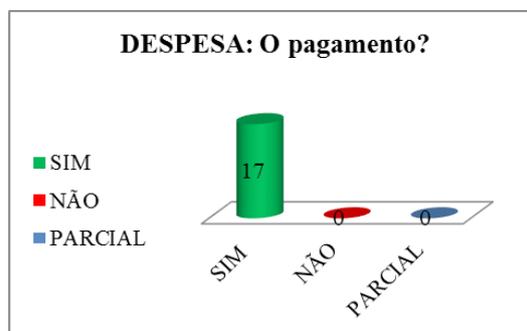
De acordo com o Tesouro Nacional, empenho é o ato oriundo de autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. A garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido é o primeiro estágio da despesa pública. Nos Gráficos 13 e 14, acima, podemos perceber que todos os municípios atendem esse critério.

Gráfico 15



Fonte: Dados da Pesquisa.

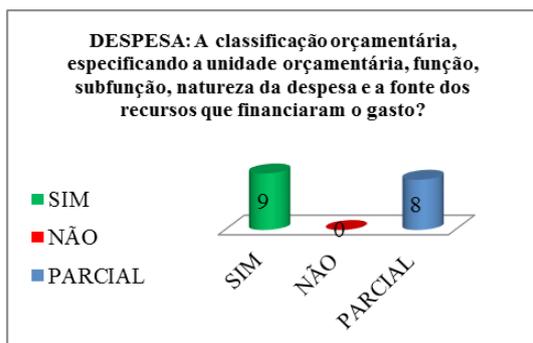
Gráfico 16



Fonte: TCE, 2015.

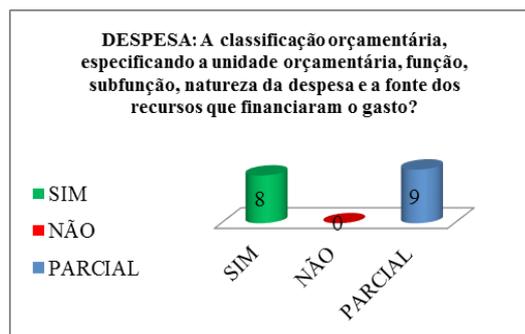
Os gráficos anteriores detalham sobre o pagamento, também acerca da totalidade que atende aos critérios de informações sobre o pagamento de despesas públicas.

Gráfico 17



Fonte: Dados da Pesquisa.

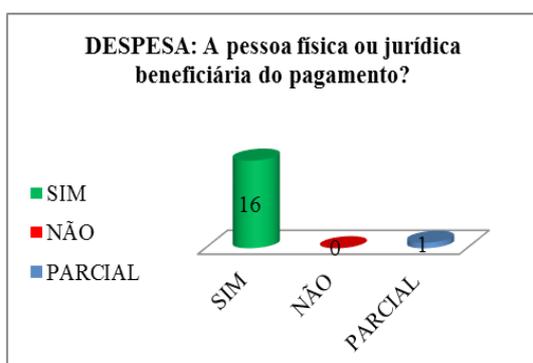
Gráfico 18



Fonte: TCE, 2015.

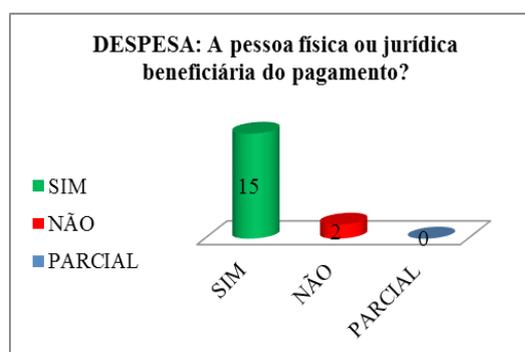
No ano de 2015, conforme o Gráfico 18, mais da metade das cidades não atendia a todos os critérios sobre a classificação orçamentária: Camalaú, Congo, Livramento, Monteiro, São João do Tigre, São Sebastião do Umbuzeiro, Prata, Parari e Zabelê. Em 2016, Gráfico 17, o índice não diminuiu tanto, só Livramento e Prata passaram a atender às especificidades, mas Ouro Velho passou a publicar suas informações parcialmente. Ao verificar os sites, percebeu-se bastante a utilização de códigos numéricos no item sobre fonte de recursos, mas sem haver algum tipo de legenda ou explicação, isso dificulta o entendimento para o cidadão.

Gráfico 19



Fonte: Dados da Pesquisa.

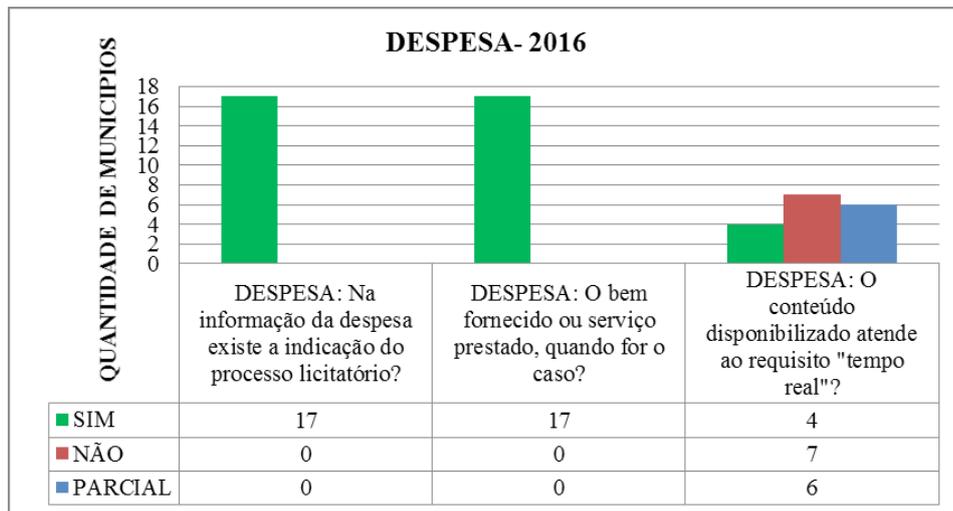
Gráfico 20



Fonte: TCE, 2015.

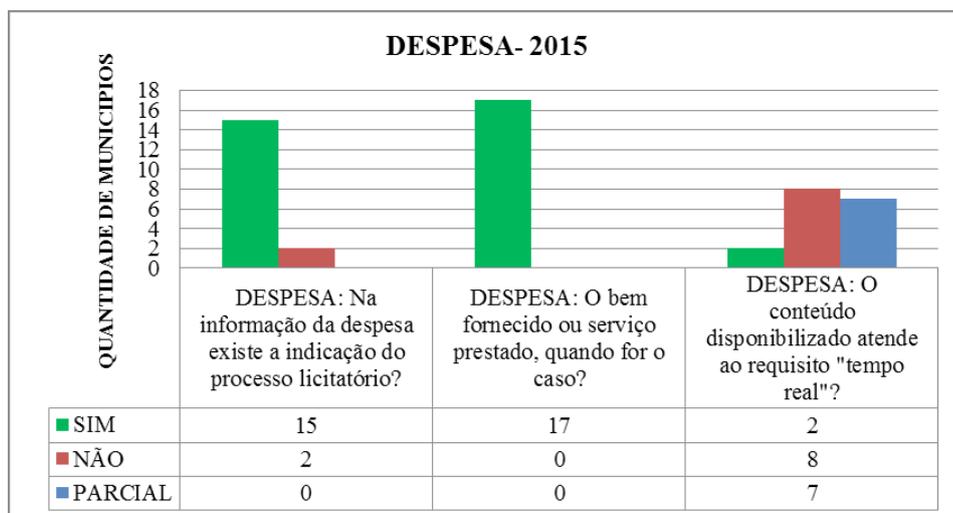
Nos Gráficos 19 e 20, sobre a pessoa física ou jurídica recebedora do pagamento, em 2015, Ouro Velho e Parari falharam nesse ponto. Em 2016, dezesseis municípios deixaram, de forma clara, o beneficiário e apenas Parari publicou informações parciais.

Gráfico 21



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 22



Fonte: Dados da pesquisa.

A Alínea “e”, inciso I, art. 7º, Decreto nº 7.185/10, diz: “I - quanto à despesa: e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo”.

Nos Gráficos 21 e 22, percebemos que houve uma melhora significativa de publicação sobre a indicação do processo licitatório, já que todos atenderam o critério. Todos também disponibilizam o bem ou serviço prestado, bastante salutar para que o cidadão saiba exatamente em que o dinheiro está sendo empregado. Sobre disponibilizar o conteúdo em tempo real, apesar do pequeno aumento de municípios que publicam de 1 a 2 dias as informações, a maioria publica de 2 a 7 dias ou extrapolam o prazo e demoram até meses.

Critérios para municípios acima de 10.000 Habitantes

Quando os municípios possuem uma população acima de 10.000 habitantes, são avaliados outros pontos além da existência de serviços de informação ao cidadão e dados sobre receitas e despesas. Avaliam-se também informações sobre a estrutura organizacional do ente e informações mais detalhadas sobre procedimentos licitatórios, a facilidade para localizar algum conteúdo através da ferramenta de pesquisa e também a possibilidade de gravação dos dados em diversos formatos. Os quatro municípios com população acima de 10.000 habitantes, segundo o censo do IBGE em 2010, são: Monteiro (30.852 habitantes), Serra Branca (12.973 habitantes), Sumé (16.060 habitantes) e Taperoá (14.936 habitantes).

Quadro 1 – Diagnóstico da pesquisa

MUNICÍPIOS ACIMA DE 10.000 HABITANTES							
MUNICÍPIOS	No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	Disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Há informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados?	Apresenta respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?	O site tem ferramenta de pesquisa?	O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?	O site possui um fale conosco que permite ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio?
MONTEIRO	SIM	SIM	PARCIAL	NÃO	PARCIAL	SIM	SIM
SERRA BRANCA	SIM	PARCIAL	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
SUMÉ	SIM	SIM	PARCIAL	SIM	SIM	SIM	SIM
TAPEROÁ	SIM	SIM	PARCIAL	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 2 – Diagnóstico TCE

MUNICÍPIOS ACIMA DE 10. 000 HABITANTES							
MUNICÍPIOS	No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	Disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Há informações a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados?	Apresenta respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?	O site tem ferramenta de pesquisa?	O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?	O site possui um fale conosco que permite ao interessado comunicar-se, por via eletrônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio?
MONTEIRO	SIM	SIM	PARCIAL	SIM	SIM	SIM	SIM
SERRA BRANCA	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	PARCIAL	SIM
SUMÉ	SIM	SIM	PARCIAL	NÃO	SIM	SIM	SIM
TAPEROÁ	NÃO	SIM	PARCIAL	SIM	SIM	PARCIAL	SIM

Fonte: (TCE, 2015).

No Quadro 01, de 2016, em relação ao registro das competências e estrutura dos entes, todos os municípios possuem informações a respeito de quem é o gestor público municipal e o seu vice, secretários municipais e outros setores. No que se refere à disponibilização de endereços, telefone e horário de atendimento (importantes para o cidadão), somente Serra Branca não dispõe o endereço das unidades.

Sobre os procedimentos licitatórios, na análise do Tribunal de Contas do Estado, apenas Serra Branca possuía dados sobre essa modalidade incluindo os contratos celebrados. O que se percebeu foi a contradição de informação em pouco tempo, já que a análise do TCE foi em 05/11/2015 e a da pesquisa foi em 07/05/2016, aproximadamente seis meses de diferença, e não sendo localizada nenhuma informação sobre processos licitatórios. O link que dá acesso à Página Inicial do sítio não funciona e no menu existente no Portal de Transparência não consta nenhum dado. Os demais municípios possuem de forma parcial estes dados, a maioria não possui disponibilizados os contratos celebrados ou concede dados de apenas algumas das licitações.

Um espaço dedicado para a publicação das perguntas mais frequentes da sociedade existe nos portais de Sumé e Taperoá. Já Monteiro e Serra Branca não dispõem desse item. Os sítios eletrônicos devem conter ferramentas de pesquisa de conteúdo, é recomendável, a fim de melhorar o processo de busca de conteúdo. Monteiro possui ferramenta de busca, mas não funciona, e Serra Branca não possui. É interessante que as informações estejam disponíveis em formato modificável e que o acesso a elas não dependa da aquisição de um software proprietário, nesse quesito todos disponibilizam a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos e inclusive abertos. Dentre os portais analisados dos municípios mais populosos do Cariri Ocidental, o sítio eletrônico

de Serra Branca é o que mais deixa de publicar informações importantes, o Fale Conosco, meio pelo qual o cidadão pode interagir com a Prefeitura, não está disponível no portal dessa cidade.

Mesmo sendo requisitos não aplicáveis, avaliados pelo TCE, em municípios abaixo de 10.000 habitantes, ao analisar cada site, pode-se perceber que os pontos em que os municípios deixam “a desejar” no fornecimento de informações são referentes aos locais e horários de atendimento dos gestores públicos e informações sobre licitação.

Considerações finais

A autonomia trazida pela Constituição Federal de 1988 para as unidades subnacionais necessitou de princípios norteadores para os gestores públicos. Dentre estes princípios, está o Princípio da Publicidade, este possui estreita relação com a Transparência Pública. A partir da também chamada Constituição Cidadã, o cidadão passou a ter direito não só de escolher seus representantes, mas também de acompanhar e avaliar suas ações. Com o advento da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), a administração pública incorporou essa ferramenta como instrumento de transparência, flexibilidade e interação. Além de ser um importante instrumento para mudar a maneira de prestar o serviço público. Com isso, intensificando a demanda por informações e criando uma motivação maior pela busca da transparência dos atos públicos.

Sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei Federal nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação, assegura o direito à informação, obrigando órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A divulgação de informações de interesse público com o uso da tecnologia

da informação busca facilitar e agilizar o acesso, fomentar a transparência e controle social na administração pública. Os sítios eletrônicos devem oferecer linguagem e ferramentas fáceis e claras para o cidadão, cada órgão deverá criar uma área específica nos sítios eletrônicos para disponibilizar as informações de interesse público. O Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabeleceu os procedimentos para a garantia do acesso à informação e quais informações mínimas necessárias os sítios eletrônicos deverão possuir.

Cada município deve regulamentar a Lei 12.527/11 de acordo com a sua realidade, não descumprindo a norma maior. A Lei de Acesso à Informação rege que apenas municípios com menos de 10.000 habitantes poderão se abster da divulgação na Internet, no entanto, não é facultativa a divulgação de informações relativas à execução financeira e orçamentária, critérios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Cariri Ocidental Paraibano é formado por 17 municípios - Amparo, Assunção, Camalaú, Congo, Coxixola, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, São João do Tigre, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, São José dos Cordeiros, Taperoá e Zabelê. A maioria com população inferior a 10.000 habitantes. Os maiores são Monteiro, Serra Branca, Sumé e Taperoá, com populações superiores a 10.000 habitantes.

Ao analisar e comparar os dados do Relatório de Transparência Pública de 2015 do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e a análise da pesquisa com base nos critérios elencados pelo TCE (estes de acordo com o que rege a Lei de Acesso à Informação), nota-se que a maioria dos municípios já possui regulamentada a Lei de Acesso à Informação, apenas Congo, Parari e Serra Branca não haviam implementado a LAI de acordo com a realidade do município. No caso

de Serra Branca, no parecer do Tribunal de Contas do Estado (2015), houve a regulamentação. No entanto, verificou-se que no Portal Eletrônico não há nada correspondente, nem o número e nem a disponibilização da lei. Um dos riscos que a falta de regulamentação pode gerar é a omissão das informações ou publicação de informações confusas ao cidadão, atrapalhando assim a transparência pública.

Todos os municípios possuem meios alternativos para solicitação de informação de forma eletrônica, e ainda possuem Portal da Transparência em funcionamento. É através desse meio que o cidadão pode exercer o controle social sobre como são gastos os recursos públicos, tendo em vista que é dever da prefeitura informar o cidadão com clareza. Quanto à parte orçamentária e financeira, quase a totalidade dos municípios possui as informações necessárias sobre receita e despesa, algumas informações de forma parcial, a exemplo de São João do Tigre. O município não possui dados relacionados à previsão da receita e aos recursos, seus últimos dados são referentes ao ano de 2014.

Um fator que dificulta bastante o controle social e a transparência é a demora da publicação das informações, a maioria dos municípios não publica as informações em tempo real. Alguns municípios demoram meses para disponibilizar os dados, a exemplo de Assunção e São João do Tigre.

Constatou-se que nos portais eletrônicos dos municípios menores, com população inferior a 5.000 habitantes, as informações não são claras e o acesso às informações procuradas é confuso. Embora todos tenham os endereços eletrônicos com a terminação “.gov.br” para garantir a autenticidade e integridade de todas as informações disponíveis, os portais do Congo, Parari e São João do Tigre não aparentavam ser sites governamentais oficiais.

Para estimular a participação popular é indispensável a publicidade. Mas não basta disponibilizar as informações de qualquer forma, elas precisam ser claras para que o cidadão possa saber entender e fazer uso delas. Como Figueiredo e Santos (2013) dizem, a transparência estimula a participação social, a informação divulgada aproxima a sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e ao acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania.

Referências

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. Mais eficiência e democracia nas políticas públicas? In: São Paulo: RBCS, n.31, ano 11, p.44-66, jun.1996. Disponível em: <http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitotecniatecnologiadealimentosesocioeconomia716/antoniolazarosantana/texto-4.-mitos-da-descentralizacao_arretche.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2016.

BALBE, Ronald da S. Uso de tecnologias da informação e comunicação na gestão pública. Revista do Serviço Público, p.189-209, Brasília, abr/jun 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Revista atualizada até a Emenda Consitucional, de 4. 2. 2010. Malheiros Editores, 27º Edição, 02. 2010.

BORGES, Alice Gonzalez. O Controle Jurisdicional da Administração Pública. Revista Direito Administrativo. Rio de Janeiro: N° 192, p. 49-60, abr/jun.1993. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45735/47287>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF, 16 de maio de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7185/10, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF, 27 de maio de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Guia de implantação de Portal da Transparência. Brasília, DF, CGU, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_PortalTransparencia.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do

Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 3º Edição. Disponível em: < http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_3a-versao-publicado-agosto-2015.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Guia Técnico de Regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e Check List. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Brasília, DF, 1º Edição, 2013. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf> Acesso em: 05 abr. 2016.

BRASIL. Governo Federal. Informações Publicadas. Brasília, DF: 2016. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/informacoes-publicadas>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 4 de maio de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 17 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art.

5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em :15 abr. 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=e>> Acesso em: 10 de maio de 2016.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Brasília, DF, 16 de março de 2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da Nova Gestão Pública. Revista do Serviço Público. Ano 53, Nº 1. jan- mar 2002. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278/284>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

CASTELLS, Manuel. A galáxia da internet — reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

COSTA, Cristina. Sociologia: introdução à ciência da sociedade. São Paulo: Ed. Moderna, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. Brasília: Abril Cultural. 1984.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. São Paulo: Moderna, 1998.

FIGUEIREDO, Vanuza da S.; SANTOS, Waldir Jorge L., Transparência e Controle Social na Administração Pública. Revista Temas de Administração Pública, E ISSN: 1982-4637, v.8, n.1, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/tema-sadm/issue/view/475>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina A. Metodologia Científica. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1991, p.47.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de Transparência Pública. 2015. Disponível em: <<http://portal.tce.pb.gov.br/relatorio-de-transparencia-publica/>> Acesso em: 5 maio 2016.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. Livro 20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e desafio da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008. Disponível em: <http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2016.

PINHO, José Antônio Gomes. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Maio/Jun.,2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015.

PRADO, Otávio. Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil. 2009. 199 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2009.

Disponível em:< <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2501>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 19ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1999. Disponível em: < <https://direitoufma2010.files.wordpress.com/2010/05/miguel-reale-filosofia-do-direito.pdf>>. Acesso em: 06 abr. de 2016.

SANT'ANA, Ricardo César Gonçalves. Tecnologia e gestão pública municipal: mensuração da interação com a sociedade. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2009.

CAPÍTULO III

Gestão ambiental

Diagnóstico da gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso em um município do cariri paraibano

Patrícia Trindade Caldas
Jose Marivaldo Leopoldo⁴

Introdução

Hoje, um dos maiores problemas enfrentados pelas administrações municipais no Brasil, e também no mundo, é garantir o desenvolvimento sustentável, através de ações que assegurem um crescimento harmonioso, econômico, social e de forma que cause menos impacto ao meio ambiente em que estão inseridos.

Dentre as preocupações sustentáveis, a destinação dos resíduos gerados nas diversas atividades humanas tem se efetivado como preocupação importante para a sustentabilidade ambiental das localidades, uma vez que tais resíduos, geralmente, são eliminados de forma inadequada e, por isso, geram contaminação do solo, mananciais, ar e desperdício de recursos naturais.

⁴ Graduado em Gestão Pública e servidor da prefeitura municipal de Sumé.

A destinação desses resíduos também é cada vez mais preocupante, devido ao crescimento populacional ser alto nas últimas décadas. Em 2011, chegamos ao número de sete bilhões de pessoas no mundo e a estimativa é que, em 2050, tenhamos 9,6 bilhões (ONU, 2013). Com esse contingente, a preocupação se concentra tanto na quantidade de recursos naturais que essa população irá consumir, na quantidade de resíduos sólidos gerados e locais onde tais resíduos serão descartados.

O desenvolvimento tecnológico e o modelo econômico capitalista vigente apoiam o crescimento da preocupação por gestão de resíduos sólidos, uma vez que se baseia em um modelo que incentiva alto consumo desordenado de produtos cada vez mais descartáveis, aumentando a geração de resíduos.

É certo que o consumo é essencial para a vida humana, mas o problema não é o consumo em si, mas seus padrões e efeitos no que se refere à conciliação de suas pressões sobre o meio ambiente e o atendimento das necessidades básicas da humanidade. Segundo Feldmann (2007 apud MANSANO, 2011), é necessário desenvolver melhor compreensão do papel do consumo na vida cotidiana das pessoas, pois ele contribui para o desenvolvimento humano, quando aumenta suas capacidades, sem afetar adversamente o bem-estar coletivo; quando é tão favorável para as gerações futuras como para as presentes, quando respeita a capacidade de suporte do planeta e quando encoraja a emergência de comunidades dinâmicas e criativas.

Diante das evidências apresentadas, observa-se que a discussão em torno de problemáticas atreladas aos resíduos sólidos tem chamado a atenção para a necessidade de seu gerenciamento, diante do impacto negativo causado ao meio ambiente. E de quem é a responsabilidade por esse

gerenciamento? Afinal eles precisam ser administrados para minimizar seus impactos sociais e ambientais à sociedade. É papel do cidadão, das empresas do âmbito privado e, principalmente, da gestão pública. Esta última tem uma maior responsabilidade por ser dele o objetivo de desenvolver sustentavelmente localidades. Assim, Jucá (2002 apud DUARTE, 2009) aponta que a gestão dos resíduos sólidos de uma localidade deve ser objetivo de qualquer planejamento do desenvolvimento municipal, sendo um dos maiores desafios para o poder público.

O exercício do planejamento municipal, no caso dos resíduos sólidos, pode ser um instrumento do desenvolvimento político e da sustentabilidade, no que se refere a uma esfera local, se garantida à sustentabilidade econômica dos serviços de limpeza urbana, indispensável para a garantia de sua qualidade.

É importante frisar que, de acordo com a Constituição Federal (1988) no Art. 30, é de responsabilidade das Prefeituras a coleta dos Resíduos gerados no seu território, com tudo, é um grande desafio para os municípios, principalmente os de pequeno porte, que não detêm nem conhecimento, nem competências especializadas no quadro funcional nem planejamento de recursos financeiros destinados a este fim.

Diante das preocupações elencadas, é objetivo geral desta pesquisa: realizar um diagnóstico da gestão dos resíduos sólidos urbanos do Município de Sumé – Paraíba.

Esta pesquisa justifica-se pela necessidade de obter informações sobre o processo de coleta e destinação dos resíduos sólidos locais para subsidiar a elaboração de projetos municipais (não só para Sumé, mas para a região do Cariri paraibano) que visem à solução de eventuais problemas com tais resíduos, a fim de que se reduzam os impactos negativos

ao meio ambiente assim como melhorar a qualidade de vida da população local e dos indivíduos que estão ligados intrinsecamente a todo o processo de captação e destinação de resíduos.

Metodologicamente, optou-se por uma pesquisa exploratória-descritiva, sob a forma de estudo de caso sobre a realidade do gerenciamento de resíduos do Município de Sumé-PB. Como técnicas de coleta de dados, utilizou-se: (1) pesquisa bibliográfica; (2) observação sistemática não participante; (3) entrevistas semiestruturadas com gestor público responsável, servidores municipais e catadores. A análise dos dados foi qualitativa.

Além desta parte introdutória, este artigo contempla o referencial teórico, abordando os seguintes temas: Desenvolvimento Sustentável, Resíduos Sólidos e Gestão Pública. Posteriormente, são explicitados os procedimentos metodológicos que conduziram esta pesquisa, seguidos da apresentação e análise dos resultados e considerações finais.

Fundamentação teórica

Desenvolvimento sustentável

O termo desenvolvimento sustentável vem sendo bastante utilizado e discutido nos dias atuais, apesar de suas superficiais interpretações. De acordo com Veiga e Zatz (2008), “Desenvolvimento Sustentável” é uma das expressões mais usadas e, ao mesmo tempo, incompreendidas já concebidas pela humanidade.

O conceito de desenvolvimento sustentável pode ser considerado como uma alternativa de equilíbrio entre três aspectos centrais, visto que todas as discussões a cerca dessa temática emergem a partir do crescimento econômico

associado à equidade e ao bem-estar social e ao equilíbrio ambiental (AMORIM, 2010).

Mas é uma discussão repleta de embates ideológicos e posturas econômicas distintas. A discussão acerca do que é desenvolvimento sustentável, assim, perpassa por diversas correntes acadêmicas de várias áreas científicas que discutem o conceito de **desenvolvimento** e de **sustentabilidade** de forma isolada e em conjunto.

Isolando o termo **desenvolvimento** a partir das discussões apontadas por Veiga (2010), observa-se que existem aqueles estudiosos que o percebem apenas atrelado ao crescimento econômico, onde se consideram que uma localidade só é desenvolvida se produzir riquezas econômicas. Há ainda aqueles que consideram que o desenvolvimento completo de uma localidade só pode ser alcançado se os aspectos econômico, social e ambiental estiverem em equilíbrio no mundo, mas que tal condição seria utópica já que demandaria cooperação local e internacional, algo difícil de ser alcançado, visto os valores culturais vigentes: impossível haver desenvolvimento equitativo, pois nunca haverá equilíbrio das classes sociais. E, por fim, há aquele que acreditam ser possível tal equilíbrio, pregando o desenvolvimento como aquele que não nega liberdades individuais, protege os direitos humanos e aprofunda a democracia e, assim, tenta ser viável econômica, social e ambientalmente sustentável (SEM, 1999; SACHS, 2004; VEIGA, 2010), sendo este possível desde que haja engajamento e mudança nas posturas políticas, culturais e educacionais.

Já no caso de **sustentabilidade**, este se relaciona com manutenção, perpetuação no tempo, atendimento das necessidades futuras. O debate é acirrado e discute-se desde que não existe dilema algum entre conservação ambiental e crescimento econômico, devido à evolução do conhecimento

técnico-científico, da própria evolução humana, de seu poder de adaptação e criatividade. Como também há os que não acreditam que seja possível essa tal sustentação e que esta seria uma fatalidade entrópica. E, por fim, há também os que seguem um caminho menos pessimista que o anterior e que acreditam que a sustentabilidade seja possível ao substituir o crescimento baseado em modelos tradicionais consumistas por outros mais qualitativos e cooperativos (VEIGA, 2010).

Portanto, a noção de desenvolvimento sustentável aponta para um equilíbrio econômico, social e ambiental sustentável no tempo. Deve ser um processo que melhora as condições de vida das comunidades humanas e, ao mesmo tempo, respeita os limites da capacidade de carga dos ecossistemas (SACHS, 1993). É aquele capaz de atender as necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas necessidades (WCED, 1987). Entende-se, assim, que o desenvolvimento sustentável não está apenas atrelado à viabilidade de recursos naturais às gerações futuras, mas que estas tenham condições sociais e econômicas adequadas para acessá-los.

Portanto, faz-se necessário que se desenvolvam políticas públicas que visem inserir todos os indivíduos no processo de crescimento econômico, assim como melhorar a situação social em que muitos estão inseridos, pois só assim será possível um meio ambiente saudável.

Logo, é imprescindível que o poder público faça reformas administrativas em prol de um melhor planejamento e eficiência dos processos produtivos e invista em serviços de qualidade e que atendam a sociedade de maneira igualitária, de forma que lhe ofereça condições iguais de consumo, para que seus direitos fundamentais sejam garantidos.

Dentre as preocupações relacionadas com o tema, qual seja desenvolvimento sustentável, pode-se elencar a fome, o

aquecimento global, o esgotamento de recursos naturais, os desastres naturais e a poluição. Neste último tema, incluem-se os resíduos sólidos, foco deste estudo e que será abordado no próximo item.

Resíduos sólidos urbanos

Os materiais resultantes das atividades humanas tornaram-se um dos grandes problemas enfrentados pela sociedade moderna, uma vez que conforme a população aumenta e há desenvolvimento econômico, cada vez mais resíduos (entre eles os sólidos) são gerados, principalmente pelo consumismo desordenado e a falta de bens duráveis.

A Associação Brasileira de Normas e Técnicas, através da NBR 10.004/87 define resíduo sólido como sendo:

Resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível (ABNT, 1987 p.1).

Nesse contexto, os resíduos sólidos possuem ampla classificação, segundo sua origem, tipo de resíduo, composição química, conforme demonstrado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Classificação dos resíduos quanto à origem

Origem	Características
Urbana	Resíduos residenciais, comerciais, de varrição, de feiras livres, de capinação e poda.
Industrial	Nessa categoria, inclui-se o lodo produzido no tratamento de efluentes líquidos industriais, bem como resíduos resultantes dos processos de transformação. Ex. cinzas, fibras, metais, escórias, geralmente tóxicos.
Serviços de Saúde	Resíduos gerados em hospitais; clínicas médicas, odontológicas e veterinárias; postos de saúde e farmácias.
Radioativa	Resíduos de origem atômica. Esse tipo tem legislação própria e é controlado pelo Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN).
Agrícola	Resíduos da fabricação de defensivos agrícolas e suas embalagens.
Entulhos	Resíduos da construção civil, como: vidros, tijolos, pedras, tintas, solventes e outros.

Fonte: Bidone e Povinelli, (1999) apud Azambuja (2002).

Os resíduos sólidos gerados nos municípios são, em grande parte, oriundos de entulhos, serviços de saúde e natureza urbana e são de responsabilidade dos governos municipais realizar a coleta, tratamento e destinação final. Assim, é de suma importância que os gestores públicos tenham conhecimento das características dos resíduos gerados em seu território, pois assim será possível definir qual o melhor método de coleta e destinação de seus resíduos.

Contudo, a responsabilidade por gerir resíduos sólidos não é só dos governos públicos: devido à complexidade, amplitude e variedade presente, deve haver uma conscientização de todos quanto à importância da destinação correta desses materiais. É possível, por exemplo, atentar para a reciclagem e reutilização da maior parte dos resíduos que são gerados pela sociedade, e isso é possível através da coleta seletiva, onde os tipos de matérias recicláveis (papéis, plásticos, vidros, metais e orgânicos) são separados para serem

reutilizados ou reciclados. Após esse processo de separação apenas a parte orgânica será destinada para um aterro sanitário, pois já não há mais o que se aproveitar.

Pressupondo que a gestão de resíduos sólidos é uma necessidade para a sociedade e uma obrigação para os gestores, é imperativo que ambos tenham a consciência de suas responsabilidades, e que possam dar uma destinação correta. Conforme estabelece a lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, no capítulo II – definições, a qual estabelece as responsabilidades:

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.

No entanto, leva-se tempo para conscientizar as pessoas de que nem tudo que é jogado fora é lixo, pois aquilo que se julgava sem valor algum, agora é capaz de produzir renda, com isso deixa de ser apenas resíduos e passa a gerar renda para as famílias. Contudo, faz-se necessário que o poder público invista na educação e no gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, como no incentivo à coleta seletiva. A seguir, serão expostas mais considerações sobre gerenciamento de resíduos sólidos.

Gerenciamento de resíduos sólidos

O gerenciamento de resíduos sólidos é um conjunto de procedimentos que deve ser planejado e implementado pela administração pública, com o objetivo de minimizar a produção dos resíduos gerados em seu território, a fim de proporcionar a coleta, transporte, tratamento e destino final adequado, visando proporcionar à população um meio ambiente saudável.

Segundo Silva (2007), este gerenciamento é uma questão legal que exige obrigatoriedade no cuidado com o meio ambiente em se tratando do descarte dos resíduos produzidos, de modo que não poluam o meio ambiente.

Apesar de recente, o governo federal vem demonstrando interesse pela gestão dos resíduos sólidos e para orientar melhor tal gerenciamento tem efetivado algumas ações como a criação da Lei 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), na busca de soluções para os graves problemas causados pelos resíduos, que vêm comprometendo a qualidade de vida dos brasileiros.

Tal política estabelece princípios, objetivos, diretrizes, metas e ações, e importantes instrumentos, tais como o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que contempla os diversos tipos de resíduos gerados, alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implementação, bem como metas para diferentes cenários, programas, projetos e ações correspondentes, indicados também a estabelecimentos do âmbito privado de modo a efetuar um melhor manejo de resíduos sólidos.

O gerenciamento de resíduos sólidos deve contemplar aspectos referentes à geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final. Assim, tanto instituições públicas, organizações do

âmbito privado e sociedade civil, em ação integrada, necessitam assumir seus devidos papéis de responsabilidade nesse gerenciamento e promover ações conjuntas e individuais que protejam a saúde pública.

Contudo, cabe aos gestores municipais criarem mecanismo que facilitem o processo de gerenciamento desses resíduos, dentre tais, pode-se destacar a coleta seletiva nas residências e comércios, que são meios para reduzir a quantidade de matérias que são depositadas nos aterros sanitários ou lixões. Nesse quesito, pode-se contar com a parceria com associações e cooperativas, focando além de um desenvolvimento ambientalmente adequado, mas também economicamente viável, já que muitos resíduos não são lixos, tendo ainda valor comercial.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), no Atlas de Saneamento, na comparação entre 2000 e 2008, percebe-se que houve um aumento no número de municípios que realizavam coleta seletiva de lixo: o percentual de municípios brasileiros que ofereciam este serviço registrou um aumento de 8,2%, em 2000, para 17,9%, em 2008. Apesar do crescimento, este valor ainda é considerado baixo.

Ainda de acordo com o IBGE (2011), dentre as cidades brasileiras que realizavam coleta seletiva, apenas 38% a faziam em todo o município. Observaram-se, ainda, grandes disparidades regionais, pois este serviço estava concentrado nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, que alcançavam um percentual acima dos 40%, enquanto nas demais regiões não chegavam a 10%.

Considerando que, nos últimos anos, como demonstram os dados do IBGE, a coleta seletiva de resíduos urbanos tenha crescido, contudo ainda é pouco se considerado que dos 5.564 municípios brasileiros apenas 996 realizam a

coleta seletiva, o que é muito pouco, e mais, se considerar que desses municípios apenas 10 são no Nordeste, a situação é ainda mais difícil; por isso, são necessárias políticas urgentes dos entes federados que visem acelerar esse processo nos demais municípios da federação que ainda não implantaram a coleta seletiva de resíduos sólidos.

Além do incentivo por coleta seletiva, o poder público municipal também deve monitorar todo o processo de gestão de resíduos sólidos, no sentido de as administrações públicas não implantarem políticas de resíduos do tipo “distanciamento dos locais de disposição final”, visando apenas fazer com que os resíduos não sejam um problema visível aos olhos da população, e afastando-os das zonas urbanas, depositando-os em locais inadequados, como encostas, rios, e em locais com vegetação nativa (AMORIM, 2010).

Portanto, cabe ao poder público, através de seus agentes, (gestores, fiscais, garis, coletores), em todas as suas esferas (federal, estadual e principalmente municipal), exercer papel protagonista no gerenciamento integrado de todo o sistema do Gerenciamento dos Resíduos Sólidos. E com este gerenciamento tentar amenizar a degradação ambiental, integrar e melhorar a vida social e econômica da população, apoiando assim um desenvolvimento sustentável local.

Procedimentos metodológicos

A metodologia de um trabalho científico é um conjunto de abordagens, técnicas e processos, utilizados pelo pesquisador para resolver um problema de uma maneira sistemática (RODRIGUES, 2007). Nesse contexto, a presente pesquisa pode ser classificada quanto a sua natureza como

sendo exploratória-descritiva, sob a forma de estudo de caso no município de Sumé-PB.

Quanto aos procedimentos e técnicas de coleta de dados, optou-se por utilizar: a pesquisa bibliográfica; a observação sistemática não participante e entrevistas semiestruturadas.

Em referência a pesquisa bibliográfica, foram consultados, na literatura disponível, os temas pertinentes ao estudo, quais sejam: Desenvolvimento Sustentável, Resíduos Sólidos e seu gerenciamento. Em relação à observação não participante, diante das visitas *in loco* ocorridas tanto nas ruas e itinerários de coleta de lixo como no próprio lixão das cidades pesquisadas, no intuito de comprovar a veracidade das informações fornecidas. Nesse momento, também foram coletadas fotos para dar representatividade às análises realizadas. E em relação às entrevistas semiestruturadas, estas foram feitas baseadas em um roteiro de perguntas com os sujeitos de pesquisa a fim de respaldar análises e interpretações da observação *in loco*.

Foram sujeitos desta pesquisa: (1) 1 (um) gestor público (secretário municipal de Obras e Serviços Urbanos) envolvido no gerenciamento de resíduos sólidos municipais; (2) 10 (dez) dos 16 (dezesesseis) catadores do lixão municipal de Sumé, que estavam no lixão no momento da visita *in loco*.

Para a análise dos dados, foi feita uma pesquisa qualitativa, onde os dados coletados foram tabulados e organizados conforme as seguintes variáveis de pesquisa: gerenciamento, roteirização, coleta, tratamento e destinação. Neste momento da pesquisa, também foram transcritas as falas mais expressivas dos entrevistados para servir de suporte para as análises dos resultados encontrados.

Resultados e discussão

Este tópico relata os resultados da pesquisa quanto ao processo de gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos do município de Sumé – PB, desde o momento da Geração dos Resíduos até a destinação final.

Segundo os dados do IBGE (2010), o município de Sumé tem uma área de 838,071km², representando 1,53% da área do Estado e está localizado na Microrregião dos Cariris Velhos, no semiárido brasileiro e no centro do estado da Paraíba. Estando a 261 km de distância da Capital, Sumé apresenta uma população de 16.060 hab. (aproximadamente 0,426% da população do Estado da Paraíba), o que leva a uma densidade de 19,18 hab./km².

Encontra-se em uma região conhecida, muitas vezes, por ser desprovida de desenvolvimento, talvez por ser caracterizada por secas constantes, por deter uma paisagem diferente do resto do país e ter uma população de baixa renda. Mas apesar dessas especificidades, o Cariri contém também muitas potencialidades, diante de sua riqueza natural e cultural, que são passíveis de serem melhor exploradas, como artesanato, turismo e agropecuária. Assim como nas demais regiões, a gestão pública e suas ações podem otimizar potenciais existentes, além de terem a obrigação de se engajarem em desenvolver sustentavelmente a localidade e assim melhorar a qualidade de vida da população.

Caracterizado o ambiente da pesquisa, parte-se para a análise dos resultados.

O gerenciamento do serviço de limpeza urbana

O serviço de limpeza urbana do município é vinculado ao Setor de Limpeza Urbana, órgão da Secretaria Municipal

de Serviços Urbanos, a qual atende 3.654 famílias em área urbana, sendo inexistente nas áreas rurais, com exceção do Distrito de PIO X, que se localiza a aproximadamente 30 km da Sede e que possui coleta de resíduos. Os tipos de resíduos coletados no município são oriundos da limpeza das vias públicas, da coleta dos resíduos sólidos domiciliares, resíduos hospitalares e da remoção resíduos da construção civil.

O serviço de capina e poda de árvores é realizado pelos funcionários da prefeitura, e retirados por uma caçamba ou por um carroção puxado por tratores.

Em relação à frota de veículos, o município de Sumé conta com 01 (um) veículo tipo compactador para realizar a coleta de resíduos domésticos e comerciais e 01 (um) caminhão para a coleta de entulho e poda de árvores, etc.

Quanto aos resíduos hospitalares (Unidades Básicas de Saúde, Hospital Municipal, Centro Oftalmológico, etc.), de acordo com o Gestor consultado, são coletados separadamente e depositados no lixão municipal em uma área separada.

O serviço de varrição é realizado pelos servidores públicos contratados e conta com 16 (dezesesseis) funcionários para executá-lo e 01 (um) fiscal (cabo de turma).

A coleta é feita por 05 (cinco) servidores e 02 (dois) fiscais em um veículo do tipo caminhão compactador com capacidade de 3,5 toneladas, o que segundo os responsáveis é suficiente para a demanda do município.

O município cobra uma vez por ano, junto ao IPTU, uma taxa de limpeza pública, e para a coleta de resíduos da construção civil é necessário que se pague uma taxa no setor de tributos da Prefeitura para que assim sejam removidos.

Quanto à forma que está organizado o gerenciamento dos resíduos sólidos no município de Sumé, pode-se descrevê-lo conforme Figura 1:

Figura 1 - Fluxo de Gerenciamento dos Resíduos no município de Sumé – PB



Fonte: Dados da pesquisa.

Segundo informações do Setor de Limpeza Urbana, o fluxo dos resíduos sólidos apresentados, na Figura 2, corresponde ao processo utilizado pelos coletores, que a partir da geração dos resíduos no domicílio são recolhidos conforme roteirização descrita no próximo tópico e encaminhados ao lixão municipal.

O processo de roteirização

De acordo com Brasileiro e Lacerda (2008) apud Rodrigues (2010), denomina-se roteirização como sendo a determinação de uma ou mais rotas a serem percorridas por veículos de uma frota, passando por locais preestabelecidos. Esses locais podem ser caracterizados por serem pontos específicos, denominados como nós de uma rede ou por serem segmentos de vias, caracterizados como arcos ou ligações.

Quanto às rotas estabelecidas pelo gestor responsável pela coleta de resíduos sólidos do município, o mesmo relatou não haver um estudo científico sobre a forma que defina as rotas de acordo com critérios de redução de custos; no entanto, as rotas existem desde quando a coleta era feita em veículos de tração animal e vem sendo aperfeiçoada (informalmente e sem método científico) de acordo com o

aumento da demanda dos serviços, ou seja, conforme surgem novas ruas ou bairros, novas rotas são estabelecidas para estes locais.

Portanto, as rotas obedecem à disposição dos bairros, conforme a Figura 2, que são atendidos duas vezes por semana.

Figura 2 – Distribuição dos bairros no município de Sumé – PB



Fonte: Dados da pesquisa.

Portanto, considerando rotas como locais a serem percorridos, o município possui mesmo que sem nenhum estudo técnico uma roteirização que consegue suprir a sua demanda, pois o município coleta 100% de seus resíduos urbanos.

O processo de coleta

A coleta de resíduos no município é realizada desde que Sumé era distrito do município de Monteiro. Neste tempo, a coleta era realizada com a utilização de carro de tração animal. Com a emancipação e conseqüente crescimento do município, este tipo de transporte ficou obsoleto, sendo necessária a utilização de veículos com capacidade de carga maior para atender a demanda crescente, passaram-se a utilizar, então, carroções aberto puxados por tratores. A princípio, houve uma melhora na coleta, no entanto, por esses carroções serem abertos, boa parte do lixo coletado se espalhava pelas ruas, causando transtornos a população e aumentando o trabalho dos responsáveis pela limpeza dos logradouros públicos.

Diante deste cenário, os gestores adquiriram através de licitação um veículo compactador para realizar a referida coleta na zona urbana e, quanto à zona rural, não existe coleta de lixo, a exceção do Distrito de PIO X, onde a coleta é realizada semanalmente.

Conforme dados coletados através de entrevistas com os responsáveis pela coleta de resíduos, no município de Sumé são gerados diariamente cerca de 7 toneladas de resíduos, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Coleta de resíduos - toneladas/dia

Dias	Caminhões/dia	Capacidade de carga (toneladas)	Resíduos/dia (toneladas)
Segunda-feira	2,5	3,5	8,75
Terça-feira	2,5	3,5	8,75
Quarta-feira	2,5	3,5	8,75
Quinta-feira	2,5	3,5	8,75
Sexta-feira	2,5	3,5	8,75
Sábado	1,5	3,5	5,25
Total Mensal	-	-	49

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar os dados do Quadro 2, no qual o município recolhe 49 toneladas de resíduos por semana, e considerando que na área urbana do município, segundo IBGE (2010) tem 12.236 habitantes, tem-se uma média diária por habitante de 0,572kg, o que fica abaixo da média Nacional de 1,1kg por habitante.

Contudo, mesmo o município disponibilizando veículos para coleta e transporte dos resíduos, a qual é realizada 2 (dois) dias por semana em cada rua, ainda é possível encontrar problemas de acúmulo de lixo, pois, mesmo a população sendo orientada sobre os dias em que o carro coletor irá passar para recolher os resíduos, muitos depositam seus “lixos” nos dias em que não há coleta, ou na noite anterior a coleta.

Assim, esse resultado demonstra a falta de consciência da população, uma vez que esse lixo exposto pode ser espalhado por animais que rasgam os sacos plásticos e espalham pelas ruas restos de comidas que causam mau cheiro, assim como: garrafas pet, vidros entre outros.

Portanto, não basta que os órgãos públicos invistam na coleta e no transporte dos resíduos, é preciso investir também em educação e programas de mudança cultural para que a população se conscientize em relação ao seu papel, uma vez que também cabe a ela manter as ruas limpas, bem como cabe ao Gestor público disponibilizar meios onde a população possa depositar seus resíduos até a coleta.

Outro dado importante é que o município não possui coleta seletiva, conforme relato do responsável pelo gerenciamento.

Ainda segundo o diagnóstico realizado pelo Setor de Limpeza Urbana, no lixão, existem 16 famílias que recolhem material para ser reciclado; desse total, 8 pertencem à associação de catadores.

Contudo, em visita *in loco* ao lixão, constatou-se, através de entrevista com os catadores, que existe uma associação que, segundo o entrevistado 1, todos estão associados, pois só podem trabalhar se forem sócios.

Diante desse cenário onde o município não possui nenhum programa de reciclagem, é necessário que haja mais investimento para que esses catadores sejam mais valorizados, pois são os únicos que realizam o tratamento do lixo no município.

O tratamento

A Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010 definiu os instrumentos para tratamento de resíduo, os quais se configuram como um conjunto de técnicas que são utilizadas para diminuir os impactos causados à saúde do homem e ao meio ambiente.

Art. 8º *São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:*

I - os planos de resíduos sólidos;

III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;

VI - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado 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.

Portanto, cabe ao poder público municipal respeitar a Legislação vigente sobre o tratamento de resíduos sólidos, uma vez que o município de Sumé não possui plano de resíduos sólidos, bem como não há coleta seletiva, pois todo o lixo é coletado e conduzido ao lixão municipal sem nenhum tipo de tratamento. Contudo, no terreno onde se localiza o lixão, existem várias famílias que sobrevivem da coleta de materiais recicláveis (plástico, papelão, alumínio etc.); todavia, elas não residem no lixão apenas separam o material a ser reciclado, colocam em um local cercado, para ser vendido posteriormente.

Uma vez por mês, um comerciante do município compra o material que foi separado e leva para vender em Campina Grande, no entanto, não souberam precisar o quanto em tonelada é vendido por mês, pois em muitos casos a venda é feita através de avaliação da quantidade e não por peso.

Segundo relato do entrevistado 2, também existem pessoas que coletam nas ruas os materiais recicláveis e isso também prejudica os catadores do lixão, pois diminuem a sua renda. Uma vez que eles retiram parte do que é descartado. Portanto, esse trabalho realizado pelos catadores é importante para a preservação ambiental, pois retira do meio ambiente produtos que causariam grandes impactos e, com essa ação por eles realizada, só é descartado aquilo que não pode ser reaproveitado, dando, dessa forma, uma destinação correta aos resíduos.

Destinação

O Processo empregado atualmente no município para a etapa de destino final dos resíduos sólidos é o lixão a céu aberto, localizado a cerca de 1,5 km do centro da cidade, ao lado do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

Considerando que, no terreno onde está situado o lixão, trabalham cerca de 16 pessoas e que dependem do material que é dele extraído para sua sobrevivência, e que não há no município um programa de coleta seletiva, verificou-se, pelas visitas *in loco*, que os resíduos chegam ao lixão misturados e, só então, as famílias começam a fazer a separação do que pode ser reciclado, a exemplo: papel, metais, plásticos e vidros.

No entanto, verifica-se que estas famílias estão expostas a todo tipo de doença, pois além do lixo residencial, também são jogados, no lixão, carcaça de animais e lixo hospitalar etc., contradizendo as informações repassadas pelo responsável pela gestão dos resíduos no município, conforme relato do entrevistado 5: “o lixo hospitalar vem junto, inclusive já me furei com agulhas” (informação verbal).

Diante dessa situação, os catadores devem utilizar o equipamento de proteção individual que é composto por máscaras, óculos, capacetes, luvas, sapatos, botas e botinas, para que possam ter o mínimo de segurança em sua atividade.

Além dessa exposição a doenças, os trabalhadores do lixão relatam que não recebem nenhuma ajuda do poder público, segundo o entrevistado 7, “não recebemos assistência médica, assistência social. Automaticamente somos excluídos aqui: é o resto dos restos a gente aqui” (informação verbal).

É importante dizer que, em nenhum momento, quando foram perguntados o que o poder público poderia fazer para ajudá-los, eles não pediram dinheiro, mas “luvas, máscaras, roupas de proteção etc.”, ou seja, equipamento de proteção individual. Portanto, o processo de destinação utilizado no município de Sumé é ultrapassado e necessita ser revisto, pois, nesse sistema, o lixo é jogado diretamente no solo desprotegido e vai contaminar toda a área que estiver no entorno, e

o *chorume* que é gerado no processo de decomposição acaba por poluir os mananciais (barragem, açudes, poços etc.).

Constatou-se, ainda, que no processo de gerenciamento não há instrumentos que meçam os impactos ambientais causados pelos resíduos sólidos urbanos, assim como, não há um código municipal de limpeza urbana.

Os problemas de gestão também ocorrem nas fases de coleta dos resíduos sólidos urbanos, pois a falta de um roteiro para a coleta, que buscasse reduzir os gastos com o transporte; além da destinação final, que também está irregular, pois todos os materiais são depositados no lixão a céu aberto.

Constatou-se também que o município não possui nenhum programa de incentivo à coleta seletiva, e que o material que hoje é reciclado é recolhido por catadores que trabalham no lixão, que relataram que estão abandonados pelo poder público municipal e que não têm nenhum direito garantido, nem ao menos a inclusão no Programa Bolsa Família. Conforme relato do entrevistado 3:

Mesmo tendo criança na escola, não recebemos fome zero. Já procurei o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, e nada, apenas dizem que tá na espera, enquanto tem pessoas que são aposentadas e que são donos de mercado que tiram o benefício. Se houvesse uma pessoa para administrar corretamente para que só quem precisar retirasse o benefício, assim como nós que temos uma renda muito baixa e não tiramos nada (informação verbal).

Diante das informações expostas, serão apresentadas possíveis ações e soluções para as lacunas encontradas no gerenciamento de resíduos sólidos no município de Sumé – PB.

Sugestões de ações para melhoria do gerenciamento dos resíduos sólidos do município de Sumé-PB

Diante do diagnóstico realizado, observou-se que algumas recomendações poderiam ser sugeridas a fim de melhorar o gerenciamento de resíduos sólidos no município de Sumé. Seguem algumas ações que podem ser implementadas pelo poder público municipal:

- a. Elaborar o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos urbano específico da localidade;
- b. Envolver as escolas municipais em ações que incentivem a coleta seletiva no município, pois desta forma é possível sensibilizar os alunos e, através deles, suas famílias;
- c. Promover programas de Educação Ambiental de forma continuada, visando esclarecer à população a importância da reciclagem e, principalmente, possibilitando o desenvolvimento de uma consciência ambiental;
- d. Oferecer infraestrutura e apoio técnico para a associação de catadores, visando fornecer o Equipamento de Proteção Individual – EPI;
- e. Construir galpões para a separação dos resíduos, pois hoje é feita a céu aberto;
- f. Desenvolver políticas nas áreas da saúde, educação e ação social para o acolhimento dos catadores e;
- g. Encerrar as atividades no Lixão Municipal, recuperar a área que foi utilizada e criar um aterro sanitário, para que os resíduos sólidos do município sejam coletados e depositados de forma correta, para que não causem problemas ambientais para esta geração ou para as futuras gerações.

Portanto, a partir dos dados expostos, observa-se que há uma urgência em tomar medidas que sejam capazes de impactar nos problemas identificados e, assim, venham promover as mudanças necessárias, se o objetivo for de promover um desenvolvimento sustentável para esta localidade. Para isso, será necessária a participação do governo municipal, apoiado pelos governos estaduais e federais, no sentido de fornecer meios para uma gestão dos resíduos pautada nos princípios da eficiência e sustentabilidade.

Através de uma política pública sustentável, pode-se alcançar o efeito esperado ou desejado através da realização de uma ação e com isso reduzir os impactos da geração dos resíduos em toda sua cadeia produtiva.

Também é necessário que o processo de gestão seja eficiente, visando maximizar as ações e minimizar os gastos nesse processo. Portanto, é preciso envolver todos os atores nesse processo de gestão, desde a separação dos resíduos, passando pela roteirização, coleta e destinação final.

Considerações finais

Este estudo buscou realizar um diagnóstico da gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos do Município de Sumé-PB, desde a geração do resíduo, a coleta, e a destinação do material coletado, bem como apontar as falhas existentes nesse processo.

Diante dos resultados apresentados, observa-se que as atividades relacionadas à coleta, ao transporte e à destinação do lixo necessitam ser cada vez mais eficientes, de forma que venham a garantir um aproveitamento melhor da frota existente, pois, desta maneira, os resíduos serão recolhidos adequadamente e regularmente, o que diminui o mau cheiro, causado pelo acúmulo de lixo nas ruas.

Outro fator determinante é a conscientização da população, no sentido de ser educada para colocar lixo nas calçadas nos horários predeterminados e, assim, otimizar a coleta dos resíduos sólidos e evitar o acúmulo nas ruas. Também cabe aos gestores públicos tornar esse serviço mais ágil, aplicando técnicas modernas de roteirização e de programação, de forma a tornar essa atividade flexível e mais eficiente.

Outras melhorias podem ser realizadas, a partir de implantação de políticas públicas que visem minimizar a geração de resíduos sólidos urbanos, através de campanhas de conscientização sobre a reciclagem e coleta seletiva do lixo, instalação de lixeiras apropriadas para separação do lixo sólido daqueles de origem orgânica; assim como, instituir políticas que cobrem das empresas fabricante de baterias, pilhas e lâmpadas fluorescentes (objetos estes altamente contaminantes) pontos de recolhimento desses produtos, bem como destinação correta, para que não sejam jogados nos lixões dos municípios e acabem contaminando todo o solo.

Portanto, fica evidente a necessidade de o município implantar um Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos para avaliar todo o processo, desde a geração dos resíduos, coleta, transporte e destinação, bem como incentivar a coleta seletiva, pois só assim será possível um meio ambiente saudável, além de desenvolver políticas que melhorem a sua atual condição de vida.

Ainda é possível que com a implementação dessas ações o município se torne modelo na região do Cariri e assim incentive os demais municípios a desenvolverem políticas públicas para a sustentabilidade e inclusão social.

Outro ponto importante seria a criação de consórcios entre os municípios para a implantação de aterros sanitários, pois com essa medida irá baratear os custos, que passariam a ser divididos pelos consorciados.

Como sugestão para trabalhos futuros, pode-se realizar esta mesma pesquisa com os demais municípios da microrregião do Cariri, a fim de realizar um diagnóstico mais global e assim poder ter indícios que viabilizem programas e parcerias intermunicipais, os quais possam conseguir, de forma coletiva, apoio das demais instâncias (estaduais e federais).

Referências

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 10004: resíduos sólidos. Classificação.** Rio de Janeiro, 2004.

AMORIM, Bartira Pereira. **Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos: uma aplicação do sistema de indicadores de sustentabilidade pressão-estado-impacto-resposta (PEIR) na cidade de Campina Grande – PB.** 2010, 109 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração). Universidade Federal de Campina Grande, 2010.

AZAMBUJA, Eloisa Amábile Kurth de. **Proposta de gestão de resíduos sólidos urbanos: análise do caso de palhoça/SC.** Florianópolis, 2002. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd48/11214.pdf>>. Acesso em: 09 de março de 2013.

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

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em 06 abr. 2013.

DUARTE, Michelle Cristina. **Avaliação do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos do município de Floresta/PR.** Disponível: <<http://www.peu.uem.br/Discertacoes/Michlle.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 13.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de Saneamento 2011**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/atlaz_saneamento/default_zip.shtm>. Acesso em: 22 fev. 2013.

_____. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

MANSANO, Josyane; OLIVEIRA, Gisele Lopes de. **Reflexões sobre o consumo consciente voltadas para o desenvolvimento sustentável**. 2011. Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8203/9064>>. Acesso em: 23 de março de 2013.

ONU – Organização da Nações Unidas. 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/populacao-mundial-deve-atingir-96-bilhoes-em-2050-diz-novo-relatorio-da-onu/>>. Acesso em: jul. 2013.

RODRIGUES, Alisson Thiago Gonçalves. **Planejamento e operação da coleta do lixo domiciliar com o auxílio de sistemas de informações geográficas**. Estudo de caso na cidade de Petrolina/PE. Juazeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.pos-logistica.com/web/images/monografias/2010-01.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

RODRIGUES, William Costa. **Metodologia Científica**. 2007. FAETEC/IST. Disponível em <<http://www.visionvox.com.br/biblioteca/m/metodologia-cientifica.txt>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. M. Bursztyn (org). São Paulo: Brasiliense, 1993.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEM, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Ivanise Jeronima da. **Análise do plano de gerenciamento de resíduos sólidos implantado no hospital Getúlio Vargas em Recife – PE.** 78 f. Monografia de Especialização em educação ambiental – Faculdade Frassinetti do Recife, Recife, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

_____; ZATZ, Lia. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas: Autores Associados, 2008.

WCED. **World Commission on Environment and Development. Our Common Future.** Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

Uma análise sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos do município de Sumé - Paraíba

Antônio da Silva Campos Junior
Angélica Alves da Silva⁵

Introdução

Com as facilidades de consumo que a humanidade adquiriu ao longo dos tempos através do capitalismo, da globalização e do desenvolvimento acelerado, quanto maior o crescimento populacional maior o consumo de recurso, energia, água, alimento e por consequência maior geração de resíduos e um maior desgaste da natureza. Um dos maiores desafios da humanidade é encontrar o destino adequado para esses resíduos sólidos, onde seja possível controlá-los e armazená-los de forma que não prejudique o meio ambiente, nem a sociedade, a destinação incorreta desses resíduos pode causar graves problemas ambientais e humanitários, quando não tratados, acumulados e de destinação final inadequada gera poluição do solo, água, ar e atrai animais que são vetores de doenças. Nos grandes centros urbanos, o problema dos resíduos sólidos é agravado em face ao alto número de

⁵ Graduada em Gestão Pública e servidora do município de Sumé.

habitantes e conseqüente consumo acelerado, o que vem chamando atenção dos gestores públicos e da coletividade. Tanto que, nesse século XXI, a sociedade busca o desenvolvimento sustentável, definido como o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, ou seja, possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987). Apesar da coleta seletiva de lixo ser uma alternativa para diminuição dos problemas causados por ele, a maioria das cidades brasileiras deposita seus resíduos em locais irregulares, denominados de lixões a céu aberto.

Em termos metodológicos, a pesquisa é qualitativa, descritiva, exploratória, e com anotações de campo. Na etapa relativa à coleta de dados, utiliza-se de entrevistas, além da observação não participante. Quanto ao tratamento dos dados, e das informações colhidas no campo e nas diversas fases da pesquisa, deseja-se utilizar da pesquisa documental e da bibliográfica, consultas a sites da internet. Com a finalidade de demonstrar que ao obter uma boa gestão ambiental, logo favorece a diminuição dos impactos ambientais ocasionados pelos resíduos sólidos, a partir de uma reeducação da sociedade, adotando padrões de produção e consumo sustentáveis e realizando um gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, dessa forma, reduz significativamente os impactos ao ambiente e à saúde. Melhorando, assim, o gerenciamento dos resíduos sólidos no município.

Deste modo, concluiu-se que na administração pública local, em especial no setor analisado, a aplicação da logística

deve ser utilizada como meio estratégico para obter vantagem e agregar valor de economicidade, transporte, transparência e organização para a população. Entretanto, como resultado da pesquisa, observou-se que o atual modelo de gestão dos resíduos sólidos do município, em análise, não está de acordo com a legislação brasileira, necessitando de soluções urgentes para melhor gerenciar os resíduos sólidos na busca de impulsionar a criação de mais políticas públicas ligadas às melhorias de armazenamentos dos resíduos sólidos, assim demonstrando que é possível transformar a qualidade de vida da sociedade em geral.

Neste sentido, o objetivo desta pesquisa é realizar uma análise sobre o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos do município de Sumé-PB. Consequentemente, devem surgir novos estudos a respeito da mesma que se tornam, no âmbito geral, uma temática de suma importância social da humanidade.

Fundamentação teórica

Lixos ou resíduos

De acordo com Naime (2010, p.1 apud SILVA), a palavra resíduo deriva do latim *residuu*, que significa o que sobra de determinada substância. A palavra sólida é incorporada para diferenciar de líquidos e gases. A palavra lixo provém do latim *lix*, que significa lixívia ou resto.

Classificações dos resíduos

A classificação de resíduos está relacionada com a identificação do processo ou atividade que lhes originou, de suas características e de seus constituintes. A Norma Técnica

Brasileira (NBR 10.004) conceitua a periculosidade de um resíduo como característica própria que, em função de suas propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas, pode apresentar: a) risco à saúde pública, provocando ou acentuando, de forma significativa, um aumento de mortalidade por incidências de doenças, e ou; b) riscos ao meio ambiente, quando o resíduo é manuseado ou destinado de forma inadequada. A periculosidade dos resíduos depende, em geral, dos seguintes fatores:

- Natureza (inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade);
- Concentração;
- Mobilidade;
- Persistência e bioacumulação;
- Degradação.

Segundo a Norma Técnica NBR 10.004, no Brasil, os resíduos são classificados quanto à periculosidade da seguinte maneira:

- Resíduos Classe I (Perigosos): apresentam risco à saúde pública ou ao ambiente, caracterizando-se por terem uma ou mais das seguintes propriedades: inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade;
- Resíduos Classe II (Não-inertes): podem ter propriedades como combustibilidade, biodegradabilidade ou solubilidade, porém não se enquadram como resíduo I ou III;
- Resíduos Classe III (Inertes): não têm nenhum dos seus constituintes solubilizados em concentrações superiores aos padrões de potabilidade de águas.

Classificação Quanto à Composição Química

Uma das formas mais simples de classificação de resíduos é quanto à composição química, classificando-os como:

- **Orgânicos:** restos de alimentos, de animais mortos, de podas de árvores e matos, entre outros.
- **Inorgânicos:** vidro, plástico, papel, metal, entulho, entre outros.

Classificação Quanto à Origem

- **Domiciliares:** originados da vida diária nas residências, como: restos de comida, cascas de alimentos, produtos deteriorados, verduras, jornais e revistas, garrafas, embalagens em geral, papel higiênico, fraldas descartáveis e, ainda, grande diversidade de outros itens. Contêm, também, alguns resíduos que podem ser tóxicos;
- **Comerciais:** originados nos diversos estabelecimentos comerciais e de serviços, tais como supermercados, bancos, sapatarias, bares, possuem um forte componente de papel, plásticos, embalagens diversas e resíduos de asseio dos funcionários, tais como papéis-toalha, papel higiênico, etc;
- **Varrição e Feiras-livres:** são aqueles originados nos diversos serviços de limpeza pública urbana, incluindo os resíduos de varrição das vias públicas, limpeza de praias, limpeza de galerias, de córregos e de terrenos, restos de podas de árvores, corpos de animais, etc.; e os de limpeza de áreas de feiras-livres. Eles são constituídos por restos de vegetais diversos, embalagens, etc;

- **Serviços de Saúde e Hospitalares:** resíduos sépticos (aqueles que contêm ou potencialmente podem conter germes patogênicos) produzidos em serviços de saúde, tais como hospitais, clínicas, laboratórios, farmácias, etc. Constituídos de seringas, gases, órgãos removidos, meios de culturas e cobaias, remédios com validade vencida, filmes fotográficos de raios-X. Os resíduos não-sépticos destes locais (papéis, restos da preparação de alimentos, pós de varrição) que não entraram em contato direto com os pacientes ou com os resíduos sépticos, são considerados como domiciliares;
- **Portos, Aeroportos e Terminais Rodoviários:** constituem-se de materiais de higiene e asseio pessoal, que podem veicular doenças provenientes de outros países. Os resíduos não-sépticos destes locais são considerados como domiciliares;
- **Industriais:** originados nas atividades dos diversos ramos da indústria, nessa categoria incluem-se grande maioria do lixo considerado tóxico, são eles: cinzas, lodos, óleos, resíduos alcalinos ou ácidos, plásticos, papel, madeira, fibras, borracha, metal, escórias, vidros, cerâmicas, etc;
- **Agrícolas:** resíduos sólidos das atividades agrícolas e da pecuária. Apresentam tipologia diversificada. Exemplos deles são: embalagens de defensivos agrícolas, restos de criatórios intensivos (produtos veterinários, restos de processamento, estrume), bagaço de cana, laranja, etc;
- **Entulhos:** São os resíduos da construção civil. Constituem-se de demolições e restos de obras, solos de escavações diversas, etc. Trata-se, geralmente, de materiais inertes, passíveis de reaproveitamento;

- Rejeitos de Mineração: resíduos resultantes dos processos de mineração em geral (lavra, pré-processamento, etc.).

Gestão Ambiental

As intervenções humanas causam grandes desgastes ao meio ambiente, já que é dele retirado todo o suprimento para satisfazer as necessidades humanas, para reduzir estes danos é necessário um planejamento realizado por diversos profissionais de áreas diferenciadas para realizar uma gestão eficiente e efetiva, de forma que não traga grandes danos ao meio ambiente e à sociedade.

De acordo com Philippi Jr. e Bruna, a gestão ambiental, em última análise, é a busca do equilíbrio entre o homem e o seu ambiente, seja natural, seja urbano, esse equilíbrio se manifestaria através da expressão desenvolvimento sustentável, que se trata de um modelo de crescimento da economia que leva em consideração as possibilidades de exaustão de recursos naturais, as possibilidades de reutilização de produtos e subprodutos originados desses recursos, o controle de danos que os produtos e resíduos possam provocar no ambiente e as possibilidades de minimizar seus impactos negativos, essa forma organizada de promover adaptações no ambiente natural de acordo com os autores seria a gestão ambiental. O processo de gestão ambiental mostra que existe tecnologias simples que ajudam a diminuir e muito a pressão da nossa presença no planeta. Dessa forma Silva, enfatiza que:

A realidade da gestão ambiental no Brasil é preocupante, na medida em que se verifica um desenho institucional que não privilegia as questões ambientais, não se confere a importância que o meio ambiente exige

secundarizando-se a gestão ambiental no âmbito Municipal, o que leva a crer que há uma tendência para a acefaleia e anacronismo na formulação e implementação de políticas públicas ambientais (SILVA, 2011, p.259).

Assim, menciona-se que a questão ambiental ainda não é preocupação fundamental para os gestores públicos municipais, cuja atribuição pertence à Administração Pública local.

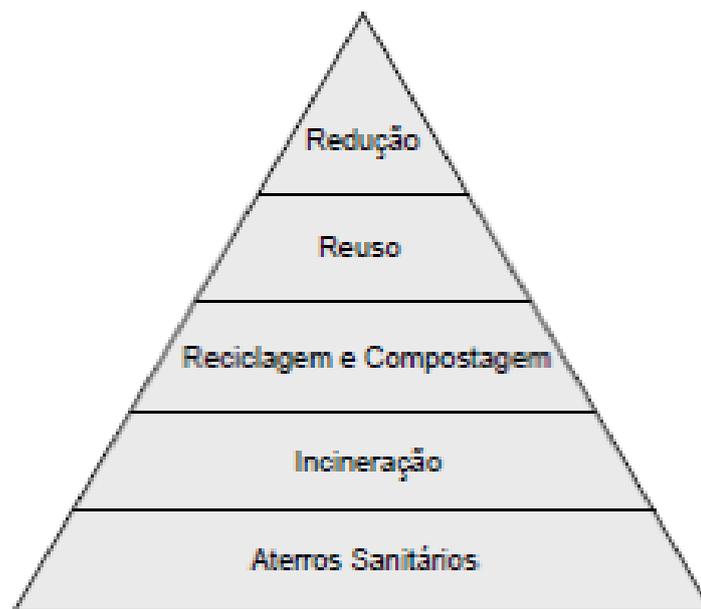
Gerenciamento de resíduos sólidos

São ações que possuem, como objetivo principal, minimizar ou até mesmo eliminar os impactos ambientais, ligados à produção e à destinação do lixo. Esse tipo de gestão proporciona melhoria da qualidade de vida, da saúde pública e do bem-estar social, diminuindo assim as despesas com recuperações de áreas degradadas, com a descontaminação da água e do ar poluídos, proporcionando a aplicação desses recursos econômicos e outras áreas necessitadas da população.

De acordo com Lima (2001) apud Feitosa (2011), o conceito de gestão de resíduos sólidos envolve ações referentes à tomada de decisões estratégicas em relação aos aspectos institucionais, administrativos, operacionais, financeiros, legais e ambientais, a estratégia de seu desenvolvimento relaciona-se com níveis de valores individuais e coletivos da sociedade, começando na redução do consumo, reúso, reciclagem e compostagem, incineração e disposição final em aterros sanitários conforme Figura 1 (HEIMLICH et al., 2002 apud FEITOSA, 2011). Dessa forma, é necessário mencionar que é papel fundamental da Administração Pública Municipal gerenciar os resíduos sólidos de forma eficiente, através de

um planejamento estratégico das ações e Políticas Públicas direcionadas a este setor, a fim de promover uma Gestão Ambiental dos resíduos sólidos corretamente e além do mais promover o desenvolvimento sustentável local.

Figura 1 - Hierarquia do Sistema de Gestão dos resíduos sólidos



Fonte: Heimlich et al. (2002) apud Feitosa (2011).

Ainda de acordo com Lima (2001) apud Feitosa (2011), acredita-se que, na realidade brasileira, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos podem ser: incineração (queima de materiais em alta temperatura – 200°C a 1200°C), aterro manual (resíduos enterrados em valas), aterro controlado (o lixo recebe uma cobertura de material inerte, geralmente terra) e aterro sanitário (os resíduos são reduzidos ao menor volume possível e cobertos periodicamente com uma camada de terra). Segundo Reichert (1999, p.53) apud Silva, o correto manejo dos resíduos sólidos é certamente um dos principais desafios dos centros urbanos neste início de milênio.

Informações sobre lixão

O lixão se caracteriza pela simples descarga dos resíduos sólidos no solo, sem nenhuma medida de proteção à saúde pública nem ao meio ambiente, sendo a forma inadequada de disposição do solo.

Segundo Feitosa (2011), são diversos os problemas ocasionados pelos lixões, como por exemplo, a presença de animais (inclusive a criação de porcos), a presença de catadores (que na maioria dos casos residem no local e são crianças), riscos de incêndios causados pelos gases gerados pela decomposição dos resíduos e de escorregamentos (quando da formação de pilhas muito íngremes, sem critérios técnicos), contaminação da água e do solo por substâncias altamente tóxicas (constituindo um problema ambiental que diminui a quantidade e a qualidade de água potável disponível à população). Por não existir nenhum controle quanto aos tipos de resíduos que são depositados e nem ao local em que são dispostos, resíduos domiciliares e comerciais de baixa periculosidade são depositados juntamente com os industriais e hospitalares, que possuem um alto poder poluidor.

Principais causas de aumento dos problemas com resíduos sólidos

- Aumento populacional, mais gente requer mais espaço, comida, água, energia e o consumo desses recursos, conseqüentemente, contribui para o 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, diminuição da fabricação de bens duráveis.

No Brasil, o problema com resíduos sólidos são agravados pelos seguintes fatores:

- Gerenciamento pouco ordenado: ausência de uma estrutura pública e privada responsável pelos resíduos, desde sua geração até sua destinação final, que caracterize os resíduos e determine seu destino, de acordo com suas características;
- Dados básicos inexistentes: poucos trabalhos e estudo sobre a caracterização do meio físico, destinados às disposições de resíduos, e falta de informações sobre os resíduos produzidos nas diferentes empresas;
- Disposição em lixões/aterros controlados: uso de técnicas inadequadas de deposição de resíduos, sendo que na maioria dos casos não existe nenhum controle sobre o local de despejo;
- Baixa utilização de tratamentos intermediários: falta de incentivos a programas de reciclagem e de mercado e de infraestrutura para a utilização de produtos recicláveis (FEITOSA, 2011, p.7).

A situação dos resíduos sólidos urbanos (RSU) e sua legislação

Um dos grandes problemas atuais é o aumento da geração de resíduos sólidos urbanos e os problemas decorrentes da falta de um gerenciamento apropriado para seu destino final, que na maior parte dos casos são os lixões. O Brasil possui deficiências notáveis em relação ao saneamento básico.

A geração de resíduos vem tomando proporções crescentes e vem sendo reconhecida como um dos grandes problemas da humanidade. De fato, os padrões de consumo e de produção vêm, a cada dia, aumentando a gravidade de resíduos de toda a espécie. O agravante é que grande parte desses resíduos é constituída por matéria-prima que poderia estar sendo reinserida no processo produtivo, como é o caso dos materiais recicláveis, e também por matéria orgânica, basicamente alimentos, que devido às más condições de armazenamento e ao desperdício, tanto no preparo quanto no consumo, acaba por virar lixo ao invés de transformar-se em compostos orgânicos (ABREU, 2000 apud PEREIRA, 2011).

A cada dia, um novo produto é lançado no mercado e o marketing encarrega-se de torná-lo atraente e necessário. Assim, consome-se o que não precisa e produz-se muito lixo. As previsões apontam que a população mundial vai dobrar nos próximos 50 anos e a quantidade de lixo vai quintuplicar, se forem mantidos os padrões atuais de consumo (HAMMES, 2004 apud PEREIRA, 2011).

Com a urbanização, a saída da população rural para a zona urbana vem sendo cada vez maior, com isso é quase impossível encontrar locais corretos para destinar todos esses resíduos gerados, de uma forma que não comprometa a saúde pública nem o meio ambiente, ou pelo menos, que os impactos causados pela má disposição desses resíduos sólidos sejam minimizados, trazendo assim uma boa qualidade de vida para a população local.

De acordo com a afirmação Gonçalves 2003, apud Pereira, 2011, a produção de lixo é inevitável e inexorável. Todos os processos geram resíduos, desde o mais elementar

processo de metabolismo de uma célula até o mais complexo processo de produção industrial. Por outro lado, a lata de lixo não é um desintegrador de matéria. A humanidade vive em ciclos de desenvolvimento e, neste momento, estamos vivendo um ápice do desperdício e irresponsabilidade na extração dos recursos naturais esgotáveis.

Os resíduos provocam impactos tanto de ordem social (acúmulo em vias públicas, a má destinação destes resíduos, surgimento de uma população “catadora”, etc.) quanto de ordem ambiental (poluição visual, proliferação de macro e micro vetores, poluição do solo, do ar, dos lençóis freáticos, etc.). No Brasil e em muitos dos países chamados de Terceiro Mundo, o lixo domiciliar urbano é composto na sua maioria por materiais orgânicos biodegradáveis ou compostáveis – cerca de 65 a 70% do total. Outra parte importante desses resíduos constitui-se de materiais recicláveis – papel, metal, vidro e plástico – que compõem aproximadamente 25 a 30% do peso total do lixo, mas representam uma parcela muito maior em volume, ocupando grandes espaços nos aterros. Assim apenas cerca de 5% da massa total de resíduos urbanos caracterizam-se como rejeito – em geral materiais perigosos ou contaminados (ABREU, 2001 apud PEREIRA, 2011).

O problema da disposição final assume uma magnitude alarmante. Considerando apenas os resíduos urbanos e públicos, o que se percebe é uma ação generalizada das administrações públicas locais ao longo dos anos em apenas afastar das zonas urbanas o lixo coletado, depositando-o, por vezes, em locais absolutamente inadequados, como encostas florestais, manguezais, rios, baías e vales. 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 (MONTEIRO, 2004 apud FEITOSA, 2011). A Paraíba está entre os estados que pior tratam os resíduos sólidos. Cerca de 70% do lixo é jogado em lixões, excetuando a cidade de João Pessoa que possui um aterro sanitário (ALCÂNTARA, 2011 apud FEITOSA, 2011).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi criada no intuito de disciplinar a coleta, o destino final e o tratamento de resíduos urbanos, perigosos e industriais, entre outros, estabeleceu também que os estados e municípios tinham até agosto de 2012 para elaborar seus Planos de Resíduos Sólidos e continuar a ter acesso aos recursos do Governo Federal, na área de resíduos e que os mesmos tinham o prazo até agosto de 2014 para abolir os lixões e implantar aterros sanitários, para receberem esses rejeitos, o que foi adiado até 2017. No Brasil, a Constituição da República de 5 de outubro de 1988 dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente e dividindo entre o Estado e a sociedade a responsabilidade por sua preservação e conservação. Dessa forma, compreende-se que o cidadão tem o direito ao meio ambiente saudável, mas também é seu dever colaborar para preservar e defendê-lo, para até então sobreviver no mesmo, de forma desejável e garantir que as gerações futuras também possam usufruir desse bem de todos. Assim, compreende-se que apesar de estar inserido em um contexto global, o tema meio ambiente precisa ser mais bem absorvido pela sociedade civil organizada. O art. 23, VI, estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), na esfera nacional, é a autarquia legitimada para proceder à fiscalização das atividades com potencial de causar degradação ambiental. A destinação incorreta dada ao lixo repercute diretamente no meio ambiente e também na saúde geral da

população, de tal maneira que é impossível o município não se mostrar cuidadoso quanto ao gerenciamento dos resíduos sólidos.

Segundo Feitosa 2011, a falta de planejamento no uso dessas áreas e a crescente necessidade de deposição de resíduos acabam também estimulando o desmatamento, para ampliação dos lixões. Não se podem ignorar ainda os danos paisagísticos, pois essas áreas, fétidas, repugnantes e miseráveis são extremamente desagradáveis à contemplação das pessoas, transmitem sensação de desesperança e descrédito no poder público e afetam a qualidade de vida de todos os que são obrigados a cruzar com esses espaços, esporádica ou repetidamente. Além disso, outro sério problema advindo destes depósitos irregulares, sem as necessárias medidas de proteção, está relacionado à facilidade de proliferação de vetores. As moscas apresentam um ciclo reprodutivo de 12 dias e botam cerca de 120 a 150 ovos por dia, sendo responsáveis pela transmissão de cem espécies patogênicas; os roedores transmitem doenças, tais como a leptospirose e a salmonelose, e em apenas um ano de vida uma fêmea gera 98 novos ratos; as baratas, por sua vez, se reproduzem exageradamente, visto que em apenas um ano e meio a barata gera 1.300 novas baratas, transmitindo doenças como o vírus da poliomielite e bactérias intestinais (MACHADO, 1984 apud FEITOSA, 2011). O art. 225 da Constituição Federal impõe a adoção das providências a serem tomadas pela ação civil pública caso o meio ambiente seja desrespeitado, falando sobre a preservação deste bem, não só para uso desta geração, mas pensando também nas gerações futuras:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de

defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1o. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...] IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. [...] § 3o. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. [...]

A Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis, ela disciplina a coleta, o destino final e o tratamento de resíduos urbanos, perigosos e industriais, entre outros, estabeleceu que os estados e municípios teriam

até agosto de 2012 para elaborar seus Planos de Resíduos Sólidos e continuar a ter acesso aos recursos do Governo Federal, na área de resíduos e que os mesmos possuíam o período de até agosto de 2014 para extinguir os lixões e implantar aterros sanitários, que receberão apenas rejeitos. A PNRS destaca a construção de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos considerando as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, contando com a participação social nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas.

A orientação é que os rejeitos sejam encaminhados para aterros sanitários, exigindo desta forma que programas de coleta seletiva com recuperação de resíduos sólidos na fonte geradora e inclusão de cooperativas de catadores sejam contemplados nos planos municipais em atendimento aos requisitos da lei. A Lei 11.445 de 2007 - Política Nacional de Saneamento e a Lei 9.795 de 1999 - Política Nacional de Educação Ambiental devem ser consideradas no delineamento dos planos estaduais e municipais de gestão integrada de resíduos sólidos. De acordo com a definição da Lei Federal nº 12.305/10 (PNRS), os resíduos sólidos urbanos englobam os resíduos domiciliares, isto é, aqueles originários de atividades domésticas em residências urbanas e os resíduos de limpeza urbana, quais sejam: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, bem como de outros serviços de limpeza urbana.

Gestão de resíduos sólidos no Brasil

Segundo a ABRELPE (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais), a geração de RSU no Brasil registrou crescimento de 1,8%, de 2010 para 2011, índice percentual que é superior à taxa de crescimento

populacional urbano do país, que foi de 0,9% no mesmo período. O aumento observado segue uma tendência verificada nos anos anteriores, mas em ritmo menor. De acordo com uma comparação feita pela mesma, mostra que 6,4 milhões de toneladas de RSU deixaram de ser coletadas no ano de 2011 e, por consequência, tiveram destino inadequado. Sem uma gestão adequada e com o aumento cada vez maior de resíduos, fica cada vez mais complicado encontrar uma solução para este problema. Analisando apenas os resíduos urbanos e públicos, o que se percebe é que as administrações públicas locais, ao longo dos anos, preocuparam-se em apenas afastar das zonas urbanas o lixo coletado, depositando-o, muitas vezes, em locais inadequados, como encostas florestais, manguezais, rios, baías e vales. 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 (MONTEIRO, 2004 apud FEITOSA, 2011).

Apesar disso, o país conta com a Lei de Saneamento Básico servindo de suportes para a criação de possíveis iniciativas públicas com relação aos resíduos sólidos. Baseando-se nos dados de Alcântara, 2011 *apud* Feitosa, 2011, é possível constatar que cerca de 70% do lixo da Paraíba é jogado em lixões, exceto a cidade de João Pessoa que possui um aterro sanitário, a Paraíba está entre os estados que pior tratam os resíduos sólidos.

Procedimentos metodológicos

Para alcançar os objetivos desejados, foi adotada uma pesquisa qualitativa juntamente com o estudo de caso como procedimento metodológico, pesquisa qualitativa e semiestruturada, pois oferece uma liberdade do contato direto com

o entrevistado, seguindo não só um roteiro de perguntas, incluindo novos questionamentos de acordo com o diálogo e objetivo de pesquisa; descritiva, que tem o intuito de observar, registrar e analisar os fenômenos, pela qual se analisou o cotidiano da população próxima ao lixão, seu modo de vida, suas crenças, seus comportamentos em relação ao lixo e ao meio ambiente; pesquisa documental, interna e externa, como a Lei 12.305/2010 (Política Nacional dos Resíduos Sólidos), dados socioeconômicos e estudos feitos sobre os resíduos e sua forma de armazenamento e consequências para o ambiente, coleta de dados, nesta etapa relativa à coleta de dados, as informações são coletadas por meio de entrevistas, aplicadas através de formulários, compostos de 5 a 6 (cinco a seis) questões, sendo todas abertas e em seguida analisadas.

Quanto ao tratamento dado às informações colhidas no campo e nas diversas fases da pesquisa, deseja-se utilizar da pesquisa documental e da bibliográfica, consultas a *sites da internet*.

Análise de resultados

Caracterização do município de Sumé

O Município de Sumé - Paraíba está localizado na região Borborema, na microrregião do Cariri Ocidental, a cerca de 250 km da capital João Pessoa, cidade com área de aproximadamente 843,2 km² e de acordo com o último Senso Demográfico realizado, em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estima-se que atualmente a população sumeense seja de 17.000 habitantes. Predomina a vegetação de Caatinga, o clima é tipicamente semiárido, caracterizado pela baixa ocorrência de chuvas (média de 500 mm/ano), com uma temperatura média anual em torno de

27º grau, foi emancipada no ano de 1950, a economia baseada principalmente na agricultura e emprego público, com internet banda larga, estradas de boa qualidade, escolarização com um percentual de 90% do alunado frequentando a escola. Os resíduos produzidos neste município são, em sua grande maioria, de origem domiciliar, seguidos por aqueles gerados pelos agentes de saúde (hospital, clínicas médicas, entre outros).

Situação dos resíduos sólidos do município de Sumé

Atualmente, os resíduos produzidos no município de Sumé-PB são coletados diariamente sem separação, o “lixão” é a área em que os resíduos do município são dispostos, está localizado na zona urbana e distante 2,54 km do centro da cidade próximo ao Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, segundo estudos que o próprio centro realizou nessa área, o município de Sumé gera em torno de 30 toneladas de lixo doméstico por semana, apenas os resíduos do município são despejados nessa localidade.

Nota-se que os resíduos sólidos do município são tratados de forma irregular, desobedecendo às leis ambientais e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, que determina o gerenciamento dos resíduos em ordem de prioridade (não-geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos), dando uma destinação final ambientalmente adequada aos rejeitos (proibindo a existência de lixões e determinando a criação de aterros sanitários), intensificando ações de educação ambiental, aumentando a reciclagem no país, promovendo a inclusão social na geração de emprego e renda para catadores de materiais recicláveis.

No entanto, próximo ao lixão, existe uma universidade, moradores, produtores que dependem dessas áreas para

desenvolverem suas atividades ou até mesmo para residirem e estão sendo prejudicados pelos problemas que esse lixo vem causando como: mau cheiro; problemas respiratórios; doenças trazidas por ratos; provocando um grande desastre econômico e ambiental.

Atores envolvidos no processo de gestão municipal dos resíduos sólidos

Com a intuito de aprofundar-se sobre o modelo de gestão dos resíduos sólidos no município de Sumé-PB, foram entrevistados os principais atores e órgãos da sociedade local: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal e Ministério Público. Dessa forma, seguem suas percepções sobre o atual modelo de gestão realizado no município.

Prefeitura Municipal de Sumé

O município de Sumé não possui nenhuma política municipal de resíduos sólidos, o que existe é um projeto para a realização de um consórcio intermunicipal de controle e manejo de resíduos sólidos, firmado entre os municípios de Sumé e Serra Branca, porém este projeto encontra-se embargado na justiça, pois o dono do terreno onde o aterro sanitário seria implantado acredita estar sendo prejudicado com esse projeto. Atualmente cada um dos municípios despejam seus resíduos diariamente em lixões localizados nos respectivos municípios. Os resíduos do município de Sumé são depositados em uma área pertencente à prefeitura do mesmo, sendo realizada uma coleta única, ou seja, não há separação dos resíduos. No processo de gestão dos resíduos sólidos do município além de contar com pouco incentivo financeiro, existe uma dificuldade com relação à aceitação da população quanto à coleta seletiva.

Câmara Municipal

A Câmara Municipal está se preparando em conjunto com o poder executivo para realizar discussões e debates com a população e entidades interessadas sobre a gestão de resíduos, a fim de encontrar soluções para o problema relacionado ao lixão da cidade, que encontra-se de forma irregular. No início do corrente ano (2013), o governo do Estado da Paraíba, através da Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, encaminhou um Ofício circular GS nº 003, que trata de um Convênio da Gestão de Resíduos Sólidos do Estado e que se fundamenta na possibilidade da cooperação federativa entre os municípios que poderão, desta forma, melhor enfrentar os desafios inerentes à prestação de um serviço com mais qualidade. Como já foi citado, existe o projeto de um consórcio entre os municípios de Sumé e Serra Branca, para a criação de um aterro sanitário que atenda às necessidades de ambos, que ainda está em tramitação. Recentemente, houve uma Audiência Pública realizada na Universidade Federal de Campina Grande - CDSA, Campus Sumé, sobre a Política de Gestão dos Resíduos Sólidos, juntamente com prefeitos da região do Cariri. “O sistema de coleta de lixo do município hoje conta com um caminhão compactador, se adequando às normas de higienização da limpeza urbana”. (Presidente da Câmara Municipal de Sumé), ainda de acordo com ele, se um Conselho Gestor de Resíduos Sólidos fosse implantado no município, a Câmara Municipal teria interesse em participar e promover melhorias para cidade.

Ministério Público

Em relação aos resíduos sólidos, o Ministério Público possui o papel de provocar e induzir o licenciamento de áreas

para a construção de aterros sanitários e promover campanhas de conscientização ambiental por parte da população. Sua atuação ocorre depois do dano ambiental, através de ações judiciais contra o órgão gestor do sistema, trabalha na proteção do Meio Ambiente, no caso dos resíduos desde a coleta do lixo até sua disposição final, com relação ao município de Sumé, o Ministério Público declara não existir nenhuma política de gestão dos resíduos sólidos, e que o município não respeita as leis ambientais, só quando há alguma exigência proveniente de projetos a serem implantados no âmbito federal, tornando-se totalmente irregular com as leis ambientais, tudo consequência de uma má gestão pública, incapacidade técnica e falta de interesse geral da população. Contudo, existe um projeto em andamento para o consórcio dos municípios já citados anteriormente, que está atualmente embargado pela justiça devido o dono do terreno onde o aterro pretende ser implantado acredita estar sendo prejudicado pelo projeto. O Ministério Público trabalha na implantação de políticas públicas, através da instauração de Ação Civil Pública (ACP) com as devidas recomendações aos senhores prefeitos para a execução e adaptação da coleta, da seleção e destinação final, beneficiando os catadores através da criação de cooperativa e associações e os produtores já que o lixo orgânico pode ser usado pelos mesmos como adubo. Existem trabalhos sendo realizados pelo Ministério Público a fim de atender a Lei 12.305 (Política Nacional dos Resíduos Sólidos), para orientação dos gestores em relação a este tema.

Discussões acerca dos resultados

A responsabilidade pela existência do lixão em Sumé-PB além de ser dos gestores públicos em todas as esferas, é também da população local que não se manifesta diante do

problema, eles são os maiores prejudicados e mesmo assim não cobram soluções para os graves problemas gerados pelo mesmo. Dessa forma, os gestores públicos (prefeitos, vereadores, secretários) possuem um grande desinteresse em solucionar o referido problema, pois eles não se sentem diretamente prejudicados pelos graves males gerados pelo lixo e, muitas vezes, não são provocados a resolver o problema, além da carência de profissionais qualificados na área.

A falta de conscientização não só da população que vive nas proximidades do lixão, mas da população num contexto geral, faz com que o problema se agrave e projetos a fim de se resolver o problema não sejam criados, a não ser por motivo de força maior que é o caso da Lei Federal 12.305/10 que obriga os municípios a realizarem seus planos de resíduos acabando totalmente com os lixões e criando aterros sanitários controlados, essa lei ainda é desconhecida pela população, porém os gestores, de uma forma geral, já foram alertados a tomarem as devidas providências.

O lixão a céu aberto gera diversos problemas à população local, além de uma questão ambiental, é uma questão de saúde, já que problemas de saúde são adquiridos com essa forma inadequada de dispor o lixo. Para a resolução do problema existe a necessidade de multiprofissionais conhecedores da dimensão que o mesmo abrange, porém a cidade de Sumé é desprovida desses profissionais, possuindo apenas aqueles que não têm nenhuma consciência crítica dos danos causados. Além de tudo, faltam interesses e recursos financeiros que tenham como prioridade o desenvolvimento de projetos.

É necessário que se desenvolva urgentemente ações que solucionem o problema do lixão, essas soluções seriam: a implantação de um aterro sanitário (técnica de

disposição de resíduos sólidos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais; o aterro sanitário utiliza princípios de engenharia para confinar resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume possível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão da jornada de trabalho ou a intervalos menores, se necessário); construção de um centro de reciclagem (processo de recuperação e transformação em novos produtos, de materiais de difícil decomposição como metais, vidros, papéis e plásticos. A reciclagem pode ser destinada à produção de materiais semelhantes aos originais, ou ainda, para produção de materiais diferentes dos originais); campanhas de conscientização (informando a população sobre os males que o lixo provoca, mostrando o quanto é importante que se faça uma coleta sistemática e seletiva do lixo para o benefício comum e, sobre as graves consequências que os lixos provocam, como o aumento de insetos, animais vetores e responsáveis pela transmissão de doenças e epidemias não só a humanos, mas também a animais domésticos). {de onde essas informação????}

Considerações finais

Aplicar a Lei 12.305/10 no município de Sumé dar-se de forma, de acordo com a referida lei, Sumé e tantos outros municípios teriam até o dia 02 de agosto de 2012 para apresentar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Portanto, os governantes locais precisavam se reunir

com a população, as indústrias, os empresários, entre outros para elaboração do mesmo, obedecendo ao artigo 19 da Lei 12.305/2010. Com a adoção da Política Nacional de Resíduos Sólidos, além de o município de Sumé - PB estar solucionando o problema do lixão da cidade, estará gerando desenvolvimento sustentável, emprego e qualidade de vida para os cidadãos.

A geração de resíduos sólidos é um problema não só ambiental, mas também social que se tornou evidente em nosso dia a dia. Analisando a situação em que se encontra o lixão do município de Sumé, percebe-se o quanto são graves os problemas gerados por ele, provoca doenças nos moradores, deteriora os solos, contamina os lençóis freáticos, degrada o meio ambiente. É necessário que as autoridades competentes encontrem soluções urgentes para o lixão no município de Sumé, os lixões a céu aberto deveriam ser extintos do mundo inteiro, a extinção do lixão é a principal proposta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Ele traz uma base de como se deve realizar o projeto de solução e extinção do lixão, sendo capaz de promover emprego e renda, inclusão social, sustentabilidade do meio ambiente, melhorando assim a qualidade de vida da sociedade como um todo.

Com o aumento na produção de resíduos, é necessária a promoção de soluções para esse problema da sociedade contemporânea, preocupando-se em beneficiar a sociedade de forma igualitária, através das riquezas tecnológicas produzidas, sem danificar o meio ambiente; como reduzir as desigualdades sociais e conseqüentemente a pobreza através da criação de Políticas Públicas; dando a população acesso aos benefícios da Seguridade Social, Segurança Pública, Direitos Humanos, Educação, Saúde e Trabalho.

Portanto, visando à solução do grave problema, espera-se que este artigo sirva como um alerta aos gestores públicos, assim busca-se uma formulação de como se poderia aplicar

uma política pública, coerente e que esteja de acordo com a realidade do município, realizando uma parceria ente os três níveis administrativos – União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal, no sentido de se organizarem e implantarem programas socioambientais capazes de reduzir o avanço da degradação ambiental por meio do descarte inconsequente do lixo, que sem passar por um processo de reciclagem é jogado diretamente no ecossistema de dada região, prejudicando-o.

Referências

ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10.004: Resíduos sólidos - Classificação**. Rio de Janeiro, 2004. 71 p. Disponível em: <<http://www.aslaa.com.br/legislacoes/NBR%20n%2010004-2004.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

ABRELPE. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2010**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2010.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

ALBUQUERQUE, José de Lima (organizador). **Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações** – São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

FARIAS, Talden. **Direito ambiental: tópicos especiais**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

FEITOSA, Daniella Nóbrega. **Situação dos Resíduos Sólidos do Município de Ingá/PB**. 2011. 23 f. Trabalho de Conclusão de Curso (CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL) – Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2011. (Orientador: Prof. Lucas Milanez de Lima Almeida).

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2013.

PHILIPPI JR., Arlindo; Roméro, Marcelo de Andrade; Bruna, Gilda Collet. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

LEI Nº 12.305 de 02 de agosto de 2010. Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira. A dimensão ambiental como política pública e condicionante para o desenvolvimento. In: MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SOARES, Kelly Cristina Costa. **Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento**. Perfil Socioeconômico e Político do Cariri Paraibano. Recife: Editora Nossa Livraria., 2011. p.247-288.

MONTEIRO, José Henrique Penido... et al. **Manual de Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos**. Coordenação técnica Vitor Zular Zveibil. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

SILVA, Christian Luiz da; LIMA, José Edmilson de Souza (organizadores). **Políticas públicas e Indicadores para o desenvolvimento sustentável**. – São Paulo: Saraiva, 2010.

VEIGA, José Elida; ZATS, Lia. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

CAPÍTULO IV

Gestão da saúde municipal

A atenção à saúde mental na estratégia de saúde da família no município de Sumé-PB

José Irivaldo Alves O. Silva
Hélia Maria de Sousa⁶

Introdução

Dados do Ministério da Saúde revelam que o sofrimento psíquico é um dos males que vem crescentemente atingindo os indivíduos no nosso país, realidade também constatada em diversos lugares do mundo: 3% da população geral sofre com transtornos mentais severos e persistentes, 6% da população apresenta transtornos psiquiátricos graves decorrentes do uso de álcool e drogas e 12% da população necessita de algum atendimento de saúde mental seja ele contínuo ou não (BRASIL, 2003). Silveira; Vieira (2009, p.03) salientam:

De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), os países em desenvolvimento apresentarão um aumento muito expressivo da carga de doença atribuível a

⁶ Graduada em Gestão Pública e servidora municipal em Sumé.

problemas mentais nas próximas décadas. Projeções para o ano de 2020 indicam que os problemas mentais serão responsáveis por cerca de 15% de DALYs (Anos de Vida Perdidos por Morte Prematura Ajustados por Incapacidade).

Tal quadro, segundo Nunes, Jucá e Valentim (2007), fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS), a partir da década de 1970, reconhecesse a magnitude dos problemas de saúde mental e admitisse a impossibilidade de seu cuidado ficar a cargo exclusivo de especialistas. Preconiza, então, a descentralização dos serviços existentes, a integração de serviços psiquiátricos em unidades de cuidados gerais, a formação de cuidadores não especializados e o aumento da participação da comunidade.

O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por leis complementares, vem gradativamente se assentando sobre os pilares da universalização, da integralidade, da descentralização e da participação popular. Com a implementação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) em 1991 e do Programa Saúde da Família (PSF) em 1994, buscava-se otimizar a assistência à saúde e a organização da atenção básica de forma a atender aos princípios do SUS. A Saúde da Família propõe uma ampliação do lócus de intervenção em saúde, incorporando na sua prática o domicílio e espaços diversos.

Atualmente, uma das diretrizes para assistência em saúde mental tem sido o fortalecimento da articulação entre saúde mental e a Atenção Básica de Saúde (ABS). Isso se deve em grande parte à longa história de lutas e reivindicações que resultaram na Reforma Psiquiátrica Brasileira. Nesse contexto, a Estratégia Saúde da Família (ESF) é

considerada como uma forte aliada da família e dos serviços extra-hospitalares de saúde mental para a assistência à pessoa em sofrimento psíquico. Observa-se, nos últimos anos, um avanço na implementação concreta destes recursos. Contudo, faz-se necessário avaliar se na prática cotidiana as experiências têm conseguido caminhar concretamente no sentido da eficácia dessa política pública, de forma a atingir o cumprimento dos objetivos propostos e garantir efetivamente os direitos dos usuários.

Considerando que a Avaliação de Políticas Públicas constitui-se em um aspecto extremamente relevante e desafiador para a área da Gestão Pública, interessou-me investigar a respeito do tema e analisar como está configurada a atenção à saúde mental na Estratégia Saúde da Família, no município de Sumé-PB, a partir das concepções dos seus profissionais. Objetiva-se ainda identificar as ações desenvolvidas nas Unidades Básicas de Saúde da Família (UBSFs) em torno da saúde mental e quais as possibilidades e as fragilidades que a Saúde da Família (SF) possui em relação ao desenvolvimento destas ações. Espera-se, com a pesquisa, poder contribuir para a melhoria da qualidade da gestão e dos serviços de saúde desse município.

O presente artigo possui a seguinte estrutura: introdução, revisão da literatura, metodologia, resultados e discussão, considerações finais e referências.

Contextualizando o modelo assistencial em saúde mental

O fenômeno loucura tem longo registro na história da humanidade e extensa aparição nas diversas sociedades. Acerca dos estudos sobre a loucura e o surgimento da psiquiatria, Amarante (1995) referencia Michel Foucault, com

sua obra *História da Loucura na Idade Clássica*, como um verdadeiro marco. De acordo com Foucault (1972 apud AMARANTE, 1995), durante a Época Clássica, os loucos eram considerados marginais, ameaçadores da ordem social. Era necessário livrar a sociedade dessa ameaça e para isso foram criados os hospícios, ou hospitais gerais, que possuíam a função de “hospedar” esse e outros segmentos marginalizados: eram as Santas Casas de Misericórdia. Essas instituições ofereciam abrigo, alimentação e assistência religiosa. Nesse período, ainda não havia a preocupação com critérios médico-científicos nesses espaços.

No final do Século XVIII, a loucura passa a ser vista sob o prisma da razão. Nasce o conceito de doença mental e de alienismo, movimento fundado pelo médico Philippe Pinel, que dá origem à psiquiatria e ao conseqüente processo de medicalização do Hospital Geral de Paris. Pinel foi o primeiro a classificar as alienações mentais e consolidar o conceito de alienismo e a profissão de alienista. Ele propôs que os loucos fossem libertados das correntes, mas que permanecessem submetidos ao isolamento total, pois este seria o caminho que traria de volta a liberdade perdida com a alienação. O internamento ganha características médicas e terapêuticas e a loucura se torna objeto de intervenção exclusivo dos alienistas. (AMARANTE, 1995).

O alienismo foi criticado desde a sua origem, questionavam-se o isolamento e o tratamento moral, suas premissas básicas. Além disso, década após década, a superlotação dos asilos e as denúncias de violência contra os internos tornaram-se crescentes. De modo que, depois da Segunda Guerra Mundial, a sociedade dirigiu seus olhares para os hospícios e descobriu que as condições de vida oferecidas aos pacientes psiquiátricos ali internados configuravam absoluta ausência de dignidade humana. Assim nasceram as primeiras

experiências de reformas psiquiátricas. Essas reformas foram várias e ocorreram em muitos países. Destaca-se a Psiquiatria Democrática, iniciada em Gorizia, na Itália, no início dos anos de 1960, e aprimorada na década seguinte em Trieste, outra cidade italiana. Teve como líder Franco Basaglia, italiano que esteve à frente de um grupo de psiquiatras que questiona, debate e estabelece princípios e estratégias para uma reforma psiquiátrica baseada na desconstrução do manicômio. A Psiquiatria Democrática foi determinante na sua inspiração para institucionalização de novas práticas em saúde mental no nosso país, embora também se registre a influência da Psiquiatria Preventista dos EUA (MELLO, 2007).

Trajetória da política de saúde mental no Brasil

Amarante (2007) relata que o erro da psiquiatria clássica estaria em separar um objeto fictício, “a doença”, da existência global, concreta e complexa dos sujeitos e do corpo social. Com esta separação, constituiu-se a “instituição” com seus aparatos científicos, legislativos e administrativos, todos referidos à “doença”. Esse modelo psiquiátrico baseia-se no paradigma flexineriano, que norteava os modelos de atenção à saúde em muitos países do mundo, inclusive no Brasil. Fundamenta-se no biologicismo, na tecnificação do ato médico e no curativismo, sustentando a prática sanitária de atenção médica centrada na doença e no hospital, dessa forma o sujeito deixa de ser integral, alienando-se o indivíduo dos aspectos sociais de sua vida.

No Brasil, o referido paradigma passa a ser questionado a partir da década de 1970, que foi marcada pela reorganização e mobilização de vários movimentos sociais, que impulsionam importantes transformações na conjuntura

política. A saúde passa a contar com a participação de novos personagens na discussão das condições de vida da população e das propostas do governo apresentadas para o setor saúde, evidenciando um novo direcionamento para a área, que viria por meio da Reforma Sanitária (ARAÚJO, 2007).

Nesse período, surge uma nova concepção de saúde, ampliada, que procura articular fatores externos à saúde, como estilo de vida, meio ambiente, entre outros. Originam-se elementos de um novo paradigma sanitário: o da Produção Social da Saúde, pelo qual se tem uma concepção positiva do processo saúde-doença. Conforme Mendes (1996, p.20):

Esse novo paradigma traz uma mudança não só na prática sanitária, mas uma verdadeira revolução na forma de pensar e fazer saúde. A prática médica é a vigilância à saúde, como uma ação integral que combina a promoção da saúde, ações de prevenção e de atenção curativa, baseando-se em três pilares: o território, compreendido como espaço em construção pela dinâmica social dos sujeitos; os problemas de saúde, vistos em sua totalidade; e a intersetorialidade, configurada em ações articuladas sobre os problemas.

De acordo com Bravo (2007), a luta pelo desenvolvimento desse novo paradigma consolida-se nos anos de 1980, quando a saúde passa a assumir, de fato, uma dimensão política vinculada à democracia, através do fortalecimento do Movimento Sanitário.

Todo esse contexto impulsionou o surgimento de um movimento não menos importante em torno da Reforma Psiquiátrica Brasileira que se iniciou no contexto de reemissão dos Movimentos Sociais, entre os quais destacamos o

Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM), nascido no final da década de 1970. A partir de um amplo movimento popular que passa a questionar o cerceamento das liberdades democráticas na ditadura, são deflagradas denúncias de maus-tratos (encarceramento, contenção física prolongada, uso de “camisa-de-força química”, etc.) a pessoas em condição de sofrimento psíquico, “tratadas” em hospitais psiquiátricos. Considera-se o episódio conhecido como “a crise da DINSAM” (Divisão Nacional de Saúde Mental), ocorrido em 1978, como o momento em que esse processo torna-se público. Articulado em torno da organização do MTSM também são denunciadas corrupção, fraudes, negligência, ausência de recursos e “psiquiatrização” do social no âmbito do subsetor da saúde mental (AMARANTE, 2006). O citado autor afirma que:

A assistência à saúde mental no Brasil caracterizava-se pelo descaso e a privação dos direitos de cidadania dos usuários, que eram “jogados” aos milhares em hospitais espalhados por todo o país, em sua maioria privatizados e financiados pelo Governo. Era a chamada “indústria da loucura”. Tais hospitais apresentavam condições extremamente precárias. Os internos eram submetidos a maus-tratos, abandono, miséria e solidão.

A esse respeito, Vecchia (2006) ressalta o notável fato de que, no período da ditadura militar, ocorreu uma enorme expansão do número de leitos psiquiátricos contratados com hospitais privados a ponto de, no ano de 1978, cerca de 90% do orçamento do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) ser destinado à contratação de tais leitos.

O mesmo autor relata que já nos primeiros anos da década de 1980, no período da cogestão Ministério da Saúde e Ministério da Previdência e Assistência Social, o “Plano do Conasp” procurou estimular a descentralização e ambulatorização da assistência à saúde, em geral, através das Ações Integradas de Saúde. No campo da saúde mental, em particular, colocou-se a meta de reduzir em 30% as internações psiquiátricas, limitar o tempo médio de internação de 90 para 30 dias e expandir em 50% as consultas ambulatoriais, o que ocorreu de forma localizada e, ainda assim, com reação do setor privado.

O movimento de redemocratização pós-ditadura no Brasil foi altamente favorável para que um conjunto de transformações importantes na atenção à saúde mental (teórico e técnico-assistenciais, jurídico-políticas e socioculturais) fosse estabelecido e incorporado às políticas de Estado. Estas transformações são conhecidas como o Movimento Brasileiro da Reforma Psiquiátrica. O projeto de Reforma Psiquiátrica Brasileira, com forte influência da Psiquiatria Democrática, traz em seu bojo propostas de reformulação do modelo assistencial, no qual se consolida o pensamento crítico ao saber psiquiátrico. Isso significa questionar o paradigma baseado na classificação do sofrimento psíquico como doença; na concepção do psiquiatra como detentor dos saberes/práticas voltados à reabilitação; na ideia de que a “cura” do sujeito enfermo seria obtida através da sua segregação num hospício (AMARANTE, 1995).

Nesse contexto, ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), em 1986, que, com ampla participação da sociedade civil, tornou-se um dos marcos mais importantes da história sanitária do país, apontando as diretrizes que dois anos mais tarde seriam incorporadas à Constituição de 1988 e que constituem o Sistema Único de Saúde (SUS). Como

desdobramento da 8ª CNS, foram propostas conferências de áreas temáticas específicas, dentre elas a de Saúde Mental. Esta ocorreu em 1987, abrangendo temas programáticos como a cidadania dos “doentes mentais”, a necessidade de revisão da legislação e a reorganização da assistência à Saúde Mental. A 1ª Conferência Nacional de Saúde Mental foi o momento em que o movimento de Reforma Psiquiátrica passou a incorporar outras entidades, como a dos usuários e familiares, constituindo-se como Movimento Social na luta “por uma sociedade sem manicômios” (VECCHIA, 2006).

Com a promulgação da Constituição de 1988, a saúde é reconhecida como direito de todos e dever do Estado. O SUS passa a ter seus fundamentos legais explicitados na Constituição Federal e nas Leis 8080/90 e 8142/90, nas constituições estaduais e nas leis orgânicas dos municípios, que incorporaram e detalharam os princípios da lei Magna do País.

Como referem Machado; Mocinho (2003), no ano seguinte, 1989, o Projeto de Lei (PL) de autoria do deputado Paulo Delgado, do Partido dos Trabalhadores (PT) de Minas Gerais, que dispõe sobre a substituição progressiva dos manicômios por serviços psiquiátricos alternativos, torna-se um marco histórico da luta antimanicomial, do movimento de desinstitucionalização da Psiquiatria tradicional. O objetivo desse PL é alterar a Legislação de 1934, que privilegia o modelo segregador e dissocializante do hospital asilar como único recurso “terapêutico”.

Em relação à Reforma Psiquiátrica, Rabelo (2005) registra que, oficialmente, os documentos preliminares que institucionalizaram a Política de Saúde Mental do Ministério da Saúde, basearam-se na Declaração de Caracas (1990), que em nível internacional, norteou o debate sobre a mudança no modelo de atenção à saúde mental estabelecendo, como

eixo da reestruturação da assistência psiquiátrica, a estratégia da Atenção Primária à Saúde (APS), no quadro dos Sistemas Locais de Saúde (SILOS), como forma de viabilizar modelos de atenção centrados nas populações locais e dentro de suas redes sociais. Quatro eixos principais foram estabelecidos: a) garantia de direitos civis para usuários com “transtornos mentais”, conforme a Carta das Nações Unidas (1991); b) superação do hospital psiquiátrico como unidade de tratamento; c) reestruturação do sistema de assistência psiquiátrica para reduzir a exclusão de pacientes mentais; d) construir uma rede diversificada de serviços, garantindo acesso, eficácia e eficiência no tratamento de portadores de transtorno mental.

Na opinião de Amarante (2007), a realização de mais duas Conferências de Saúde Mental, a de 1992 e a de 2001, ambas ocorridas em Brasília, ofereceram possibilidades inigualáveis de participação dos atores sociais na discussão das políticas de saúde mental e atenção psicossocial.

Porém, a restrição à internação de pessoas em instituições com característica asilar só se formaliza oficialmente com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do já citado Projeto de Lei Paulo Delgado, depois de doze anos de sua apresentação, efetivado pela Lei 10.216, promulgada em 06 de abril de 2001, estabelecendo os direitos dos pacientes mentais, limitando e regulando as internações (BRASIL, 2004).

Esperidião (2001) afirma que a aprovação desta lei constituiu um avanço histórico, culminado pelo empenho de uma série de segmentos sociais engajados no Movimento Nacional de Luta Antimanicomial, embora ainda insista em que há um longo caminho pela frente, a fim de incorporar as alterações decorrentes da lei nas ações de saúde coletiva.

Nesse contexto de incentivo à desospitalização da assistência psiquiátrica, o Ministério da Saúde viabilizou a reestruturação da saúde mental por meio dos

modelos alternativos e substitutivos, propostos pela Reforma Psiquiátrica. Estes modelos foram subdivididos em Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Núcleo de Atenção Psicossocial (NAPS), Residências Terapêuticas, Saúde Mental na Rede Básica de Saúde, Programas de Redução de Leitos Psiquiátricos, entre outros (MELLO, 2007).

Na especificidade da atenção em nível da atenção básica no SUS no que se refere à saúde mental, é instituída a Portaria 224/1992 (BRASIL, 2004) que define normas para a atenção em saúde mental, tanto em nível ambulatorial (unidade básica de saúde, centro de saúde, ambulatório, núcleo e centro de atenção psicossocial), quanto em nível hospitalar. A portaria é um marco legal em termos da atenção primária à saúde mental no SUS. Resgata os princípios de universalidade, hierarquização, regionalização e integralidade das ações e as diretrizes de diversidade de métodos e técnicas terapêuticas, garantindo continuidade da atenção, multiprofissionalidade, participação social e comando único em cada esfera de responsabilidade (DALLA VECCHIA; MARTINS, 2008).

A proposta, como afirmam Lucchese et al (2009), é que os diversos níveis de atenção à saúde formem uma rede precisa, que responda as demandas da saúde mental em corresponsabilidade com a comunidade. Assim, o nível primário de atenção se apresenta como um “espaço” privilegiado para que esse envolvimento ocorra, como veremos a seguir.

Atenção básica e saúde mental

Através da Portaria nº 648/GM de 28 de março de 2006, o Ministério da Saúde aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de elevada complexidade e baixa densidade, que devem resolver os problemas de saúde de maior frequência e relevância em seu território. É o contato preferencial dos usuários com o sistema. Considera o sujeito em sua singularidade, na complexidade, na integralidade e na inserção sociocultural e busca a promoção de sua saúde, a prevenção e tratamento de doenças e a redução de danos ou de sofrimentos que possam comprometer suas possibilidades de viver de modo saudável (BRASIL, 2007).

Esta noção de Atenção Básica reconhece a complexidade dos processos de atenção à saúde em todos os níveis e estimula o desenvolvimento de ações intersetoriais, que incorporam a realização de parcerias com outras instituições e a comunidade para a solução dos determinantes dos problemas de saúde. Estas ações são pautadas na valorização do trabalho em equipe, na democratização do conhecimento sobre o processo saúde e doença, e política de saúde, e no incentivo à organização da comunidade para o controle social.

No Brasil, assim como em outros países, nos quais, as Reformas Psiquiátricas são fundamentadas na desinstitucionalização dos pacientes psiquiátricos e na consolidação de bases territoriais do cuidado em saúde mental, vêm sendo enfatizadas diretrizes em torno de uma rede que contemple a atenção básica como locus preferencial de desenvolvimento de ações de tipo preventivo e promocional da saúde, além de se considerar que grande parte dos problemas de sofrimento

psíquico podem ser resolvidos nesse nível de assistência, sem que sejam necessariamente referenciados a níveis especializados do sistema de saúde.

O relatório da III Conferência Nacional de Saúde Mental, por sua vez, traz recomendações específicas referentes à inclusão das ações de saúde mental na rede de atenção básica, tais como: realizar ações de vigilância em saúde mental relacionadas aos locais de trabalho e condições de moradia, etc.; criar equipes especializadas de referência para as equipes da ESF e PACS (as equipes volantes, com a proporção mínima de uma equipe especializada para cada cinco equipes de SF); garantir minimamente um profissional de saúde mental de referência para cada duas equipes de SF, com atenção prioritária a casos graves, e proporcionar prevenção em saúde mental valendo-se de recursos comunitários.

A estratégia saúde da família e a atenção à saúde mental

Uma das estratégias fundamentais da atenção básica é a Estratégia Saúde da Família (ESF). Antes de verificarmos quais as diretrizes da política de saúde mental na ESF, façamos uma breve caracterização desta estratégia a nível nacional e a nível local.

De acordo com Heimann; Mendonça (2005), essa Estratégia supõe uma concepção ampliada de saúde e seu reconhecimento como direito de cidadania; a eleição da família e de seu espaço social como núcleo básico de abordagem na atenção à saúde; e a identificação de risco social e epidemiológico no território. Para o Ministério da Saúde, a partir da definição e organização da ESF como porta de entrada, desencadear-se-ia a reorganização de todo o SUS, também em seus níveis de média e alta complexidade,

visando ao atendimento integral à saúde e ao aprofundamento da municipalização.

A ESF a nível nacional

Heimann; Mendonça (2005) registram que, no Brasil, a adoção da ESF como política nacional estruturada ocorre a partir de 1994, quando o Ministério da Saúde divulgou o primeiro documento sobre a Saúde da Família (SF), denominado Programa Saúde da Família (PSF) à época, definindo o convênio entre o governo federal, estados e municípios, com o mecanismo de financiamento, exigências de contrapartidas e critérios de seleção de municípios.

Segundo Franco; Merhy (2000), em setembro de 1998, foram definidos pelo Ministério da Saúde os princípios norteadores da SF, como sendo: a) caráter substitutivo, ou seja, substituição às práticas convencionais de assistência por um novo processo de trabalho, cujo eixo está centrado na vigilância à saúde; b) integralidade e hierarquização: a UBSF está inserida no primeiro nível de ações e serviços do sistema local de saúde, denominado Atenção Básica, devendo estar vinculada à rede de serviços de forma que se garanta atenção integral aos indivíduos e famílias e sejam asseguradas a referência e contrarreferência para os diversos níveis do sistema; c) equipe multiprofissional, composta minimamente por um(a) médico(a) generalista ou médico de família, um(a) enfermeiro(a), um(a) auxiliar de enfermagem e de quatro a seis agentes comunitários de saúde (ACS); d) territorialização e adscrição da clientela: devendo cobrir cerca de 4.500 habitantes e referenciar-se a uma Unidade Básica de Saúde da Família (UBSF), que assegura acesso do usuário na rede do SUS.

Heimann; Mendonça (2005) ressaltam que o Ministério da Saúde, posteriormente ao período de implantação do

PSF, considerava que outros profissionais poderiam ser incorporados à equipe mínima, porém não garantia o financiamento para tal. Portanto, a iniciativa seria da gestão local, de acordo com a organização e as necessidades de cada município. Depois foram inseridos à equipe da SF um(a) dentista e um(a) auxiliar de consultório dentário. Mais recentemente, muitos municípios incluíram outros profissionais, como assistentes sociais e fisioterapeutas em suas equipes de SF.

Considerando a Política Nacional de Atenção Básica definida por meio da Portaria nº 648/GM, de 28 de março de 2006, no ano de 2008, foram criados os Núcleos de Apoio da Família (NASF) com o objetivo de ampliar a abrangência e o escopo das ações da atenção básica, bem como sua resolubilidade.

A Portaria GM nº 154, de 24 de janeiro de 2008 que cria os Núcleos de Apoio da Família (NASF), estabelece em seus artigos 5º e 6º os quantitativos de equipes para implantação do NASF I (mínimo de 08 equipes de saúde da família vinculadas) ou NASF II (mínimo de 03 equipes de saúde da família vinculadas e densidade populacional abaixo de 10 habitantes por quilômetro quadrado, de acordo com dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ano base 2007). Constituídos por equipes compostas por profissionais de diferentes áreas de conhecimento, atuam em parceria com os profissionais das Equipes Saúde da Família - ESF, compartilhando as práticas em saúde nos territórios sob responsabilidade das ESF, atuando diretamente no apoio às equipes e na unidade na qual o NASF está cadastrado. Os NASF devem buscar instituir a plena integralidade do cuidado físico e mental aos usuários do SUS por intermédio da qualificação e complementaridade do trabalho das Equipes Saúde da Família.

Como a ESF está estruturada em Sumé

O Município de Sumé está localizado no Cariri Ocidental da Paraíba, região do semiárido, a 265 km da capital João Pessoa. Emancipado no ano de 1951, o município de Sumé, segundo dados do IBGE (2010), possui uma área de 838,058 km², contando com uma população de 16.060 habitantes com densidade de 19,18 hab./km².

No município de Sumé, o Programa de Saúde da Família foi implantado no ano de 1998, com a instalação de duas unidades básicas de saúde, uma no centro da cidade e a outra no Bairro Alto Alegre, ambas já com dentista e auxiliar de consultório dentário, sendo o segundo município da Paraíba a inserir esses profissionais na equipe mínima.

Considerando a densidade populacional antes referida, desde o ano de 2000, o município já conta com 100% de cobertura de Saúde da Família, possuindo 06 (seis) UBSFs, com 02 (duas) unidades âncoras.

Como já foi visto, para implantação do NASF I é necessário que o município possua, no mínimo, 08 equipes de SF, porém, a partir da articulação e solidarização por meio um “consórcio” celebrado com os municípios limítrofes de Congo, Amparo e Camalaú, foi instalado em Sumé o Núcleo de Apoio à Saúde da Família I (NASF I). Esta implantação deu-se através da portaria nº 1.616, de 6 de agosto de 2008 do Ministério da Saúde. O NASF de Sumé conta com equipe multidisciplinar composta por Psicólogo, Assistente Social, Fonoaudiólogo, Nutricionista, Médico Pediatra e Educador Físico. Esta equipe é responsável pela assistência matricial à ESF nos quatro municípios consorciados.

A saúde mental na ESF

Como já foi destacado anteriormente, o atendimento ambulatorial das ações de saúde mental também deve ocorrer nas Unidades Básicas de Saúde, sob a responsabilidade de uma equipe multiprofissional. Como afirmam Lancetti; Amarante (2006, p.615): “Fazer saúde mental hoje é uma tarefa que compete a todos os profissionais de saúde, especialmente os que operam na atenção primária”.

Em se tratando dessa reforma substitutiva, que possui legislação própria que determina as especificidades de suas ações, Scóz; Fenili (2003) chamam a atenção para alguns aspectos que possibilitam a convergência de ações de saúde mental na SF, por exemplo: os princípios do SUS; modalidades de cuidado que garantam a escuta, o vínculo, as biografias, as raízes culturais, as redes de pertencimento e estejam atentas, recusando as formas de medicalização, psiquiatrização e psicologização; planejamento, desenvolvimento e avaliação das ações em equipe multiprofissional; desenvolvimento das ações de saúde mental nas unidades de saúde, nos domicílios, nos lugares e recursos comunitários; atendimento às pessoas em situações de gravidade, através de ações efetivas que viabilizem o acesso.

Lucchese et al (2009) apontam como importantes pontos de articulação entre a Saúde da Família e atenção à saúde mental, na lógica da Reforma Psiquiátrica, o desafio de tomar a família em sua dimensão sociocultural como objeto de atenção, de planejar e executar ações num determinado território, promover cidadania, participação comunitária, e constituir novas tecnologias para melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A efetivação desse propósito pressupõe a integração entre a ESF e os serviços substitutivos, como o CAPS, conforme ressaltam Coimbra et al (2005, p.16).

Nos municípios onde não há CAPS, a equipe de SF deveria receber capacitação de uma equipe de saúde mental, do próprio município, de um município vizinho ou até mesmo da Secretaria de Saúde do Estado, para que os profissionais possam ter alguns subsídios para auxiliar na assistência à demanda de pessoas em sofrimento psíquico das mais variadas origens: esquizofrenia; distúrbio bipolar afetivo; depressão; neuroses; alcoolismo; drogadição; fármaco-dependência de benzodiazepínicos; tentativa de suicídio; e problemas de ordem social que afetam direta e indiretamente as pessoas e suas famílias, como: violência sexual; violência urbana; maus tratos a crianças e idosos, dentre outros.

O Ministério da Saúde preconiza que é de fundamental importância a atuação da equipe de SF na identificação precoce de alterações de comportamento e outros sinais crônicos de agudização do quadro de transtorno psiquiátrico, bem como o acompanhamento, inclusive medicamentoso, das pessoas em sofrimento psíquico. Também recomenda que sejam promovidas discussões com a família e a comunidade sobre a inserção social desses usuários, buscando romper ou pelo menos minimizar o estigma existente em relação a tais problemas de saúde (BRASIL, 2000).

A Portaria 224/1992 (BRASIL, 2004) estabelece além do atendimento individual, o atendimento grupal (grupo operativo, grupo terapêutico, grupos de orientação, atividades

socioterápicas, atividades de sala de espera, atividades educativas em saúde, etc.), as visitas domiciliares (que podem ser realizadas por técnicos de nível médio e/ou superior) e atividades comunitárias na área de referência do serviço devem ser consideradas no planejamento das ações de assistência e prevenção.

Na opinião de Lancetti; Amarante (2006), a ESF possui como eixo a saúde mental. Nessa Estratégia, os profissionais conhecem os usuários pelo nome, conhecem suas biografias e o seu território existencial e geográfico, experimentam várias maneiras de relacionamento com eles. Os usuários também conhecem de perto a equipe e depositam nela diversos sentimentos, que podem ser negativos ou positivos. Essa relação pode contribuir para o processo terapêutico ou transformar-se em carga insuportável. Daí a importância da capacitação, do apoio dos profissionais especializados em saúde mental.

Os referidos autores sublinham outras características que favorecem o trabalho de saúde mental na SF: há tratamento continuado; pratica-se o acolhimento; desenvolvem-se ações coletivas; o médico de família e, algumas vezes, o agente comunitário de saúde tem poder vinculador maior que um psiquiatra ou um psicólogo. Enfim, a SF tem um enorme poder de inserção no território. Mas faz-se necessário o suporte, a associação dos CAPS e das equipes volantes de saúde mental à equipe de SF, contribuindo com a capacitação e trabalhando juntas, para que possam ser oferecidas mais qualidade e rapidez no atendimento às demandas dos usuários.

Porém, apesar da ênfase atribuída à necessidade de serem desenvolvidas ações de saúde mental na Atenção Básica, constata-se que iniciativas desse teor são ainda incipientes, como afirmam Nunes; Jucá; Valentim (2007, p.2376):

A despeito da política de Saúde Mental, que norteia atualmente a Reforma Psiquiátrica, estimular práticas pautadas no território, e articuladas em uma rede ampliada de serviços de saúde, a lacuna ainda parece ser grande entre o que essas diretrizes propõem e o que se observa na realidade concreta.

Em termos da gestão dos serviços, é consenso que uma relação estreita destas estratégias substitutivas ao hospital psiquiátrico com a atenção primária à saúde é condição necessária para que se constitua uma rede de cuidados progressivos e integrais em saúde mental. Observa-se, nos últimos anos, um avanço na implementação concreta destes recursos. Ainda assim, colocam-se várias questões: na prática cotidiana, as experiências têm conseguido caminhar concretamente no sentido dos princípios de desinstitucionalização? Esta necessária parceria entre ESF e Saúde Mental tem se efetivado de fato? Quais os seus limites e possibilidades?

Objetivando contribuir para as reflexões acerca das questões acima, buscamos analisar a atenção à Saúde Mental na ESF do município de Sumé/PB, a partir das concepções dos seus profissionais, cujos resultados são apresentados a seguir.

Resultados e discussão

O questionário permitiu identificar dados genéricos do perfil dos entrevistados, a saber: 80% são mulheres e 20% são homens. Quanto à escolaridade, 75% possuem ensino médio, 10% superior incompleto e 15% superior completo.

Os quadros a seguir apresentam dados referentes às questões abertas abordadas na pesquisa e que nos auxiliaram na análise dos resultados.

Quadro 1 – Tempo de atuação na ESF

Faixa	1 a 5 anos	6 a 10 anos	11 a 15 anos	16 a 20 anos
%	20%	20 %	50%	10%

Fonte: Pesquisa de campo.

Um dado importante a ser observado é que a maioria dos profissionais (80%) está atuando na SF num período que varia de 06 a 20 anos, no entanto referem possuir pouco ou nenhum conhecimento sobre as propostas do Ministério da Saúde para o desenvolvimento de ações de saúde mental na atenção básica, como veremos ao longo dessa análise.

Ao iniciarmos a pesquisa e explicarmos seus objetivos e os procedimentos a serem realizados, muitos demonstraram dificuldades para se expressar em relação ao tema saúde mental. Isto pode ser verificado a partir dos dados apresentados nos quadros abaixo. As falas selecionadas representam os grupos de entrevistados que responderam de forma similar.

Quadro 2 - Qual a sua concepção a respeito da saúde mental?

“Não sei” ou “Não entendo do assunto”	“Uma área muito importante do trabalho da saúde”	“Entende-se pelo bem-estar físico, psíquico e social do indivíduo.”
50%	30%	20%

Fonte: Pesquisa de campo.

A Organização Mundial de Saúde (2001) enfatiza a importância do aspecto emocional na atenção à saúde quando cita que é impossível alcançar saúde se não se cuidar das necessidades emocionais. Entende-se que saúde mental é qualidade de vida onde interagem fatores internos e externos, que podem influenciar o indivíduo, tanto de forma positiva como negativa. Portanto, o conceito de saúde mental se insere no campo psicossocial, na medida em que incorpora a dimensão social à dimensão biológica e psicológica do processo saúde e doença. Como pudemos perceber na nossa

pesquisa, apenas uma minoria dos entrevistados partilham dessa concepção de forma integral ou aproximada.

Quadro 3 - Que conhecimentos possui sobre a proposta do Ministério da Saúde de inclusão das ações de saúde mental na atenção básica?

“Pouco” ou “Nenhum conhecimento.”	“Entrega de medicamentos e realização de palestras.”	“Encaminhamento para o CAPS.”	“Capacitações, prevenção, atendimento multidisciplinar.”
60%	10%	20%	10%

Fonte: Pesquisa de campo.

Como visto no decorrer deste artigo, a Reforma Psiquiátrica Brasileira em que a desinstitucionalização tem como propósito as relações do cuidado em saúde mental, propondo novas alternativas de atenção com foco no sujeito em seu território, a inclusão das ações de saúde mental na atenção básica, a partir da ESF, pode favorecer a consolidação da rede de cuidados em saúde mental, bem como a reinserção social do indivíduo em sofrimento psíquico.

Verifica-se no quadro acima que a maioria dos entrevistados não conhece a proposta do Ministério da Saúde de inclusão das ações de saúde mental na atenção básica. Porém, este fato não é constatado apenas no município de Sumé. A esse respeito, Tanaka; Ribeiro (2009, p.05) afirmam:

Apesar dos esforços da Coordenação Geral da Saúde Mental/DAPE/SAS/MS, a inclusão efetiva de assistência à saúde mental na atenção básica ainda é uma realidade pouco freqüente. No documento “Política Nacional da Atenção Básica-2006”, não há nenhuma referência às ações de saúde mental e não há indicadores relativos às ações de saúde mental realizadas pelas equipes do PSF no Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), ainda que propostas já tenham sido elaboradas.

Quadro 4 - Em sua opinião, qual o papel da SF em relação à saúde mental?

“A SF é muito importante, por trabalhar com as famílias.”	“A SF não está preparada para trabalhar a Saúde Mental”	“Realizar palestras e entregar os medicamentos.”	“Atendimento, orientação e encaminhamento para especialistas”
20%	20%	10%	40%

Fonte: Pesquisa de campo.

Como pudemos constatar ao longo desse estudo, o conceito de território presente na ESF estabelece uma forte interface com princípios caros à reforma psiquiátrica brasileira. As noções de integralidade da atenção, territorialidade e responsabilização pela demanda, além de conferir um novo sentido e ordenamento às ações de saúde mental no contexto da atenção básica, tornam possível migrar do modelo das psicoterapias tradicionais para um modelo onde o usuário seja considerado como sujeito-social.

Porém, pelas falas acima, percebe-se que esses princípios parecem dissociar-se, no momento em que os profissionais entendem que a responsabilidade da SF deve ser apenas de atender, orientar e encaminhar aos serviços especializados. Portanto, conceitos, como vínculo, acolhimento e cuidado no contexto de uma atenção humanizada, remetem à construção de uma gestão compartilhada do cuidado. Isto implica na existência de uma rede de compromissos e responsabilidades a serem assumidos pelos gestores, pelos profissionais, pelos usuários do sistema de saúde e pela comunidade em geral, que parecem estar sendo desconsiderados.

Quadro 5 - Que ações esta UBSF vem desenvolvendo em torno da saúde mental?

“Nenhuma”	“Encaminhamento para o CAPS e psicólogos.”	“Prescrição de medicamentos e palestras.”	“Apoio e orientação às famílias.”
30%	40%	10%	20%

Fonte: Pesquisa de campo.

As informações apresentadas nesta questão só vêm corroborar o entendimento dos profissionais de SF expresso na questão anterior, através de uma prática limitada a ações que reforçam a fragmentação do fazer saúde, a medicalização e a desresponsabilização em relação aos seus usuários, no que tange à saúde mental. Não há nenhuma fala que considere o acompanhamento, a referência e contrarreferência, o acompanhamento do usuário, pautando-se no acolhimento e no vínculo como estratégias de intervenção na saúde. Também percebe-se que é incipiente o desenvolvimento de ações coletivas na comunidade, no território social onde as pessoas se encontram e no núcleo familiar como foco de atenção e de cuidado.

O que nos leva a crer que esses dados podem representar ausência de entendimento de que a ESF e a saúde mental apresentam características que as aproximam enquanto áreas de saber, de prática assistencial e de cuidado, culminando em sua parceria para atingir a proposta de reabilitação psicossocial e de atenção integral ao usuário.

Quadro 6 - Em sua opinião quais os limites da ESF em relação ao desenvolvimento de ações voltadas à saúde mental?

“Falta de conhecimento a respeito do assunto.”	“Falta de recursos adequados para trabalhos com a demanda.”	“Não sei.”	“Falta de capacitação para a equipe e apoio dos especialistas”
30%	10%	10%	50%

Fonte: Pesquisa de campo.

Através destas falas é possível identificar as principais dificuldades no que concerne à efetivação da política de saúde mental na SF. Em sua quase totalidade, os profissionais referem-se à falta de conhecimento, de capacitação específica sobre a área, para que possam estar preparados

para lidar com conteúdos ligados ao sofrimento psíquico e às necessidades subjetivas no cotidiano da assistência. De fato, constatamos na nossa pesquisa que não há registro no município de nenhuma capacitação em saúde mental para os profissionais da rede de Atenção Básica. Consideramos que este é um elemento importante a ser destacado e que pode nos levar a refletir sobre o processo de gestão da política de saúde mental no município. Também, pode-se constatar que a citada “falta de apoio dos especialistas” significa que o apoio matricial e a articulação com a rede de serviços de saúde mental parecem não estar sendo efetivados.

Quadro 7 - Que possibilidades você aponta para o desenvolvimento de ações voltadas à saúde mental nesta UBSF?

“Com treinamento, podemos dar maior assistência aos usuários e à família.”	“Não sei.”	“Formar grupos desses usuários e ter especialistas para acompanhar.”	“Tratamento e acompanhamento multidisciplinar, parcerias, intersetorialidade.”
30%	10%	30%	30%

Fonte: Pesquisa de campo.

Ao se analisar as respostas a esta questão, é possível constatar que os profissionais conseguem visualizar várias alternativas para o trabalho em saúde mental em suas unidades, que estão contempladas na proposta do Ministério da Saúde. Porém, como visto nas questões anteriores, os entraves são mais que determinantes para a não efetivação desse processo, em especial, os largamente expressados: falta de capacitação na área e apoio especializado, de forma permanente.

Quadro 8 - Que contribuições efetivas um trabalho voltado à saúde mental pode trazer à população usuária desta UBSF?

“Acabar com o preconceito que a própria população cria sobre esses usuários.”	“Inclusão social, bem-estar, melhor convívio com a família.”	“Mais informação e melhor encaminhamento dos casos”	“Melhora ou diminuição dos casos de internação por problemas psíquicos.”
20%	30%	20%	30%

Fonte: Pesquisa de campo.

Estas falas representam, de forma bem resumida, vários aspectos da mais difundida das propostas do Movimento de Reforma Psiquiátrica Brasileira sobre o qual discorreremos ao longo deste artigo: a desinstitucionalização. A parceria entre a ESF e a saúde mental possibilita a reabilitação psicossocial a partir do território, de modo a reduzir internações psiquiátricas desnecessárias e facilitar o atendimento integral na família, modificando as relações de cuidado e as práticas em saúde.

Isto significa que os profissionais, embora afirmem não conhecer as diretrizes oficiais da Política de Saúde Mental e afirmarem que necessitam de capacitação na área, possuem concepções bastante coerentes sobre o impacto positivo que essa política pública causaria, caso viesse a ser executada eficazmente.

Considerações finais

Com base no referencial teórico utilizado, pôde-se compreender que o Movimento da Reforma Psiquiátrica Brasileira revolucionou a área da Política de Saúde Mental no Brasil. O sofrimento psíquico deixa de ser um assunto distante do cotidiano e passa a fazer parte da vida da sociedade, que assume papel fundamental no novo olhar: o psicossocial,

possibilitando a desmistificação e superação de preconceitos. Propõe um processo de reinserção social, no qual o usuário é estimulado na retomada de sua vida com autonomia, valorizando sua cidadania. O indivíduo em sofrimento psíquico é considerado um sujeito de direitos e deveres, e o cuidado em saúde mental deve ser desenvolvido de acordo com esse entendimento.

Nesse contexto, a Atenção Básica, em especial a Estratégia de Saúde da Família, é tida como porta de entrada e de acolhimento dos problemas de saúde e que, de acordo com os preceitos do SUS, é fundamentada no atendimento do indivíduo, a partir de uma visão sistêmica e integral, no seu contexto familiar e social, com o compromisso de responsabilização em relação à promoção, prevenção e recuperação da saúde (entendida como um conjunto de aspectos físicos, psíquicos e sociais). Dentre os problemas de saúde que emergem com a aproximação das comunidades, destacam-se as questões de saúde mental.

Porém, como apontado no estudo, esta “nova” demanda explicita as deficiências dos serviços tanto relativas à insuficiência na formação da equipe de saúde quanto à carência de instrumentos, apoio técnico especializado e organizacional para a resolução e/ou encaminhamento dos problemas identificados e/ou demandados pelos usuários. Constata-se o despreparo dos profissionais para lidar com conteúdos ligados ao sofrimento psíquico e às necessidades subjetivas no cotidiano da assistência; a tendência à medicalização dos sintomas e, por fim, a dificuldade de estabelecer de fato serviços de referência e contrarreferência.

Conclui-se, portanto, que o investimento da Gestão Pública na melhoria da atenção aos problemas de saúde mental é passo necessário e imprescindível. Há grande necessidade de uma ação conjunta entre a saúde mental e a atenção

básica, priorizando a capacitação da equipe envolvida na assistência da Estratégia de Saúde da Família. É importante salientar que nenhuma outra situação de saúde apresenta este grau de complexidade, que contempla aspectos biológicos, emocionais e sociais. O planejamento das ações em saúde na atenção básica integrado às políticas locais de saúde mental poderia auxiliar na definição de competências de cada dispositivo da rede de atenção e conduzir a uma integração maior das ações desenvolvidas nas comunidades.

Referências

AMARANTE, P. **Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

_____. Rumo ao fim dos manicômios. **Revista Mente e Cérebro**. n.164, set./2006.

_____. **Saúde Mental e Atenção Psicossocial**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

ARAÚJO, R. M. de. **Família e saúde mental: um olhar sobre a relação família: portador de transtornos mentais do bairro de Monte Castelo**. 2007. Monografia (Graduação em Serviço Social). UEPB. Campina Grande, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Lei Orgânica da Saúde nº. 8.080/90**. Diário Oficial da República Federativa Brasil, Brasília, 1990. Disponível em <02 fev.2013http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080>. Acesso em: 02 fev. 2013.

_____. Ministério da Saúde. **Lei Orgânica da Saúde nº. 8.142/90**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1990. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 02 fev. 2013.

_____.Ministério da Saúde. **Cadernos da Atenção Básica:** Programa Saúde da Família.Caderno 3. Brasília, 2000. Disponível em <bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd03_12.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

_____.Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Saúde mental e atenção básica: o vínculo e o diálogo necessários.** 2003. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 02 fev.2013.

_____. Ministério da Saúde. **Legislação em saúde mental:** 1990-2004. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 04 fev. 2013.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção À Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica.** 4. ed. – Brasília : Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: <portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/volume_4_completo.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRAVO, M. I. S. Política de Saúde no Brasil. In: **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional.** São Paulo: Cortez, 2007.

COIMBRA, V. C. C. et al. A Atenção em saúde mental na estratégia saúde da família. **Revista Eletrônica de Enfermagem,** v.07, n.01, p.113-117, 2005. Disponível em: <www.fen.ufg.br/revista.htm>. Acesso em: 06 fev. 2013.

DALLA VECCHIA, M.; MARTINS, S. T. F. **Desinstitucionalização dos cuidados a pessoas com transtornos mentais na atenção básica: aportes para a implementação de ações.** Interface – Comunic., Saúde, Educação. Botucatu. Disponível em:<<http://www.interface.org.br/arquivos/aprovados/artigo87pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

ESPERIDIÃO, E. Assistência em saúde mental: a inserção da família na assistência psiquiátrica. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, Goiânia, v.3, n.1, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.fen.ufg.br/revista>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

FRANCO, T. B.; MERHY, E. B. Programa Saúde da Família (PSF): contradições de um programa destinado à mudança do modelo tecnoassistencial. In: **Anais do Congresso Paulista de Saúde Pública**, 2000, São Paulo. Disponível em <<http://www.professores.uff.br/tuliofranco/textos/PSF-contradicoes.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2013.

HEIMANN, L. S.; MENDONÇA, M. H. A Trajetória da Atenção Básica em Saúde e do Programa de Saúde da Família no SUS: uma busca de identidade. In: LIMA et al (org.). **Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

LANCETTI, A.; AMARANTE, P. Saúde Mental e Saúde Coletiva. In: CAMPOS et al (org.). **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec: Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

LUCHESE ,R. et al. Saúde Mental no Programa Saúde da Família: Caminhos e impasses de uma trajetória necessária. **Caderno de Saúde Pública**, v.25, n.09. Rio de Janeiro, set. 2009.

MACHADO, A. P.; MOCINHO,R. R. Saúde Mental: um desafio no Programa Saúde da Família. **Boletim da Saúde**, Porto Alegre, v.17, n.2, jul./dez. 2003. p.160-170.

MELLO, A. N. O Portador de transtorno mental, sua realidade e percepção quanto à atuação do Programa Saúde da Família (PSF): um estudo na comunidade do Bairro das Cidades - Campina Grande/ Pb. 2007. Trabalho de conclusão de Curso

(Serviço Social). Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, 2007.

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

NUNES, M.; JUCÁ, V. J.; VALENTIM, C. P. B. Ações de saúde mental no Programa Saúde da Família: confluências e dissonâncias das práticas com os princípios das reformas psiquiátrica e sanitária. **Cadernos de Saúde Pública**, v.23, n.10, p.2375-2384, 2007.

OPAS/OMS. Organização Pan-Americana de Saúde. Organização Mundial da Saúde. **Relatório sobre saúde no mundo 2001: Saúde mental - nova concepção, nova esperança**. Genebra, 2001.

RABELO, A. R.. et al. **Um manual para o CAPS**. Salvador: Departamento de Neuropsiquiatria da UFBA, 2005.

SCOZ, T. M. X.; FENILI, R. M. Como desenvolver projetos de atenção à saúde mental no Programa Saúde da Família. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v.5, n.2, p.71, 2003. Disponível em: <<http://www.fen.ufg.br/revista>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

SILVEIRA, D. P.; VIEIRA, A. L. S. Saúde mental e atenção básica em saúde: análise de uma experiência no nível local. **Ciências. Saúde Coletiva**, v.14, n.1, Rio de Janeiro, jan./ fev. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 02 fev. 2013.

TANAKA, O. Y.; RIBEIRO; E. L. Ações de saúde mental na atenção básica: caminho para ampliação da integralidade da atenção. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.14, n.2, Rio de

Janeiro, mar./abr. 2009. Disponível em: <[http : www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo)>. Acesso em: 02 fev. 2013.

VECCHIA, M. D. A saúde mental no Programa de Saúde da Família: estudo sobre práticas e significações de uma equipe. 2006. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). Faculdade de Medicina de Botucatu, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Botucatu, 2006.

CAPÍTULO V

Economia solidária e terceiro setor

Grupo mulheres idealistas: economia solidária e contribuições para o município do Congo/PB

**Luiz Antônio Coêlho da Silva
Genilda Sales da Silva Pereira ⁷**

Introdução

O presente artigo tem como finalidade mostrar a importância das atividades resultantes da Economia Solidária, enfatizando a formação do grupo Mulheres Idealistas como solução para a busca de emprego e renda. O grupo feminista está inserido na Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Riacho do Algodão e Santa Rita de Cima, município do Congo na Paraíba, localizada na Comunidade St^a Rita de Cima, vizinho à Comunidade do Riacho do Algodão, com distância de 9 km do município do Congo, localizando-se entre este município e o município de Sumé, ambos no Cariri Ocidental no estado da Paraíba.

Mediante essas afirmações, o objetivo geral deste artigo é a análise voltada ao grupo Mulheres idealistas e

⁷ Graduada em Gestão Pública.

sua formação como mecanismo de equilíbrio na Economia Solidária, além de suas contribuições sociais e econômicas para o município. Como objetivos específicos, têm-se: demonstrar a importância do aproveitamento de materiais recicláveis como: garrafas pet (fabricação de vassouras), recursos naturais para o grupo; verificar os fatores e as atividades do grupo que influenciam para o desenvolvimento local e sustentável da comunidade do projeto; e, enfatizar o apoio da gestão pública municipal ao grupo feminista do estudo.

Com base nessa compreensão, apresentam-se os conceitos básicos da Economia Solidária, explanando as melhorias adquiridas na responsabilidade do grupo feminista Mulheres Idealistas na comunidade Santa Rita de Cima – Congo/PB, priorizando principalmente o apoio da gestão pública do município. Este grupo de trabalho surgiu de um pensamento coletivo, mediante a necessidade de as mulheres do grupo quererem conquistar um espaço, para que pudessem desenvolver atividades variadas na comunidade e que trouxessem benefícios para elas e para toda a família, como emprego e renda. O grupo ganhou força em 2009, quando as irmãs Canizianas (irmãs de São Pedro Canísio) Ilmária, Vanilda e Tereza, recém-chegadas do Estado do Tocantins deram suas contribuições ajudando com ideias, indicando caminhos, estudando técnicas, apontando metas e objetivos.

Este artigo se justifica a partir da curiosidade do pesquisador em analisar a formação e a atuação do grupo feminino, que conta atualmente com alguns projetos e apoio da Prefeitura Municipal do Congo, SEBRAE, CUNHÃ, SINTRAF, PDHC/Centro das Mulheres 8 de março. Este grupo é de suma importância para a região do Cariri paraibano por proporcionar alimentos frescos e saudáveis, sem produtos químicos, já que se trata de uma agricultura

sustentável, buscando garantir melhorias ambientais ao solo, além da melhoria da gestão pública municipal, para os cidadãos em geral e para estudos acadêmicos.

Os procedimentos metodológicos adotados foram um estudo descritivo, exploratório, analítico e qualitativo, com análise documental e bibliográfica, uso de *sites* e artigos/periódicos acadêmicos, através de um estudo de caso realizado na comunidade Santa Rita de Cima – Congo/PB, incluindo todas as mulheres participantes do grupo feminista “Mulheres Idealistas”, destacando a gestão pública como um dos apoios necessários, mediante pesquisa *in locu*, onde acontecem frequentemente reuniões preparatórias do grupo, em que uma análise é feita voltada ao trabalho, aos produtos e a comercialização. De acordo com Gaiger (2002), a Economia Solidária é uma forma de produção, consumo e distribuição de riqueza, é uma economia centrada na valorização do ser humano e não do capital.

No caso das comunidades Santa Rita de Cima e do Riacho do Algodão, no município do Congo – PB, observa-se que o desenvolvimento local, surgiu a partir de um engajamento, um pensamento coletivo, em que todas as mulheres do grupo viam o espaço rural como uma fonte de geração de emprego, partindo de pressupostos que a sustentabilidade depende apenas de uma organização e união, e que este desenvolvimento pode ser conquistado pelo esforço e pela confiança e não pelo gênero.

No Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, os governos municipais não tinham obrigação perante os problemas sociais, mas logo após foi implantada uma descentralização que coloca os governos a frente dos desafios de resolver determinadas questões de atendimento às necessidades sociais; por isso, em algumas situações comunidades se reúnem e buscam solucionar problemas exercendo

atividades, como agricultura familiar, reaproveitamento de materiais recicláveis, como exemplo, as vassouras de garrafas pet. Portanto, elas atuam sem esperar atitudes da gestão pública que, muitas vezes, contribuem de forma lenta.

Na intenção de analisar o desenvolvimento do grupo feminista destacando a Economia Solidária no município, faz-se a seguinte indagação: **A criação do grupo “Mulheres Idealistas” proporcionou solução para a busca de emprego e renda e melhor qualidade de vida para a comunidade Santa Rita de Cima – Congo, na Paraíba?**

Este artigo está estruturado da seguinte forma: introdução, referencial teórico, metodologia, estudo de caso com análise de resultados e discussão, considerações finais e referências.

Referencial teórico

A economia solidária e suas transformações sociais

Para que haja uma melhor compreensão do processo recente de desenvolvimento da Economia Solidária no Brasil é importante analisar as transformações sociais ocorridas durante as décadas de 1970 a 1990, em que a primeira foi marcada pela transição do modelo Keynesiano (endividamento do Estado) para o modelo econômico liberal, caracterizando-se pelo início de uma nova crise econômica mundial, com um aumento exorbitante do preço internacional do petróleo e de seus derivados (ARROYO; SCHUCH, 2006, p.32).

Constata-se ainda que a década de 1980 foi o início de mudanças profundas nas estruturas econômicas e políticas, em que os termos: economia, privatizações e investimento passam a ser extremamente utilizados, dando ênfase aos debates sobre questões ambientais. Já na década de 1990, o

avanço tecnológico fez com que as barreiras políticas, econômicas e sociais fossem quebradas, mediante a integração econômica e a globalização, aprofundando as desigualdades sociais e políticas entre os povos.

A participação das mulheres nessas experiências evidencia um processo inegável de autonomização, baseado em várias dinâmicas estreitamente complementares. Em países como o Brasil, nota-se a existência de órgãos especializados e políticas públicas empenhadas em garantir os direitos das mulheres. Mesmo com a existência desses aparatos governamentais, o desafio de garantir todos os direitos humanos a todas as mulheres está presente, o que demonstra que as demandas feministas não se esgotam na transformação do Estado. Uma primeira forma de mediação se dá entre as mulheres, tomadas isoladamente e reconhecidas em sua individualidade, e o coletivo que elas constituem.

Portanto, a Economia Solidária ressurgiu no Brasil, assim como nos países europeus e nos Estados Unidos como uma alternativa de salvamento para a classe trabalhadora, contra o processo neoliberal de aniquilamento de uma grande quantidade de postos de trabalho formal, tanto na iniciativa privada, quanto na esfera pública; em que o presidente Fernando Collor de Melo iniciou sua política de privatização e se instalando durante dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), aumentando assim a pobreza a um nível jamais visto.

no entanto, o desenvolvimento local tende a proporcionar condições, com melhor qualidade de vida, quando se trata principalmente de Economia Solidária e desenvolvimento sustentável. Portanto, nota-se que é através da produção, comercialização e consumo que surge a solução para os problemas e envolve famílias inseridas em atividades em que se destaca a agricultura familiar como a mais produtiva.

Quanto as políticas públicas, Costa (2005) diz que tais políticas resultam da insatisfação das sociedades civis e a inclusão democrática das mulheres nas sociedades tem sido impulsionada pelos movimentos de mulheres. Isso acontece desde, pelo menos, a Revolução Francesa de 1789.

Singer argumenta que a Economia Solidária pode ser uma estratégia possível de luta contra as desigualdades sociais e o desemprego:

A construção da economia solidária é uma destas outras estratégias. Ela aproveita a mudança nas relações de produção provocada pelo grande capital para lançar os alicerces de novas formas de organização da produção, à base de uma lógica oposta àquela que rege o mercado capitalista. Tudo leva a acreditar que a economia solidária permitirá, ao cabo de alguns anos, dar a muitos, que esperam em vão um novo emprego, a oportunidade de se reintegrar à produção por conta própria individual ou coletivamente (SINGER, 2002 p.138).

Sendo assim, a Economia Solidária pode ser uma das alternativas para o desemprego crescente e para a melhoria da qualidade de vida dos cooperados.

Enquanto isso, os movimentos feministas conquistaram um espaço de atuação internacional na Organização das Nações Unidas (ONU) para pautar a questão de gênero nos espaços intergovernamentais e para discutir a elaboração de políticas públicas para as mulheres no mundo. No entanto, apesar das resoluções que fornecem o substrato para elaboração dessas políticas, a decisão de elaborar as políticas públicas para as mulheres depende mais do compromisso do Estado em assumir as questões de gênero como questões de governo. Alvarez (2000) ressalta que a incorporação de

reivindicações selecionadas pelos discursos e pela política oficial da ONU e do governo não significa necessariamente a tradução em implementação efetiva.

Diante disso, o crescimento da economia solidária no contexto brasileiro evoluiu a partir de fatores variados, dentre os quais reflete o desempenho urbano e a desocupação rural que é resultante de um pensamento coletivo ou individual de querer a partir de trabalhos de reciclagem, de aproveitamento do solo, do tempo disponível, manifestar-se assim como luta de sobrevivência. Porém, percebe-se que a população urbana aumentou conforme os censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1940 até os últimos anos houve um declínio da população rural, em se tratando de desenvolvimento rural sustentável se baseava principalmente em transferências tecnológicas (SILVA; RIBEIRO, 2010).

Mas, mesmo assim o percurso realizado pelas mulheres demonstra uma caminhada rumo à autonomia; capacidade de governar a si mesmas, capacidade de escolher entre diversos valores e correntes de opiniões.

Embora as mulheres insistam em sua capacidade de “ser por si mesmas” e de “fazer por si mesmas”, essa capacidade é indissociável de uma aptidão para pôr em jogo suas diferenças e suas semelhanças (GUÉRIN, 2005, p.152).

Economia solidária no Brasil

O movimento de Economia Solidária tem crescido de maneira acelerada, não apenas na Europa e no Brasil como também em diversos outros países do mundo.

O crescimento de empreendimentos econômico-solidários no contexto brasileiro se deve a vários fatores, entre os quais vale destacar: a resistência de trabalhadoras e

trabalhadores à crescente exclusão, desemprego urbano e a desocupação rural resultantes da expansão agressiva dos efeitos negativos da globalização da produção capitalista (SINGER, 2002). Tal resistência se manifesta principalmente como luta pela sobrevivência, na conformação de um mercado informal crescente, onde brotam iniciativas de economia popular, tais como a atuação de camelôs, flanelinhas, vendedores ambulantes etc., normalmente de caráter individual ou familiar.

Com a articulação de diversos atores, essa resistência também se manifesta na forma de iniciativa de associativismo e cooperativismo. Verifica-se no Brasil durante a última década, a crescente organização da economia solidária enquanto um movimento – ou seja, ultrapassando a dimensão de iniciativas isoladas e fragmentadas no que diz respeito à sua inserção nas cadeias produtivas e nas articulações do seu entorno, e orientando-se para a articulação nacional, a configuração de redes locais e o estabelecimento de uma plataforma comum.

Para Schwengber (2011), a Economia Solidária surge no Brasil como estratégia para o enfrentamento das diferenças sociais e econômicas, onde se somam forças com os movimentos sociais que lutam contra as políticas de Estado que beneficiam apenas o desenvolvimento do sistema capitalista. A Economia Solidária atua com atividades econômicas autogestionárias buscando combater o desemprego crescente e a pobreza.

Para Mance (1999), houve no Brasil, durante a última década, a crescente organização da Economia Solidária em se tratando de movimento, ultrapassando a dimensão de iniciativas isoladas e fragmentadas no que diz respeito a sua inserção nas cadeias produtivas e nas articulações do seu entorno. Portanto, o autor na sua concepção acredita que a

economia solidária seja uma estratégia possível de luta contra as desigualdades sociais e o desemprego e que a necessidade de empreendimentos cooperativos espalha-se como atividades de práticas econômicas, fundadas como princípios de solidariedade, que existiram em todos os continentes, muito antes da Revolução Industrial, embora que o bem viver das pessoas é garantido mediante geração de trabalho, emprego e renda, em que se agrega o conceito de uma colaboração solidária, que visa necessariamente à construção de sociedades pós-capitalistas para se ter liberdade humana.

Como relata Mance (1999), ao considerarmos a colaboração solidária como um trabalho e consumo compartilhados cujo vínculo recíproco entre as pessoas provém de um sentido moral de corresponsabilidade pelo bem-viver de todos e de cada um em particular, busca-se ampliar-se o máximo possível o exercício da liberdade pessoal e pública, introduz-se o exercício humano da liberdade.

A economia solidária está ligada à relação entre o trabalhador e os meios de produção baseado em desenvolvimento local, com tendência de aumento de rendimento de trabalho como processo de mobilização de pessoas e instituições que buscam a transformação da economia e da sociedade, criando oportunidades de trabalho e renda, superando dificuldades, favorecendo melhoria das condições de vida da população local, implementando assim soluções de gestão coletiva e democrática.

As iniciativas da economia popular solidária, tais como: agricultura familiar, artesanato, confecção de vassouras com material reciclável, com a articulação de diversos fatores se manifestam na forma associativa e solidária voltada também à reprodução da vida, mas vão além disso, apontando, ainda, para alternativas estruturais de organização da economia baseada em valores como a ética, a equidade e a

solidariedade, e não mais o lucro e acúmulo indiscriminado de recursos financeiros.

Para Gaiger (2009, p.34):

O interesse dos trabalhadores em garantir o sucesso do empreendimento estimula maior empenho com o aprimoramento do processo produtivo, a eliminação de desperdícios e de tempos ociosos, a qualidade do produto ou dos serviços, além de inibir o absenteísmo e a negligência.

Vale lembrar que existem algumas formas de economia como segmento de empreendimento solidário: cooperativas, associações populares, grupos informais de produção de serviços de consumo, de comercialização e de crédito solidário, no âmbito rural e urbano, agricultores familiares, fundos solidários e rotativos de crédito, organizados de diversas maneiras: jurídicas e também informalmente, entre outras. Caracterizam-se por se basearem em princípios e valores nos quais se destacam o exercício da autogestão na sua organização interna e de serem suprafamiliares com caráter de atividade econômica.

A economia solidária como meio de sobrevivência

A economia enquanto ciência trata das atividades econômicas, sempre realizadas por grupos, e também individualmente, possivelmente como condição de sobrevivência, o que explica o porquê de as atividades econômicas também serem sociais.

A Economia Solidária surge como reação a este mundo produzido pelo capitalismo. Sua visão de mundo baseia-se na ideia de que a principal virtude de qualquer sistema econômico é promover a cooperação entre as pessoas, famílias,

comunidades, países, etc; já que a comunidade se compõe efetivamente de pessoas diferentes resultante da concentração de qualidades em alguns e defeitos em outros. Sendo o progresso da sociedade resultante da combinação destas múltiplas qualidades e defeitos de vários indivíduos, quando estes se associam e cooperam entre si.

Em países como Brasil, nota-se a existência de órgãos especializados e políticas públicas empenhadas em garantir os direitos das mulheres (MIRANDA, 2007). Mesmo com a existência desses aparatos governamentais, o desafio de garantir todos os direitos humanos a todas as mulheres está presente, o que demonstra que as demandas feministas não se esgotam na transformação do Estado.

Nas questões solidárias de economia, os meios de produção são propriedades dos que trabalham, em que a coletividade é a base de um empreendimento de comercialização de compra e venda, envolvendo dimensão social, cultural, econômica, política e ecológica, proporcionando aos componentes atuarem em ambientes adquirindo sustentabilidade com o aproveitamento e a preservação do solo, e a aquisição de equipamentos para esta economia ser devidamente incentivada por recompensas invejáveis.

De acordo com Arroyo e Schuch, (2006 p.34), a Economia Solidária:

É uma economia que avança com a organização dos empreendedores populares, aqui entendidos como o conjunto de trabalhadores por conta própria: autônomos, profissionais liberais, micro e pequenos empresários, na formalidade ou não, que individualmente ou de alguma forma coletiva buscam alternativas econômicas a partir de sua própria iniciativa.

Sendo assim, os cooperados buscam melhores condições de vida e diminuição da exploração do trabalho; já que no sistema capitalista vigente a exploração é extrema e sem vantagens financeiras e sociais para estes.

Ratner (2008, p.56) relata que “numa economia solidária exige-se além do desenvolvimento de sua base material, um alto grau de conscientização e motivação por parte de sua população, movida por princípios éticos e valores de compaixão e solidariedade”. É nesse aspecto que a economia solidária não pode ser um produto do autoritarismo, de uma administração de uma só via, de cima para baixo, tornando a população em objeto passivo. Esta exige que todos participem, para que possam se tornar cidadão, sujeitos do processo histórico.

Arroyo e Schuch (2006) salientam que a Economia Solidária está fundamentada nos seguintes princípios, apontando que o caminho do desenvolvimento sustentável está integrado a melhor qualidade de vida:

- Valorização social no trabalho humano - consiste nas atividades econômicas exercidas pelo homem uma maior valorização e respeito a sua força no trabalho;
- Desenvolvimento integrado e sustentável na sociedade – o objetivo é o intercâmbio homem/natureza;
- Busca dos valores do associativismo, do cooperativismo, do mutualismo e da solidariedade – visa uma forma de criar uma sociedade humanizadora e eficaz para todos;
- O trabalho como valor central na Economia Solidária – o saber (a coleta de informação para geração de conhecimento), a criatividade humana que é fruto do trabalho e do processo de geração de conhecimento;

- O ser humano sujeito a finalidade da atividade econômica – não gerador de riquezas;
- Buscar a unidade entre produção e reprodução – evitando contradições do sistema capitalista;
- Buscar a solidariedade dos povos dos hemisférios Norte e Sul – objetivando o aumento de qualidade de vida para todos;
- Geração de trabalho e renda – visa combater a exclusão social e a eliminação das desigualdades materiais.

Percebe-se que é necessário a gestão pública ter uma visão empreendedora, priorizando ações que combatam a miséria, definindo uma política de distribuição e renda, oferecendo apoio e mecanismos às associações, cooperativas e quaisquer organizações que possam surgir a partir da coletividade e da união, ou seja, apoiem também empreendimentos econômico-solidários.

Para encontrar as origens da Economia Solidária no Brasil, podemos partir do quadro das condições socioeconômicas e políticas das últimas décadas, podemos falar dos embates da sociedade civil frente à crise e ao desemprego estrutural, do terreno onde vão brotar as experiências de Economia Solidária ou podemos fazer o caminho no sentido contrário; partirmos do que temos hoje no campo da Economia Solidária e voltarmos ao passado para ver em que condições, onde, por que e como os passos iniciais foram dados (LECHAT, 2001).

Portanto, a Economia Solidária é caracterizada como um conjunto de atividades econômicas cuja lógica é distinta tanto da lógica do mercado capitalista quanto da lógica do Estado. Ao contrário da economia capitalista, centrada sobre o capital a ser acumulado e que funciona a partir de relações competitivas cujo objetivo é o alcance de interesses

individuais, a Economia Solidária organiza-se a partir de fatores humanos, favorecendo as relações onde o laço social é valorizado através da reciprocidade e adota formas comunitárias de propriedade. Ela se distingue também da economia estatal que supõe uma autoridade central e formas de propriedade institucional.

O movimento social da economia solidária

A Economia Solidária estende o raio da ação política sobre a ação mercantil, responsável pela organização e produção da riqueza social. Como afirma Santos e Rodriguez (2002), o objetivo dela é estender o campo político para o econômico e apagar a separação artificial da política e da economia estabelecidas pelo capitalismo e pela economia liberal. Enquanto isso, a Economia Solidária se trata da extensão da participação social mediante a organização da produção e distribuição da riqueza, que se encontra atualmente no domínio privado, em que experiências participativas incidem sobre a economia distributiva operada via Estado.

Com a economia solidária, o sentido público das relações mercantis estaria sendo resgatado e requalificado, contra-arrestando a sua reificação no Estado, na forma de solidariedade abstrata. Decorrem da cidadania reivindicada nas relações econômicas, novas condutas e percepções sobre a produção, o trabalho, o comércio, o financiamento a técnica e o consumo – redefinem-se, por conseguinte, os próprios termos pelos quais se entende eficiência e riqueza. Arrisca-se aqui a sumarizar alguns desses novos sentidos derivados das práticas econômicas solidárias (PINTO, 2006 p.75).

Dessa forma, cresce a necessidade de capacitar trabalhadores associados na gestão do negócio de forma cooperativa, além do desenvolvimento de técnicas de gestão, bem como a produção com fins distributivos e democráticos do empreendimento associado, tendo como exemplo as inovações da agroecologia, em que recursos da natureza são manejados a fim de assegurar produtividade e qualidade dos produtos de modo sustentável. Para Gaiger (2009), o movimento de Economia Solidária no país é um dos grandes desafios para a integração dos modelos de ação das organizações mediadoras, em que se baseiam a partir de ações de apoio ou representações de empreendimentos, que conformam no âmbito da Economia Solidária diferentes segmentos.

O reconhecimento da produção coletiva e associada, possuidora de uma função distributiva, pode representar desconcentração de propriedade e resultados compartilhados, em que a valorização e a apropriação do território como espaço de reprodução de vida e convivência humana estão fortemente presentes nas redes de trocas entre indivíduos ou grupos, resgatando assim o valor social e a dimensão pública do território, como o da interação e da troca.

Já Pereira (2009) diz que se faz necessário que o cidadão que não tem perspectiva de encontrar um trabalho remunerado, possa ter renda. Para isto, propõe-se a união de pessoas em torno de projetos de economia popular solidária, que permita a geração de trabalho e renda, para que as atividades tenham um sentido especial, digno e bem remunerado, preocupando-se ainda com o meio ambiente.

Desde os anos de 1970, as questões ambientais vêm mobilizando a opinião pública do mundo inteiro, em deflagração da crise energética global e pela preocupante quantidade de acidentes ambientais causados por navios petroleiros e usinas atômicas, soando o grito de alerta aos

riscos ambientais causados por poluição e pelo uso excessivo dos recursos naturais.

Mediante essa alerta global, Ygnacy Sachs (2008), partindo do conceito de ecodesenvolvimento, aponta os seis caminhos do desenvolvimento, que são: satisfação das necessidades básicas; solidariedade com as gerações futuras; participação da população envolvida; preservação dos recursos naturais; e do meio ambiente; elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e programas de educação.

No atual modelo de economia que vivemos, onde a globalização não só aproximou as pessoas, diminuindo distâncias e aumentando possibilidades, mas também fez com que o tema empreendedorismo e desenvolvimento econômico fossem temas presentes no cotidiano da população, é imperativo entender que, uma nova forma de encará-los suscitou tanto do homem mais simples como do pesquisador das ciências econômicas e políticas um estudo mais aprofundado de como as políticas de formação profissional e empreendedorismo impactam no desenvolvimento local (NÓBREGA; BARBOSA, 2009, p.3).

Nos projetos de lei tanto municipal quanto estadual, a Economia Solidária é tratada como um conjunto de iniciativas da sociedade civil que visa à geração de produto ou serviço, por meio da organização, da cooperação, da gestão democrática, da solidariedade, da distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, da autogestão, do desenvolvimento local integrado e sustentável, do respeito ao equilíbrio dos ecossistemas, da valorização do ser humano e do trabalho e do estabelecimento de relações igualitárias entre homens e mulheres.

As intervenções bem sucedidas dos movimentos feministas têm contribuído significativamente para o reconhecimento da diversidade quando da elaboração das políticas públicas e da organização do Estado. Desse modo, têm validado as experiências subjetivas das diversas mulheres, retirando-as de seu enclausuramento na vida privada (TELLES, 1999). Estas intervenções também têm combatido as diversas formas de discriminação que ainda persistem contra elas nas sociedades contemporâneas.

Para tanto, o trabalho conjuntamente envolve diversos sujeitos: trabalhadores, fornecedores, assessores, técnicos e gestores públicos, que a partir de suas experiências e práticas, contribuíram para o desenvolvimento das seguintes propostas metodológicas para a qualificação na área jurídica dos trabalhadores de empresas e empreendimentos de economia solidária (ANTEAG, 2005).

É nessa perspectiva de desenvolvimento e participação popular que entendemos essa política de ação como um importante instrumento de mudanças e de rompimento de paradigmas no que diz respeito à administração pública no contexto atual de mudanças, socialização de saberes e, principalmente, responsabilidade e seriedade no tocante as ações políticas (ARAÚJO; SILVA, 2009, p.3).

No entanto, o desenvolvimento, para algum autor, baseia-se nas questões relacionadas às necessidades humanas, relatam Panta e Fonseca (2009, p.7):

(...) o desenvolvimento é consequência do crescimento social em atender as necessidades humanas, e o desenvolvimento sustentável se torna uma ferramenta que proporciona continuidade de um fluxo que devido a exaustão de alguns recursos alocados no atendimento das necessidades, tem que ser reelaborados para garantir

a evolução. Neste sentido, a tecnologia e organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico.

Quando há interação social solidária, espera-se que as pessoas se respeitem entre si e se vejam como iguais nos seus direitos. Mas também que saibam ou que se proponham aprender as diferenças, que se disponham a aprimorar-se no trabalho em comum.

A participação das mulheres na economia solidária

O feminismo em rede tem mostrado que a agenda de gênero é uma agenda sem fronteiras. Para Castells (1999), o movimento feminista é composto pelo entrelaçamento de indivíduos, organizações e campanhas atuando em rede e é esse tipo de atuação que o torna vital, flexível e diversificado.

Comenta Oliveira (2006, p.31):

Este traço de oposição, que marca uma espécie de denominador comum entre as diferentes organizações de economia solidária, é particularmente importante, pois não só desvela tensões como mostra a resistência de grupamentos sociais. É um percurso que envolve, ao mesmo tempo, tanto o terreno da economia quanto o da cultura e das formas de organização social.

O feminismo propõe um projeto de sociedade alternativa e coloca como objetivo a abolição, ou ao menos transformação profunda, da ordem patriarcal e de seu poder regulador, em nome de princípios de igualdade, de equidade e de justiça social. Os movimentos feministas reúnem um conjunto de discursos e práticas que dão prioridade à luta das mulheres

para denunciar a desigualdade de gênero (DESCARRIES, 2002).

Contudo, apesar das inúmeras conquistas das mulheres no mundo, o Brasil e outros países ainda enfrentam o desafio de garantir todos os direitos humanos a todas as mulheres. Mesmo com essas dificuldades “o governo brasileiro tem incentivado os departamentos federais a trabalharem juntos para incorporar a diversidade, inclusive a perspectiva de gênero, em todas as políticas, programas e serviços” (MIRANDA, 2010, p.4).

Diversas experiências caminham no sentido de se constituírem em redes regionais ou nacionais, almejando serviços de proximidade, longe de se reduzir a pequenos “bicos” desvalorizados, fontes de precariedade e de subordinação. Permitindo que as mulheres elaborem seus projetos para que possam colocá-los em prática a partir de uma dinâmica coletiva; salientando, assim, a importância de “si mesmas”, “decidir por si mesmas”, “encontrar soluções por si mesmas”, insistindo sempre na sua capacidade de ação (GUÉRIN, 2005).

Oliveira (2008) afirma que a inserção das mulheres nas relações de trabalho não constitui um evento simples, ao contrário, ele é investido de várias problemáticas. Além de uma desigualdade de cunho social, as mulheres são vítimas da desigualdade de sexo nas relações de trabalho.

Elas são, na maioria das vezes, as maiores vítimas do desemprego, e quando estão empregadas são submetidas ao trabalho doméstico ou às mais variadas formas de trabalhos, que são caracterizados como precários, pois além de não conferirem a elas os direitos constitucionalmente garantidos, ainda não promovem a emancipação e o reconhecimento.

No entanto, percebe-se que existe uma desigualdade não só social, mas também de sexo nas relações de trabalho

(GUÉRIN, 2005). A Economia Solidária é considerada outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associação do capital e o direito à liberdade individual.

Nesse sentido, os empreendimentos solidários aparecem como uma possibilidade de geração de trabalho e renda e se posicionam como um instrumento que reforça a organização social, a solidariedade, gera capacitação e trabalho e contribui para a promoção da cidadania e inclusão social, sobretudo das mulheres. E propicia ainda, por sua característica autogestionária, o exercício da participação, da convivência, constrói novas relações entre as pessoas e se torna um campo fecundo de luta por reconhecimento social.

Procedimentos metodológicos

Para a construção deste artigo, a metodologia utilizada foi uma pesquisa descritiva, analítica e exploratória com abordagem qualitativa. Conforme (GIL, 2005, p.21), “a pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito”. Portanto, está baseada em questionários semiestruturados, contendo 37 (trinta e sete) questões que versam desde o perfil das mulheres idealistas, temática da economia solidária, bem como faz-se uma análise do grupo e as contribuições sociais, para obtenção do desenvolvimento sustentável no empreendimento do estudo. O questionário está disponibilizado no Apêndice A.

Para composição da pesquisa que resultou este artigo, foi escolhido o grupo das Mulheres Idealistas formado por (20) (vinte) mulheres; porém para coleta de dados foram utilizadas apenas 50%, (cinquenta por cento), uma amostra

de 10 (dez) mulheres das comunidades Santa Rita de Cima e Riacho do Algodão, Congo-PB, com o objetivo de buscar informações detalhadas a respeito do grupo “Mulheres Idealistas” e as atividades desenvolvidas no município do Congo-PB.

Assim, esta pesquisa classifica-se como estudo de caso. Gil (2005) diz que estudo de caso é quando envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Com a utilização de questionários, foi feito um levantamento sobre renda, ocupação, produção, condições de vida e acesso à Economia Solidária, para que pudesse ter uma visão geral dos benefícios causados a partir da coletividade e das atividades desenvolvidas enfatizando o reaproveitamento de materiais, a agricultura sustentável, as melhorias no solo e a liberdade alcançada pelo grupo feminino “Mulheres Idealistas”, com anotações no diário de campo do pesquisador.

Com base nesse estudo e nas ideias de Gil (2005), utilizou-se a pesquisa bibliográfica através de livros, artigos acadêmicos, monografias, e *sites* especializados. Todo referencial teórico envolveu autores de renome da área, mediante leituras e reflexões como ferramentas ou instrumentos de informações que dão suporte a este artigo, como também a participação de reuniões em que o próprio grupo com conhecimento mais profundo discute questões em prol de melhorias para elas e as famílias de toda comunidade.

Foram analisados documentos referentes ao grupo e sua atuação, tais como: relatórios, fotos (ver apêndice B), mapas e trabalhos produzidos por algumas mulheres. Todas essas informações estão arquivadas no Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF), no município do Congo – Paraíba.

Análises de resultados e discussão

Caracterização da comunidade Santa Rita de Cima – Congo/PB

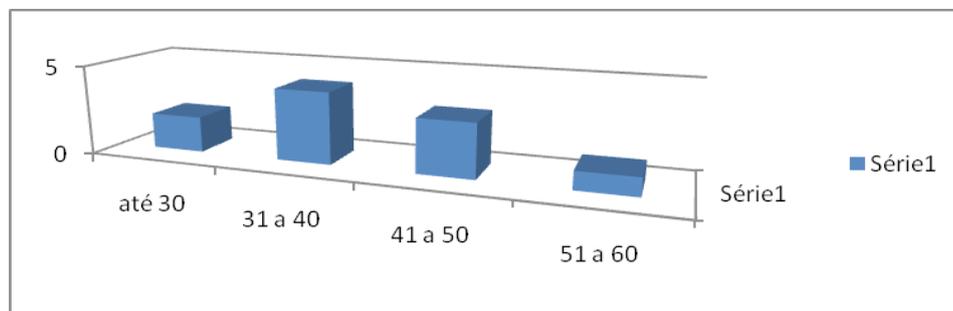
O grupo feminista está inserido na Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Riacho do Algodão e Santa Rita de Cima município do Congo – PB, com uma distância de 9 km do município citado, que tem uma população de 4.687 habitantes, destes 2.942 na zona urbana e 1.745 na zona rural, segundo dados do IBGE (2010). Ainda com base nos dados do censo do IBGE de 2010, a população feminina correspondente à zona rural foi 805 (oitocentas e cinco) mulheres, enquanto que na cidade foi de 1504 (mil quinhentas e quatro) mulheres. Esta comunidade tem limites com Santa Rita de Baixo (antiga Barra do Rio), Riacho do Algodão e Carmo, sendo as comunidades mais próximas do município.

Dessa população rural analisada, surge o grupo “As Idealistas”, hoje com o nome “Mulheres Idealistas” tendo como representante Andréa de Amorim da Silva, que é também trabalhadora da Agricultura Familiar, ex-presidente da Associação e presidente do SINTRAF e tem como Coordenadora Jucileide Firmino de Sousa Oliveira, pedagoga e secretária de administração e finanças do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF) e conta ainda com a participação das agricultoras e artesãs dos sítios Santa Rita e Riacho do Algodão.

As primeiras cinco questões apresentarão dados de identificação das entrevistadas, estado civil e escolaridade. Percebe-se que quanto à idade das participantes dos grupos, foram identificadas pessoas na faixa etária entre 17 e 65

anos. Até 30 anos, situam-se 2 (duas) participantes; de 31 a 40 anos, 4 (quatro) participantes; de 41 a 50 anos, 3 (três) participantes; de 51 a 60 anos, 1 (uma) participante.

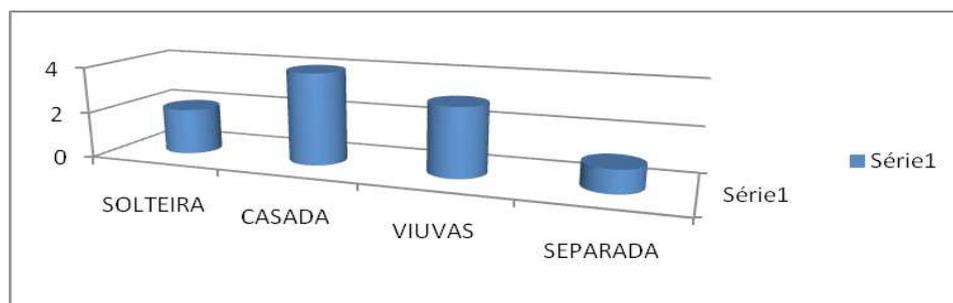
Gráfico 1 - Idade das participantes do grupo



Fonte: Elaboração própria (2013).

Com relação ao estado civil, há 3(três) viúvas, 4(quatro) declaram-se casadas, 1(uma) separada e 2(duas) solteiras.

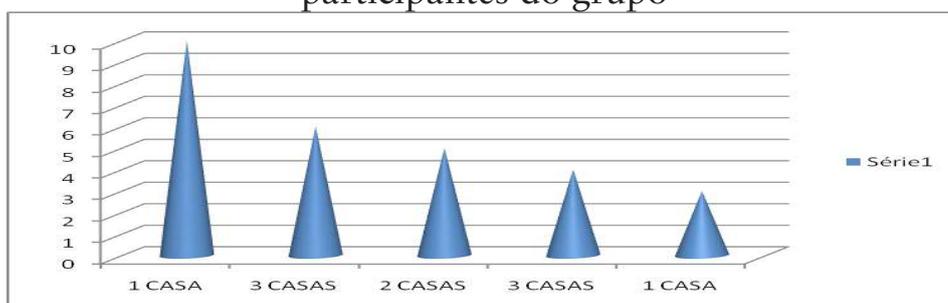
Gráfico 2 - Estado civil das participantes do grupo



Fonte: Elaboração própria (2013).

Sobre o nível de escolaridade das participantes, obtivemos as seguintes informações: 2 (duas) têm nível superior completo, 4 (quatro) têm nível médio completo, 2 (duas) têm nível fundamental II completo, 2 (duas) são alfabetizadas e não existe nenhuma não alfabetizada.

Gráfico 3 - Quantidade de moradores das casas das participantes do grupo



Fonte: Elaboração própria (2013).

O pensamento coletivo das mulheres era montar oficinas em que pudessem desenvolver atividades de natureza: artesanal, produtos de consumo e outros mecanismos, entre eles estavam os principais como: renascença, *biscuit*, confecção de fraldas, pintura em tecidos, curso de cabeleireiro, artesanato com madeira (caatinga), crochê e hortas (verduras, legumes e frutas). Porém, existia uma união aproximadamente de 10 (dez) mulheres e hoje esse número dobrou para 20 (vinte) mulheres.

As atividades manuais tiveram seu desenvolvimento com o cultivo de hortas que contam com alimentos horti-granjeiros variados sem agrotóxicos, o artesanato com sua característica própria como: ornamentação de sandálias, fabricação de bolsas, utilização de fuxico, artigos feitos com jornal, tecido, lata e outros de uso diversos de materiais reciclados a partir da utilização de garrafas pet para a fabricação de vassouras, fuxico, artigos feitos com jornal, tecido, lata e outros de uso diversos de materiais reciclados a partir da utilização de garrafas pet para a fabricação de vassouras.

Referente aos dados obtidos nesse primeiro bloco de perguntas, foi possível identificar que, no perfil das participantes do grupo “Mulheres Idealistas”, são predominantes as pessoas com idade superior a 31 anos, casadas, com

ensino médio completo e que na maioria das casas residem em média de 4 a 6 pessoas.

Da questão 6 a 15, foram feitas perguntas acerca da realidade de renda e ocupação.

A respeito da quantidade de pessoas que contribuem com a renda familiar: em 6 (seis) casos, apenas 1 (uma) pessoa contribui; em 3 (três) casos, 2 (duas) pessoas contribuem; em 1(um) caso, 3 (três) pessoas contribuem.

Quanto à renda familiar, foram agrupadas as respostas em termos equivalente a R\$ 600,00: existem 4 famílias que ganham até 1 salário mínimo; 3 famílias ganham mais de 1 até 2 salários mínimos; 1 família ganha mais de 2 até 3 salários mínimos e duas pessoas não informaram.

O apoio da Prefeitura Municipal do Congo (PMC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Cunhã, Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF), Projeto Dom Elder Câmara (PDHC) e Centro das Mulheres 8 de Março é indispensável para o fortalecimento do grupo e para as atividades rurais na região; atividades essas, que tendem a proporcionar alimentos frescos e saudáveis, sem produtos químicos, já que se trata de uma agricultura sustentável, bem como garantir melhorias ambientais ao solo, mediante ausência de agrotóxicos, além do trabalho de reciclagem. Esses fatores podem ser ou não um meio de conscientização para auxiliar no interesse das pessoas que mesmo a longo prazo reflitam nas atividades humanas e percebam que o impacto ambiental sofrido atualmente depende de que cada pessoa faça a sua parte.

Quanto à facilidade de acesso para a aquisição de insumos/matéria-prima, 5 (cinco) mulheres responderam que não há facilidade, sendo que 4 (quatro) informaram que essa falta de facilidade acontece porque compram em pequena

quantidade; 1 (uma) respondeu que possui facilidade nessa aquisição. Para fabricação de vassouras, foi citada, como exemplo, a não disponibilidade de material para essas atividades.

Acerca das dificuldades consideradas para ampliar as atividades, 5 (cinco) apontaram a falta de capital, 2 (duas) por falta de espaço físico, 1 (uma) por falta de oportunidade, 1 (uma) por falta de cursos específicos, 1 (uma) pessoa respondeu que não existe dificuldade. A tabela 1 a seguir aponta as dificuldades que o grupo encontra.

Tabela 1 - Dificuldades para ampliar suas atividades

Nº de pessoas	Dificuldades
5	Falta de capital
2	Falta espaço físico
1	Falta oportunidade
1	Falta capacitação
1	não existe dificuldade

Fonte: Elaboração própria (2013).

Sobre os dados obtidos com o quarto bloco de perguntas, podemos verificar que, quanto à produção e ao mercado, a maioria das respostas dá conta de que a participação no grupo, de alguma forma, melhorou o desenvolvimento das atividades, apesar dos entraves, afirmam que uma vez que grande parte não realizava essas atividades antes. A comercialização dos produtos é feita, na maioria dos casos, na feira local da comunidade e através de cooperativa que congrega venda de vários grupos; quanto às dificuldades para a atividade de comercialização, foram apontados com mais frequência a falta de veículo, de representante e o desconhecimento do mercado. Sobre a pretensão de expandir as atividades, quase a totalidade das entrevistadas, 8 (oito)

mulheres responderam que têm esse interesse, porém apontaram a falta de capital como principal dificuldade para fazer essa expansão.

Nas questões 36 e 37, foram feitas perguntas a respeito de mudanças nas condições de vida dos participantes, após o início de participação nos grupos. Se o participante percebe mudanças nas condições de sua vida, para melhor, depois da participação no grupo, houve 4 (quatro) indicações de que melhorou, sendo que 2 (duas) informaram sobre um bem-estar geral pelo fato de estarem participando do grupo, 2 (duas) informaram melhoria na renda da família, 2 (duas) atribuíram essa melhoria às amizades que fizeram no grupo.

Atualmente, o grupo de mulheres vem se fortalecendo dia após dia e conta aproximadamente com as hortas que já existiam desde o início de sua fundação, com uma produção de verduras e hortaliças, como exemplo temos: manga, mamão, acerola, seriguela, goiaba, laranja, limão, maracujá, graviola, couve-flor, couve-manteiga, brócolis, pimenta, pimentão, rúcula, nabo, salsa, cebola, cebolinha, alface, hortelã, coco, beterraba, tomate, espinafre, jerimum e outros, com a fabricação de vassouras de garrafas pet e artesanatos variados.

Todos esses produtos são vendidos especialmente na feira agroecológica da cidade do Congo-PB, que acontece livremente todos os sábados e também são fornecidos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); as vassouras também são vendidas para a Prefeitura municipal para serem utilizadas nos serviços gerais como limpeza das escolas, das ruas ou de diversas repartições públicas. Todos os produtos são comercializados com nota fiscal retiradas na coletoria, por se tratar de agricultura familiar há uma redução de impostos.

Mesmo com este planejamento, o segmento Mulheres Idealistas tem que conviver com os entraves como: a falta de transporte (para remoção de produtos até a feira local), falta de apoio, falta de material para fabricação de vassouras (mesmo se tratando de um produto descartável), algumas pessoas não fornecem, pois visam ao lucro daqueles que fabricam. Também os desafios como: transformações climáticas, pragas nas plantações, destruição nas hortas causadas por outros seres vivos (passarinhos e outros).

Mesmo assim, o grupo em união supera as dificuldades, tendo como avanços o destaque para a: comercialização dos produtos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); aquisição de *freezer*, computador, equipamentos para a feira agroecológica, material de divulgação (*banners*, carrinho de som), utensílios em geral, repasse de verbas do Programa de agricultura familiar (PAA) e do PNAE, que são de interesse coletivo das mulheres e da própria CUNHÃ, que hoje tem uma visão e um interesse de empoderamento para o grupo feminino que luta pelos seus objetivos.

Diante dos progressos e obstáculos, o grupo se organiza, traça metas, faz planejamento, monta estratégias para que, no futuro, tenham suporte para dar continuidade as atividades cotidianas e, com isso, haja melhores condições de vida digna e com satisfação pessoal e profissional a todas as envolvidas no grupo.

Considerações finais

Observa-se que o desenvolvimento do grupo feminino Mulheres Idealistas mostra-se, cada dia, mais forte, atuando com as equipes de apoio, privilegiando principalmente a agricultura, a produção de alimentos, valorização no trabalho rural, sistematizando e mudando a mentalidade das pessoas,

incentivando o respeito e a integralidade nas atividades coletivas na busca por melhores condições sociais, políticas e econômicas, provocando aumento do desenvolvimento sustentável na região e, principalmente, na comunidade em que está inserido.

Portanto, o projeto ajuda a manter os trabalhadores no campo, atraindo jovens para o trabalho rural, mudando a visão antiga de que as pessoas acreditavam que no campo se passava fome, ensinando a respeitar a comunidade e a terra.

Assim, mesmo existindo os obstáculos a serem superados, os desafios que surgem no cotidiano, a insegurança, a incredulidade, o grupo ganha força com alguns apoios como o CUNHÃ, o SINTRAF, a PMC e outros, destaca-se também a importância de políticas públicas, que são necessárias à vida das famílias que estão em luta constante pela melhoria da qualidade de vida.

A cultura solidária está presente na maioria das atividades do grupo, onde as mulheres se juntam e discutem as melhores formas de produção e se unem na busca por condições dignas de trabalho e de produção. Com isso, exigem respeito da sociedade e cresce a possibilidade de manutenção de uma classe que muito tempo esteve à mercê dos mandos do homem; por isso, a mulher torna-se, com projetos como este, uma pessoa valorizada, capaz de mudar e transformar a realidade em que atua, propiciando qualidade no trabalho, democracia nas decisões e participação em todo o processo produtivo.

Todavia, apesar dos problemas enfrentados pelo grupo, como os ciclos climáticos, pouco capital para investimento, dificuldades de comercialização e de planejamento do negócio, as mulheres idealistas podem mudar o rumo das coisas, se receberem orientação, tendo criatividade para encontrar caminhos que ampliem a renda de suas famílias e melhorar a qualidade de vida tão almejada por todas.

Têm-se assim que cabe à gestão pública municipal, aos órgãos de fomento e às mulheres idealistas a luta para uma melhor sobrevivência e destaque deste empreendimento econômico-solidário para que todas as cooperadas alcancem um maior grau de felicidade, formação humana e se sintam valorizadas nesta nova economia, a Economia Solidária, capaz de libertar o ser humano e provocar neste a conscientização sobre o seu poder de mudança da realidade.

Referências

ALVAREZ, Sônia E. et. Al. **Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos**. Belo Horizonte: Novas leituras: Ed. UFMG, 2000.

ANTEAG. **Associação nacional dos trabalhadores e empresas de autogestão e participação acionária**. Autogestão e economia solidária: uma nova metodologia, v.2.. São Paulo: Ministério do Trabalho e Emprego, 2005.

ARAÚJO. Edinaura Almeida. **Orçamento participativo: desafios e perspectivas de uma ação democrática e participativa na cidade de Pombal – Paraíba**. Sob orientação do professor Luiz Antonio Coêlho da Silva. Curso de especialização em Gestão Pública Municipal pela UFPB, 2011.

ARROYO, João Cláudio Tupinambá; SCHUCH, Flávio Camargo. **Economia popular solidária: a alavanca para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COSTA, Ana Aline A. **O Movimento Feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. Disponível em:

<<http://pt.scribd.com/doc/70147685/O-Movimento-Feminista-No-Brasil-Costa>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

DESCARRIES, Francine. Um feminismo em múltiplas vozes, um movimento em atos: os feminismos no Québec. In: **Labrys, estudos feministas**. Brasília: UnB, n. 1-2, jul./dez., 2002.

GAIGER, Luiz Inácio. Economia Solidária. In: CATTANI, A. D. et al. (coord.) **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra: Almedina, 2009.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1991. Intervenção Política. In: **Labrys Estudos Feministas**, jan./jul., 2005.

GUÉRIN, Isabelle. **As mulheres e a economia solidária**. Produção Nicolás Nyimi Campanário. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

LECHAT, Noëlle Marie Paule. **As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil**. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/drupal/node/250>>. Acesso em: 13 nov. 2001.

MANCE, Euclides André. **A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MIRANDA, Cynthia Mara. **Os movimentos feministas e a construção de espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil**. Jornalista pela UFT, mestra em Ciências Sociais e Doutoranda em Ciências Sociais pela UnB. 2007.

NÓBREGA, Audalécio Antonio Bezerra. **Políticas Públicas de Formação Profissional e Empreendedorismo: seus impactos**

na consolidação do desenvolvimento sustentável da cidade de Esperança-PB. Sob orientação de Edmery Tavares Barbosa. Curso de especialização em Gestão Pública Municipal pela UFPB, 2009.

OLIVEIRA, Paulo de Salles. **Cultura Solidária em Cooperativas: projetos coletivos de mudança de vida.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

PANTA Rômulo Luiz Silva. **A percepção de agentes públicos de Sobrado-PB sobre o conceito de desenvolvimento sustentável.** Sob orientação de Márcia Batista Fonseca. Sobrado-PB. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela UFPB, 2011.

PEREIRA. Murilo Carneiro. **Economia Solidária: ensaio sobre empreendimentos solidários, urbanos, para a geração de trabalho.** Belo Horizonte: O Lutador, 2009.

PINTO. João Roberto Lopes. **Economia Solidária: de volta à arte da associação.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

RATNER. Henrique. **Desafios da Economia Solidária. Economia solidária por quê?.** SÃO PAULO: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, Boaventura S.; RODRÍGUEZ, César. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, Boaventura S. (org.). **Produzir para viver.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

SCHWENGBER, Ângela. **Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil.** Disponível em: <<http://www>>

[mte.gov.br/ecosolidaria/ conf_rede.pdf](http://mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2011. Acesso em: 13 nov. 2012.

SILVA, Maria Leonilda. **Agricultura familiar: Setor estratégico para desenvolvimento local no Município de Mogeiro/PB.** Orientação de Nelson Rosas Ribeiro. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela UFPB, 2010.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

TELES, Amelinha. **Breve história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1999.

Terceiro setor: aspectos sociais e econômicos da associação comunitária de Laginha em Sumé, na Paraíba

Luiz Antônio Coêlho da Silva
Laudiceia Soares da Silva Pereira⁸

Introdução

Este artigo tem por objetivo geral demonstrar a importância econômica e social da Associação Comunitária de Laginha, em Sumé - Paraíba. Para os seus membros, esta associação é uma entidade civil sem fins lucrativos, composta por pessoas da comunidade, sendo a sua maioria formada por agricultores, que buscam unir forças nas comunidades locais e, ao mesmo tempo, tentam suprir suas necessidades individuais, porém não fugindo do regulamento que a rege e dos princípios que norteiam também a gestão pública, como a legalidade, a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Contudo, é necessária a socialização entre diversas áreas como educação, cultura, saúde, entre outras áreas importantes para melhor compreensão das necessidades da população, além da busca por políticas públicas eficientes que venham a beneficiar a sociedade em geral.

⁸ Graduada em Gestão Pública.

A associação do estudo privilegia os resultados que beneficiem a todos e permitam que os associados estejam presentes nas discussões e decisões relativas não somente ao planejamento, mas também ao que for de interesse da região. Nesta perspectiva, as assiduidades obedecerem às normas que a regulam e reforçam o compromisso entre eles, ou seja, há parceria e compromisso.

Portanto, este artigo tem como objetivos específicos: identificar os motivos que levaram os moradores a fundarem esta associação; verificar a melhoria da condição social e econômica de seus associados; e demonstrar a importância desta associação para o desenvolvimento social desta comunidade.

A associação geralmente mostra a força de um grupo de indivíduos com a mesma visão, vontade e com certa habilidade, a fim de alcançar algo que objetiva e, muitas vezes, com a ajuda de outros órgãos, tais como os governos Municipal, Estadual ou Federal. Assim, entende-se que a associação pode ter, na participação dos seus membros, e, muitas vezes, com o apoio da gestão pública municipal, melhorias econômicas e sociais da região em que está inserida.

Deste modo, este artigo se justifica pela curiosidade do pesquisador na análise de temas acadêmicos relacionados ao associativismo e da sua preocupação por melhorias sociais. Com isso, cria-se um espaço cada vez mais importante para as ações coletivas, como o caso das associações, que buscam, através de seus grupos, a obtenção de melhorias para os seus associados, e se possível com a ajuda dos governantes da esfera municipal, estadual e federal. Essas ações podem ser caracterizadas por mecanismos resultantes de práticas de trabalhos voluntários, ou de esforço coletivo para atender, de forma satisfatória, às necessidades dos associados que estão inseridos. Assim, adquirindo uma crescente capacidade dessas comunidades em lidar com os

negócios públicos, ou seja, reivindicando suas necessidades, proporcionando ações voluntárias estabelecidas em uma comunidade para o empreendimento de práticas visando à produção de bens públicos.

Partindo do princípio de que um método é uma maneira escolhida para se obter determinado resultado, a pesquisa foi desenvolvida com o uso de questionário com perguntas semiestruturadas abertas e fechadas, onde serão entrevistadas 30 pessoas associadas e a responsável pela associação, ou seja, a presidente da associação comunitária de Laginha, situada no sítio Laginha, Sumé-Paraíba.

Sendo assim, os procedimentos metodológicos da pesquisa foram realizados de forma descritiva, exploratória e analítica, com natureza qualitativa. Foi utilizada para este estudo análise das obras bibliográficas dos autores Ricciardi, Abrantes, Rampaso, Barbosa, Albuquerque, Figueiredo, Souza, França, Almeida, entre outros de enorme importância para o desenvolvimento deste artigo.

Diante das análises feitas, tem-se a seguinte problematização do estudo: **Como demonstrar a importância econômica e social da Associação Comunitária de Laginha, Sumé-Paraíba para os seus associados?**

O artigo está dividido em: introdução, fundamentação teórica, análise de resultados e discussão, considerações finais e referências.

Conceito de associação

Hoje em dia, nota-se que cada vez mais as pessoas procuram se juntar as outras somando forças para lutar pelas suas finalidades. Assim, a coletividade é de suma importância na união de um objetivo comum, onde cada um tem ideias diferentes podendo ser socializadas a fim de melhorar o seu planejamento.

É benéfico que todos estejam unidos para evitar problemas em relação à associação, pois agindo com união será vantajoso para todos, fortalecendo a cidadania e aumentando o convívio em sociedade para a satisfação de todos.

Segundo Rampaso (2010, p.33), “pode-se concluir que associação é uma pessoa jurídica de direito privado, constituída por um conjunto de pessoas que consentem em reunir esforços para a consecução de um ideal comum, sem fins lucrativos”. Por sua vez, ocupa uma considerável rede de atores sociais, organizados em associações de moradores, grupos religiosos, pescadores, agricultores, rendeiras, caprinocultura, organizações não governamentais, etc. Com isso, na associação, várias pessoas lutam com a mesma finalidade: pelas conquistas para as comunidades carentes, utilizando-se da união do grupo organizado democraticamente.

Para Warren (2006, p.111):

As organizações locais também vêm buscando se organizar nacionalmente e, na medida do possível, participar de redes transnacionais de movimentos [...]. Entretanto, no nível local existem também coletivos informais, sem nenhuma ou pouca institucionalidade, que lutam por modos de vida alternativos, por reconhecimento ou são produtores de novas formas de expressão simbólicas.

Contudo, as associações locais vêm buscando se organizar dentro do possível para participar de redes de movimentos sociais, através de articulações do padrão da localidade. Estas redes pressupõem a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem as situações na construção de seus destinos pessoais e coletivos.

Então, de acordo com Albuquerque (2006, p.42), “associação é a pessoa jurídica criada com base na união de ideias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa”. Assim, para a sua criação é necessário que duas ou mais pessoas tenham vontade própria, forma disciplinada para executar a lei, ser um agente capaz e determinável nos desafios a serem enfrentados. Também há um instrumento importante, que é o estatuto social, o qual mostra as regras específicas, suas finalidades, atribuições de responsabilidades, os direitos e deveres dos associados, entre outros. Então, todos os associados devem respeitar e obedecer ao estatuto para evitar aborrecimentos entre eles, ou serem excluídos da associação.

Ainda de acordo com Rampaso (2010, p.75), “as associações, enquanto instituições privadas sem fins lucrativos que tenham objetivos cívicos culturais, educacionais, científicos, recreativos e de assistência social, inclusive mutualidade, podem valer-se do serviço voluntário”. Verifica-se assim que as pessoas precisam estar cientes, quando decidirem unir-se a outras para fundarem uma associação, pois ela tem suas obrigações e deveres, que devem ser respeitados, ou seja, cumpridos por todos.

França e Almeida (2009, p.10) enfatiza que:

Associação é um grupo de duas ou mais pessoas que se organizam para defender interesses comuns, sem fins lucrativos e com personalidade jurídica. É uma entidade de direito privado e seu patrimônio é constituído pela contribuição dos associados, por doações, subvenções etc.

Desse modo, as pessoas precisam se envolver na tomada de decisões da associação, bem como se comprometerem, analisarem e formarem suas próprias opiniões sobre a

maneira que a associação está trabalhando, para juntas com os demais integrantes conseguirem atingir o que almejam ou até mesmo solucionarem problemas, sejam eles de origem social, econômica ou cultural.

Vale ressaltar que é essencial os integrantes permanecerem com suas mensalidades atualizadas, para terem dinheiro em caixa, podendo ser utilizado mediante necessidades que possam surgir, como: aquisição de materiais de expediente, transporte para resolver problemas relacionados à entidade, já que ela está situada na zona rural e muitos assuntos são solucionados na zona urbana em escritório contábil, em órgãos municipais, entre outros.

Já Ricciardi e Lemos (2000, p.127) ressaltam que “o trabalho em grupo surgiu por imposições da necessidade, mas, com o crescimento do grupo e o aumento dos seus propósitos, foi preciso adotar algumas medidas para regular o relacionamento entre seus membros”. Por isso, a força de várias pessoas juntas pode desempenhar ideias positivas que favoreçam a qualidade de vida do grupo, exercendo um papel consciente e impondo limites quando necessário.

Ainda para Ricciardi e Lemos (2000, p.179), “nota-se que pessoas com vivência em ações comunitárias com melhor noção de participação, têm maior consciência sobre o significado e a importância das ações coletivas”. Contudo, é fundamental o conhecimento em determinadas áreas, principalmente quando estamos nos referindo a organizações do terceiro setor; por isso, as ações coletivas procuram através da união e das informações melhorar as atividades comunitárias.

Segundo Carrio (2000, p.14):

O trabalhador voluntário é alguém que trabalha sem direito à remuneração e, geralmente, sem direito de receber sequer

indenização pelos gastos decorrentes da atividade que realiza, como gastos com transporte, vestuário, alimentação, etc., o que, em tese, nos levaria a pensar que para ser voluntário seria preciso dispor de um mínimo de riqueza excedente. Nem sempre, entretanto, é assim. Muitos deles abrem mão da satisfação de necessidades básicas em prol da conquista dos objetivos que se propuseram.

Portanto, a pessoa que presta um serviço comunitário não recebe um salário, e são pessoas que se sentem felizes por contribuir de algum modo com os outros, com alguma entidade, como o caso das associações, ONGs e cooperativas.

Associações comunitárias

Nas associações comunitárias, as pessoas se unem por vontade própria, com interesses específicos para a comunidade, sejam elas de vizinhos, amigos de bairro, grupos de mães, agricultores, etc. Têm como objetivo organizar as forças dos moradores da comunidade a ser representada de modo eficaz para os interesses comuns. Para sua existência, esta precisa ser registrada no Cartório de Registro Civil, sendo motivada pela necessidade de conseguir melhores condições para os associados e suas respectivas famílias; precisam que tenham no mínimo três órgãos administrativos em sua estrutura, como: o Conselho Fiscal, a Assembleia Geral e a Diretoria.

Segundo Rampaso (2010, p.57), “o Conselho Fiscal é um órgão colegiado responsável pela fiscalização da entidade”. Por isso, ele tem várias atividades, como: vigiar a associação para ver se os participantes estão obedecendo ao estatuto, punir os associados se eles desobedecerem às normas, e verificar as contas e os relatórios contábeis.

Para Barbosa (2011, p.73), “a Assembleia Geral deve ser precedida por reuniões preparatórias, comunitárias ou regionais, nos Núcleos ou Municípios, para que os assuntos a serem tratados terminativamente na Assembleia Geral tenham a devida compreensão e amadurecimento”. É através da Assembleia Geral que os sócios discutem os assuntos que são mais urgentes para aquele momento e os decidem colocando em pauta para a votação.

Ainda conforme Rampaso (2010, p.54):

A Diretoria é o órgão responsável pela gestão da associação e pela representação dela em juízo ou fora dele, devendo o Estatuto prever, em um capítulo próprio, sua forma de composição, o modo e eleição de seus membros e o período do mandato, bem como todas as suas competências e atribuições.

Por sua vez, a Diretoria da associação diz respeito a um conjunto de pessoas que se responsabilizam pela gestão da associação exercendo um papel especial e suas atribuições específicas dentro da legalidade. Outrossim, a associação comunitária funciona com a participação dos cidadãos, frisando discutir sobre a realidade da região para definir a elaboração dos projetos, agindo em parceria com a administração pública municipal.

Bresolin et. al (2005, p.64) ressalta que:

Reuniões e assembléias, geralmente, andam melhor e mais depressa quando forem bem preparadas. Na convocatória que demarca o local, a data e a hora, também devem estar relacionados os temas a serem tratados e o tempo de duração previstos para cada tema, para os intervalos e o horário de término da reunião.

Portanto, é fundamental a organização da associação para com os seus associados, explicando o que irá acontecer em cada reunião que for agendada; então, a presença de todos os sócios é muito importante, porque se tomarem alguma decisão, naquele momento, depois não adianta reclamar, pois foram avisados e não compareceram, nem justificaram a sua ausência, isto é, não podem voltar atrás porque já foi decidido pela maioria no momento do encontro.

Para Ricciardi e Lemos (2000, p.120), “o ser humano precisa viver em grupo, e, ali, seu comportamento será ditado pelas suas experiências de vida e pela satisfação de suas necessidades básicas”. Por isso, deve haver a participação da comunidade associada através de iniciativas ou medidas junto aos poderes públicos, estimulando a cooperação na busca de soluções dos interesses daquela região. Assim, organizam-se em conjunto para o bom funcionamento e obedecem ao seu regulamento e as suas normas.

A associação comunitária é uma forma de incentivar pessoas de determinada comunidade a se agregarem para lutar pelo melhoramento da organização e dos que residem naquele local, somando experiências, buscando soluções e enfrentando desafios para tornar a sociedade civil mais fortalecida para atingir os seus objetivos.

De acordo com a Anteag (2005, p.126):

A formação de redes é uma estratégia que pode ajudar na inserção tanto econômica quanto política formando uma malha de sustentação para seus membros. A organização por setores econômicos, municípios ou regiões pode significar uma melhor inserção econômica na medida que abre espaço para a articulação entre cadeias produtivas em rede [...] e ainda impor um peso maior na reivindicação de Políticas Públicas.

Portanto, as redes têm um importante valor social e interesses comuns que visam ao bem dos associados e seus dependentes, buscando parceria com outros órgãos para realizarem Políticas Públicas eficientes para melhor atender a comunidade local.

Bittencourt (2001, p.76) enfatiza que “os processos participativos e democráticos, que contam com a possibilidade de uma articulação positiva com a sociedade e o Estado, são processos motivados principalmente por sindicatos, associações e organizações não governamentais”. Todavia, nota-se que é necessário a participação do Estado nas organizações sociais, podendo, muitas vezes, aliviar o sofrimento de determinadas localidades, onde as pessoas passam por situações difíceis que dependem da ajuda de outros órgãos: Municipal, Estadual e Federal. Todavia, é importante que haja parceria entre associações e órgãos públicos dispondo de capacitações profissionais, ajudando a fortalecer o crescimento econômico-social da região.

Desta forma, Abrantes (2004, p.33) afirma que “a sociedade é composta por pessoas com as mais variadas formações, culturas e experiências, vivendo de forma interligada, onde todos dependem de todos”. Porém, através da aproximação entre eles e colocando em prática as suas diferentes experiências de vida, torna-se mais fácil solucionar os problemas e em conjunto lutar pelos seus objetivos nas associações, ou em qualquer entidade do terceiro setor.

Conceito de terceiro setor

O terceiro setor é uma sociedade sem fins lucrativos, cuja modalidade social adere forças para inovar elementos de valores para o desenvolvimento da sociedade, contextualizando os instrumentos úteis aos comportamentos da organização.

Quanto ao seu conceito, Ioschpe (2005, p.8) afirma que:

O Terceiro Setor, por sua vez, é um campo marcado por uma irreduzível diversidade de atores e formas de organização. Na década de 80 foram as ONGs que, articulando recursos e experiências na base da sociedade, ganharam visibilidade enquanto novos espaços de participação cidadã. [...]. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população como as mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, da cultura e do lazer. Engloba as múltiplas experiências do trabalho voluntário, pelas quais os cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para as causas sociais.

O terceiro setor contribui com diversos grupos visando ao bem-estar social, portanto, busca interagir com pessoas que prestam trabalhos voluntários, onde muitos doam uma parte do seu tempo ou recursos financeiros para tentarem amenizar as desigualdades sociais.

Para Albuquerque (2006, p.17), “o grande desafio no campo do conhecimento do terceiro setor é inserir esse tema nos grandes campos das disciplinas clássicas, promovendo o diálogo entre diversas áreas e construindo bases teóricas mais sólidas”. Com isso, é importante a parceria das organizações da sociedade civil, ampliando medidas de apoio para firmar compromisso com o governo, priorizando o bem coletivo diante dessas entidades.

Ainda Ioschpe (2005, p.10-11) enfatiza que:

Essa construção de novas formas de agir na área social que distingue a atuação do Terceiro Setor da ação governamental.

Organizações da sociedade civil ganharam uma competência no modo de se relacionar com e intervir junto a grupos sociais específicos [...]. É essa eficácia que o governo precisa aprender, daí a importância dessa interação entre atores diferentes.

Para tanto, é necessário que os movimentos sociais e entidades se organizem para fortalecer as ações sociais do governo através de políticas públicas bem avaliadas e gerenciadas para propiciar condições de vida digna à população associada, analisando a opinião pública no âmbito econômico, social, cultural e político.

Sobre a função do terceiro setor Ioscpe (2005, p.36) diz que:

É função do Terceiro Setor, no seu conjunto, construir formas de intervenção social democráticas, que convertam os atores sociais em sujeitos sociais, ou seja, em cidadãos. Aqui entendemos como cidadão a pessoa capaz de construir, em cooperação com as outras, a ordem social em que ela mesma quer viver, cumprir e proteger para dignidade de todos.

Por isso, as pessoas se unem com o objetivo de resolver as necessidades locais, abordando principalmente as prioridades e visando a uma vida melhor, então, é preciso interagir dentro da associação compartilhando seus conhecimentos e reforçando o compromisso entre eles.

Souza (2009, p.128) afirma que “as transformações sociais, econômicas e políticas que estão acontecendo no mundo exigem novas formas de implementação e avaliação das práticas de intervenção social, no âmbito do Estado e da sociedade civil”. Destaca-se, assim, a importância de traçar alternativas visando contribuições relevantes em relação às

desigualdades sociais, mobilizando as ações de governo e os desafios a serem enfrentados na organização.

Ainda para Souza (2009, p.149):

Vale destacar que o crescimento do Terceiro Setor vem sendo caracterizado como um novo setor da chamada economia social, o que é fundamental no processo de re-estruturação das relações entre o Estado e a sociedade para que avance a perspectiva empreendedora, inovadora dos serviços sociais, favorecendo a flexibilidade e a precarização do trabalho, ao mesmo tempo em que os trabalhadores buscam formas de geração de renda para sobrevivência no mercado.

Nesse contexto, o terceiro setor busca uma relação entre o Estado e a sociedade, ampliando estratégias com os governantes para suprir as necessidades de organização e firmando o compromisso social. Em outros termos, as organizações do terceiro setor são ligadas a movimentos sociais, fortalecendo os serviços referentes ao quadro da sociedade.

Ioscp (2005, p.140) ressalta que:

Tais agentes promotores de mudanças podem ser localizados numa pequena organização de origem popular (como uma associação de bairro), ou numa agência com um papel social bem definido na comunidade (como uma escola, hospital), ou numa agência governamental local. Em todos esses casos, podemos dizer que tais projetos são de base comunitária. [...]. Neste caso, diremos que tais projetos são orientados para a comunidade.

As ações desse setor fomentam o crescimento das localidades, em outros termos, desenvolvendo suas vidas

coletivamente, buscando igualdade de direitos, pois o individualismo não faz parte do movimento social, daí a necessidade do compromisso comunitário. Assim, é essencial oferecer oportunidades que possam motivar a participação dos sócios, seja através de apoios políticos, da formulação de políticas públicas e da aquisição de bens comunitários, entre outros.

Fischer e Falconer (1998, p.3) afirmam que:

O Terceiro Setor começa a se esboçar, no país, como um conjunto organizacional diferenciado no bojo do processo de redemocratização, consolidando o trabalho de inúmeros grupos formais e informais que atuavam em diversos tipos de trabalho, que iam desde a mobilização civil para assegurar direitos e/ou para canalizar reivindicações, até atividades estruturadas de atendimento a necessidades específicas dos vários segmentos carentes da população.

O terceiro setor está ligado a movimentos sociais, onde existem muitas dificuldades em relação ao desenvolvimento social e às necessidades da comunidade, precisando de mais atenção por parte dos gestores brasileiros.

Atuação das associações no terceiro setor

O terceiro setor com seus vários tipos de entidades (associações, cooperativas e organizações não governamentais) busca o bem das pessoas por meio do desenvolvimento local, organizando-se mediante as redes sociais a fim de efetuar mudanças positivas para determinada comunidade.

De acordo com Rampaso (2010, p.20), “o terceiro setor pode ser conceituado como aquele composto pelo conjunto de entidades que preenche os requisitos referidos

e que tenha como objetivo e finalidade o desenvolvimento de ações voltadas à produção do bem comum”. Portanto, o terceiro setor refere-se à participação cidadã num sentido mais amplo. Então, podemos dizer que sociedade civil é a representação de muitos níveis como os interesses e os valores da cidadania.

Desta forma, a associação consolida seu trabalho para assegurar seus direitos e os pedidos dos sócios, de acordo com as atividades do contexto local para atender as necessidades específicas dos vários segmentos daquela população, isto é, diante das suas necessidades de urgência.

Segundo Abrantes (2004, p.84):

As associações deveriam, por princípios, ter objetivos assistenciais, recreativos, culturais, religiosos, científicos e beneficentes. Em princípio, as associações têm como objetivo a complementação na atuação do Estado, na área de assistência e promoção social, não podendo, portanto, ter atividade comercial como finalidade principal.

Portanto, é uma entidade que tem por finalidade exercer trabalho voluntário na perspectiva de liberdade e do bem-estar dos associados, participando da gestão pública nos momentos de decisões, partilhando ideias e fortalecendo o compromisso entre os mesmos.

Albuquerque (2006, p.21) ressalta que “entender as origens e o desenvolvimento histórico do que hoje chamamos terceiro setor é fundamental para que percebamos as mudanças estruturais e de atuação das organizações que o compõem”. Entretanto, cada instituição tem o seu modo de agir, visando à importância do setor sem fins lucrativos, destacando o trabalho comunitário como um caminho para concretizarem os interesses do povo, seja nas áreas de educação, finanças, social, cultural, economia ou política.

Segundo Souza (2009, p.117):

Pode-se afirmar, então, que as ONGs brasileiras são o resultado de um nível sem precedentes de efervescência social, processo que começou a se consolidar pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Associações de Pequenos Produtores, Cooperativas Rurais e Associações de Bairros, que se espalharam por todo o país.

Desse modo, várias organizações não governamentais surgiram em determinadas comunidades que tinham a finalidade de somarem suas forças através de associações, fundações ou cooperativas, já que existia a falta de Políticas Públicas locais. Com isso, os movimentos sociais ganhavam força para lutar pelo desenvolvimento das comunidades às quais pertencem.

Mello, Streit e Rovai (2006, p.149) afirmam que “a avaliação de desempenho em organizações do terceiro setor pode constituir-se em fator de fortalecimento e construção de legitimidade dessas organizações no contexto da sociedade e facilitar a colaboração intersetorial no atendimento das demandas sociais”. As organizações do terceiro setor desenvolvem várias atividades, entre elas: avaliar e verificar se os objetivos estão sendo alcançados e prestar contas do que está sendo feito com os recursos, informando à sociedade tudo o que acontece dentro da organização.

De acordo com Ioscpe (2005, p.10):

A grande contribuição que está sendo dada pelo Terceiro Setor é a busca e experimentação, ainda que em pequena escala, de soluções inovadoras para os problemas que ele pressupõe enfrentar. É essa construção de novas formas de agir na área social que distingue a atuação do Terceiro Setor da ação governamental.

Por isso, entidades da sociedade civil procuram articular-se com outros grupos de pessoas buscando formas de proceder, a fim de construírem um caminho em comum. É necessário enxergar o coletivo, favorecendo a vida comunitária das pessoas.

Ainda para Iospe (2005, p.11):

As organizações de voluntários têm poucas oportunidades de trocar experiências e somar esforços em iniciativas de interesse comum. Muitos cidadãos gostariam de expressar sua generosidade, mas não encontram canais adequados através dos quais chegar às organizações de voluntários e comunidades.

Considerando estas dimensões, os voluntários desempenham uma importante função na perspectiva de gerar melhorias, trabalhando em conjunto para proporcionar crescimento e mudanças nas respectivas comunidades.

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa procurou demonstrar a importância econômica e social da Associação Comunitária de Laginha, situada no sítio Laginha, Sumé - Paraíba. Com isso, foi necessário realizar uma entrevista através de questionários contendo perguntas semiestruturadas abertas e fechadas, onde foram entrevistadas 30 (trinta) pessoas associadas e a presidente da associação. Portanto, os procedimentos metodológicos da pesquisa foram realizados de forma analítica, descritiva e exploratória, com natureza qualitativa, com a aplicação dos questionários com a presidente e os membros da associação.

Figueiredo e Souza (2011, p.125) ressaltam que “as perguntas abertas destinam-se a obter respostas livres e são

mais utilizadas para a pesquisa qualitativa”. Desse modo, os entrevistados responderam as perguntas de acordo com a sua opinião, pois foi necessário mais tempo para argumentação de suas respostas.

Ainda para Figueiredo e Souza (2011, p.125), “as perguntas fechadas destinam-se a obter respostas mais precisas, sendo mais utilizadas para a pesquisa quantitativa”. Conquanto, são perguntas estruturadas e mais fáceis para quem vai responder e para serem analisadas, ou seja, será escolhida e marcada uma resposta para cada item, facilitando o trabalho de ambos, pesquisador e entrevistado.

Segundo Vieira (2002, p.6), “as pesquisas descritivas compreendem grande número de métodos de coleta de dados, os quais compreendem: entrevistas pessoais, entrevistas por telefone, questionários, pelo correio, questionários pessoais e observação”. Nelas, procura-se conhecer o que está querendo descobrir através do tipo de método escolhido, para descrever os resultados encontrados por se tratar de uma pesquisa de caráter descritivo.

De acordo com Nelson (2013), “as pesquisas analíticas envolvem o estudo e avaliação aprofundados de informações disponíveis na tentativa de explicar o contexto de um fenômeno”. Portanto, a pesquisa analítica é um dos métodos utilizados para desenvolver trabalhos acadêmicos, formando a sua opinião diante da análise de determinado material referente ao tema estudado.

Conforme Figueiredo e Souza (2011, p.103):

A pesquisa exploratória consiste também em investigações empíricas, porém o objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para realização de uma pesquisa

futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos.

Por isso, na pesquisa exploratória, estão presentes as pesquisas quantitativas e qualitativas, afim de uma explicação ou, até mesmo, uma conclusão de fatos que precisam ser esclarecidos para o pesquisador.

Para Cervo, Bervian e Da Silva (2007, p.63), “a pesquisa exploratória é designada por alguns autores com pesquisa quase científica ou não científica; é normalmente o passo inicial no processo de pesquisa pela experiência em auxílio que traz a formulação de hipóteses significativas para posteriores pesquisas”. Portanto, a pesquisa exploratória busca aprofundar-se sobre o tema estudado, procurando informações necessárias à pesquisa realizada.

De acordo com Severino, (1996, p.1), “nas pesquisas qualitativas, é freqüente que o pesquisador procure entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir daí, situe sua interpretação dos fenômenos estudados”. A pesquisa qualitativa define o ambiente a ser estudado, coleta as informações, ou seja, os dados que vão ser interpretados de acordo com a pesquisa, então, o estudo de caso faz parte desse tipo de pesquisa.

Então, para efetuar esse estudo foi importante aplicar e analisar questionários com 30 (trinta) associados de vários sítios, como: Ingá, Várzea da Roça, Retiro, Laginha, entre outros, recolhendo-se dados que ajudassem a encontrar respostas em relação as perguntas formuladas. Portanto, os métodos envolvem a aplicação dos questionários para através deles termos os dados para realizarmos a análise e a interpretação dos mesmos, tendo ainda anotações no diário de campo do pesquisador.

O questionário foi aplicado aos sócios em suas residências, alguns com visitas agendadas de acordo com os dias e horários que eles tinham disponíveis para responder as

questões que foram elaboradas para subsidiarem o presente artigo. Porém, outras dificuldades surgiram por não conseguir encontrá-los em sua residência e não conseguir agendar, sendo necessário tentar encontrar essas pessoas indo a possíveis locais para encontrá-las e, assim, poderem responder a entrevista da pesquisa de campo.

Análise dos resultados e discussão

Estudo de caso: Associação Comunitária de Laginha - Sumé/PB

O município de Sumé está localizado na Microrregião dos Cariris Velhos, centro do estado da Paraíba. Limita-se ao Norte com São José dos Cordeiros e Itapetim (PE); ao Sul com Camalaú e Monteiro; a Leste com Serra Branca e Congo; e a Oeste com Ouro Velho, Prata e Monteiro. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), possui uma população de 16.060 habitantes.

Sabe-se que Figueiredo e Souza (2011, p.110) salientam que “estudo de caso é um estudo profundo e exaustivo de fatos, situações ou objetos de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Sendo assim, é um estudo realizado através de amostras para compreender de forma real e detalhada algo que estamos pesquisando, seja em relação a pessoas, instituições, comunidades, grupos sociais, entre outros.

A pesquisa de campo realizou-se no período de 23/02/2013 a 06/04/2013, onde foi aplicado um questionário com 30 (trinta) membros da Associação Comunitária de Laginha, Sumé-PB, que foi fundada em 31 de outubro de 1996.

Foram obtidas as seguintes informações pela maioria dos associados:

Tabela 1 – Perfil dos membros da associação em relação ao sítio em que residem, faixa etária, gênero, escolaridade e renda mensal

Variável	Categoria	Membros	%
	Craibeiras	1	3,3%
Sítio que reside	Ingá	7	23,3%
	Laginha	2	6,7%
	Lote 27	1	3,3%
	Lote 51	1	3,3%
	Retiro	4	13,3%
	Várzea da Roça	14	46,7%
Faixa Etária	18 a 21 anos	0	0%
	22 a 30 anos	2	6,7%
	31 a 40 anos	11	36,7%
	41 a 50 anos	6	20%
	acima de 51 anos	11	36,7%
Gênero	Masculino	10	33,3%
	Feminino	20	66,7%
Escolaridade	Alfabetizado	0	0%
	não alfabetizado	0	0%
	1ª a 4ª série	20	66,7%
	fundamental incompleto	8	26,7%
	fundamental completo	2	6,7%
	superior incompleto	0	0%
	superior completo	0	0%
Renda mensal	menos de 1 salário mínimo	14	46,7%
	até 1 salário mínimo	14	46,7%
	1 a 2 salários mínimo	2	6,7%
	acima de 3 salários mínimo	0	0%

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2013.

Conforme o perfil dos membros da Associação Comunitária de Laginha, Sumé-PB, observa-se que a

maioria 46,7% reside no sítio Várzea da Roça. No tocante à faixa etária, a maior representação está entre as pessoas com idade de 31 a 40 anos e acima de 51 anos, com 36,7% para cada uma dessas faixas etárias. Em relação ao gênero, predomina o sexo feminino com 66,7%, demonstrando que as mulheres, cada vez mais, estão inseridas na sociedade. De acordo com a mostra realizada, 66,7% têm escolaridade de 1ª a 4ª série e apenas 6,7% conseguiram concluir o ensino fundamental.

Já em relação à renda mensal, também há uma predominância entre e até um salário mínimo, com 46,7% das respostas para cada um desses itens, entretanto, em conversas informais com as pessoas que visitei na zona rural, existem dificuldades ao acesso de empregos, pois os que têm a renda mensal inferior a um salário mínimo são aqueles que trabalham de acordo com os dias que encontram, e as pessoas os chamam para realizar algum tipo de trabalho que necessitam e os que têm um salário mínimo mensal possuem uma aposentadoria rural; todavia, estes ainda continuam suas tarefas na agricultura.

Tabela 2 – Informações sobre a função atual que exercem os associados e o tempo que participam da associação

Variável	Categoria	Membros	%
Função ou cargo atual que exerce	agricultor (a)	30	100%
Tempo aproximadamente que participa da associação	menos de 03 anos	9	30%
	4 a 10 anos	21	70%
	11 a 20 anos	0	0%
	21 a 30 anos	0	0%
	acima de 30 anos	0	0%

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2013.

Diante da amostra trabalhada na pesquisa de campo, observa-se que todos os associados são agricultores, representando um total de 100%. Além disso, constatou-se que 70% deles participam da associação durante um período de aproximadamente 4 a 10 anos, ou seja, a época que a associação voltou a funcionar.

Tabela 3 – Informações sobre a associação, a gestão pública municipal e algumas opiniões dos sócios sobre a associação

Ação	Sim %	Não %
A associação tem sede própria?	0%	100%
A gestão pública municipal contribuiu para melhoria dos associados?	93,3%	6,7%
Você acha que é importante a participação dos sócios nas reuniões realizadas pela Associação de Laginha – Sumé/PB?	100%	0%
Em sua opinião, a gestão municipal poderia contribuir mais para o desenvolvimento desta associação e da comunidade?	100%	0%

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2013.

Em premissa a estas afirmativas, 100% dos membros dizem que a associação não tem sede própria, mostrando, assim, a importância de conseguir um local pertencente a ela, como podemos ver mais adiante em algumas respostas dos sócios. Quanto à gestão pública municipal, 93,3% ressaltam que houve a contribuição para a melhoria dos associados. Mas, 100% deles acham que a gestão municipal poderia contribuir mais para o desenvolvimento da mesma e também da comunidade, principalmente, no tocante a conseguir uma sede. Todavia, eles consideram importante a participação de todos os sócios nas reuniões, como mostram as respostas obtidas por 100% deles; sendo assim, contribuindo de maneira positiva com suas atuações.

- **O seu sítio foi contemplado com algum benefício da associação? Se sim. Qual (is)?**

Em sua maioria, a resposta dos associados do estudo foi:

- Cisterna de placa: (40%);
- Cisterna e corte de terra: (20%);
- Cisterna e banheiro: (10%);
- Cisterna, corte de terra e banheiro: (6,7%);
- Cisterna, corte de terra e energia elétrica: (3,3%);
- Cisterna, seguro safra, banheiro e corte de terra: (3,3%);
- Cisterna, seguro safra: (3,3%);
- Banheiro: (3,3%).

Analisando os benefícios que alguns sítios adquiriram, vemos que a maioria foi contemplada com cisternas de placas, para armazenar água, ou seja, 26 pessoas, totalizando um valor de 86,6%, enquanto que 90% dos associados foram beneficiados com diversas melhorias para as suas respectivas localidades, entretanto, 10% não conseguiram nenhum benefício, até o momento da entrevista.

- **O que levou você a fazer parte dessa associação?**

Em sua maioria, a resposta dos associados do estudo foi:

- Foi porque fica mais fácil para conseguir benefícios, um exemplo disso, é que os documentos de sócios ajudam na aposentadoria rural e algum benefício para as famílias carentes;
- A necessidade de unir forças com outros associados para tentar algum benefício para os associados e suas famílias;

- Por que através da associação os agricultores ganham mais força para buscar benefícios rurais, como o caso do Seguro Safra, a linha de crédito do PRONAF para realizar empréstimos ligados à agricultura;

- Em busca de conseguir benefícios, por que fica mais fácil através da associação; quero dizer benefícios que melhorem o local que a gente mora;

- Todas as pessoas que vivem na zona rural necessitam fazer parte de uma associação para ter direitos a determinados serviços.

Com base no que foi observado, entende-se que os associados têm a consciência de que através da união com os demais se facilita a busca por melhoramentos locais e que os documentos que a associação pode fornecer são importantes para auxiliar na aposentadoria rural, salário maternidade, seguro safra, auxílio doença e realizar empréstimos nos Bancos com a linha de crédito do Programa Nacional de Assistência à Agricultura Familiar (PRONAF). Assim, essa documentação é uma das provas que eles têm como agricultores e pode ajudá-los nos procedimentos de solicitação em algum desses itens.

- **O que mudou em sua vida depois de tornar-se um membro desta associação?**

Em sua maioria, a resposta dos associados do estudo foi:

- Ficou melhor para arrumar a cisterna, cortar a terra, porque fica difícil de conseguir essas coisas sem a associação;

- Facilitou mais através de unir-se com outros associados para conseguir alguma benfeitoria para os sítios;

- Melhorou por conta de minimizar os problemas relativos à comunidade;

- Ficou melhor para o fortalecimento da localidade para lutar por benefícios rurais;
- Melhorou para arrumar cisterna ou alguma coisa para os associados e as famílias.

Portanto, eles demonstram que havia dificuldades na luta por algo que almejavam e, hoje, com o acesso à associação, ampliaram-se as oportunidades, atendendo melhor aos anseios e superando algumas fases difíceis nas localidades rurais, como: a falta d'água em épocas de seca e, com as cisternas, pode-se guardar água por um determinado período. Então, entende-se a importância de ser um membro de uma associação, mas também é importante para conseguir aragens das terras, cisternas, banheiros, energia elétrica, entre outros.

- **O que você acha que poderia ser feito para melhorar a associação que você participa?**

Em sua maioria, a resposta dos associados do estudo foi:

- Ter um lugar dela mesmo, porque as reuniões são feitas num local emprestado;
- Acho que alguns sócios deveriam participar mais, mesmo porque é tão distante que às vezes alguns acabam não comparecendo;
- Conseguir uma sede própria, cadeiras, mesas, filtro de água e computador;
- As autoridades municipais contribuírem para ajudar a conseguir uma sede e materiais adequados para a associação;
- Conseguir uma sede e também cursos de capacitação para melhorias dos sócios.

Observa-se que os encontros acontecem num local cedido e os materiais, que também são emprestados, não suportam a todos, tornando-se uma situação desagradável para alguns. Assim diante das afirmativas dos entrevistados, compreende-se que as opiniões de todos os associados devem ser respeitadas, pois querem o melhor para a sua população.

- **Na sua opinião, quais são as principais dificuldades que a Associação Comunitária de Laginha, em Sumé – PB, tem?**

Em sua maioria, a resposta dos associados do estudo foi:

- Não ter sede própria, cadeiras, mesa, filtro, ou seja, os materiais e o local para realizar as reuniões são emprestados;
- Não ter material que atenda a demanda de associados quando acontecem as reuniões, como cadeiras para sentar e bebedouro com água para as pessoas;
- Não tem sede e precisa de atenção da gestão municipal para fortalecer na aquisição de uma sede;
- A distância que a associação funciona, onde as reuniões acontecem são muito longe para muitos associados chegarem até lá;
- Ter um local que seja da associação e precisa da ajuda de quem está no poder, porque sozinhos fica mais difícil.

Os resultados constataam que a falta de um local fixo é uma das principais dificuldades enfrentadas pela associação. Assim, é extremamente importante o apoio dos gestores públicos municipais para aquisição de uma sede, onde irá atender aos que participam dela, melhorando o seu funcionamento e aumentando a satisfação de todos.

- Existe alguma sugestão, crítica ou comentário que você gostaria de fazer e não foi contemplado nas perguntas anteriores? Se sim, qual (is)?

Em relação a essa pergunta, todos os entrevistados, ou seja, 100% dos sócios responderam que não tinham sugestões, críticas ou comentários a fazer e que as perguntas foram suficientes para eles. Dessa forma, o questionário foi elaborado permitindo que eles ficassem à vontade para escolher suas respostas e também poderem expressar a sua opinião em relação à associação. Enfim, a pesquisa teve respostas variadas, principalmente no que diz respeito às perguntas abertas, onde as opiniões foram diversificadas.

Às vezes, os Engenheiros ou Técnicos responsáveis pela elaboração do Projeto não podem comparecer à reunião quando ela acontece em caráter extraordinário. Os Projetos são elaborados por Engenheiros ou Técnicos fornecidos pela Prefeitura Municipal de Sumé, que dão apoio quando os associados precisam. Através desses projetos já conseguiram a substituição de casas de taipa por alvenaria, instalação e perfuração de poços artesianos que vieram para beneficiar vários sítios que estavam com dificuldades em relação à água na época, também redes elétricas e cisternas, estamos aguardando alguns cursos como corte e costura, associativismo que estão para acontecer em breve.

Esta associação possui o Livro de Atas em que constam as assinaturas de todos os associados que participam das reuniões nas respectivas datas, onde elas são realizadas no último sábado de cada mês, ela possui Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). A associação possui um contador que é responsável pela parte burocrática, como é o caso dos impostos, taxas, etc.

Vale ressaltar que cada associação tem que eleger um membro e um suplente para fazerem parte do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CMDRS) que é formado por: um membro e um suplente de Secretaria de Agricultura, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Igreja Católica e outros. Os pagamentos das mensalidades são efetuados dentro do prazo estabelecido e, às vezes, até adiantados alguns meses por ser um valor baixo, que todos têm condições de pagar e quando acontece de alguém atrasar algum mês, sempre coloca em dias o mais rápido possível. Vale ressaltar que desde a sua fundação até hoje, esta associação teve quatro presidentes, sendo o primeiro Aroldo Barros de Souza.

Ao participar da reunião que aconteceu no dia 23 de fevereiro de 2013, que contou com a presença da presidente, primeira tesoureira, primeira secretária e vários associados, que teve como objetivo a atualização das mensalidades, apesar de poucos atrasarem, observou-se que a associação funciona de forma organizada, no sentido de saberem ouvir e contribuir para suas decisões. O Livro de Atas e a documentação são bem organizados, desse modo, todos os presentes assinaram o livro que serve como documento e para registrar os assuntos que foram discutidos na reunião, sendo necessário que neste contenha o termo de abertura e de encerramento.

Porém, há um detalhe importante: a associação não possui sede própria, tanto o local como os materiais necessários para o acontecimento das reuniões são emprestados, como por exemplo, as mesas e cadeiras. Portanto, as reuniões acontecem uma vez ao mês, mais precisamente, no último sábado de cada mês. Mas, quando há necessidade, são realizadas em caráter extraordinário, eles comparecem visando ao melhor

para aquela localidade, ou seja, são pessoas comprometidas com o bem-estar, em busca de melhorias.

Esta associação é muito importante para os associados e suas famílias, que também ganham quando algum benefício é adquirido através da mesma, facilitando um pouco a vida das pessoas que dependem dela para conseguir benfeitorias para sua comunidade rural e a melhoria na qualidade de vida de todos os seus associados, que lutam incessantemente por melhores condições econômicas e sociais.

Considerações finais

Deste modo, conclui-se que na Associação Comunitária de Laginha, em Sumé - PB, onde o estudo foi realizado, existe o compromisso social dos membros, e todos têm o mesmo objetivo para concretizá-lo. Assim, é importante considerar que a associação, através da sua organização, mostra a influência de agirem em conjunto com as redes sociais para melhor estruturação das ações coletivas e se reestruturarem para garantir a sua sustentabilidade na obtenção de recursos e para conseguir projetos que atendam a solicitação da comunidade.

Desta forma, nos últimos anos, vem aumentando o número de pessoas que procuram fazer parte de alguma associação, porque através delas e em parceria com alguns órgãos podem-se ter resultados positivos nas comunidades das quais os associados fazem parte. Portanto, as entidades do terceiro setor, no qual as associações exercem relações colaborativas, contribuem para o aprimoramento e fortalecimento da transformação econômica e social. Essas forças associativistas são expressões de locais ou comunidades da sociedade civil organizada, todavia mostra-se que é essencial o controle das associações comunitárias para garantirem que sejam cumpridas as normas do Estatuto.

Portanto, a Associação Comunitária de Laginha busca a melhoria daquela localidade, através de seus projetos e da união dos membros dela, que já obtiveram vantagens que vieram a satisfazer vários moradores que fazem parte dessa associação, atuando para assegurar o direito de livre associativismo para fins lícitos, já que existe a precariedade de políticas públicas para atender às necessidades da sociedade, ou seja, dos associados.

Essa associação procura, através de convênios com autoridades ou entidades públicas, proporcionar benfeitorias para o melhoramento da vida dos sócios e da comunidade em geral, do individual ao coletivo, tendo como foco principal as atividades rurais.

Estas organizações formam suas identidades a partir da ideia de comunidade, do que é mais importante adquirir naquele momento, como na época da seca, as cisternas, procurando através de esforço coletivo a produção do bem-estar das famílias. Considerando estas dimensões, existe uma socialização entre a associação e a gestão pública municipal por meio de parcerias, fornecendo técnicos ou profissionais aptos a contribuir com a elaboração dos Projetos para a aquisição de bens rurais.

Então, ao verificar as respostas do questionário que foi aplicado aos associados, nota-se que o desejo da maioria é conseguir uma sede e materiais necessários para o funcionamento da Associação Comunitária de Laginha, Sumé - PB, fazendo com que ela seja independente nesse sentido. Desse modo, é necessário a parceria dela com órgãos Municipal, Estadual ou Federal, pois foi através da união dos sócios e do interesse em comum deles com outras entidades que conseguiram ser beneficiados com alguns objetos que são considerados importantes para os associados e suas localidades, proporcionando melhorias sociais e econômicas a todos os envolvidos na associação. Assim, cabe novos estudos a

respeito desta área de suma importância social e para a gestão pública como um todo.

Referências

ABRANTES, José. **Associativismo e cooperativismo: como a união de pequenos empreendedores pode gerar emprego e renda no Brasil.** Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: história e gestão de organizações.** São Paulo: Summuns, 2006.

ARAÚJO, Edinaura Almeida de. **Orçamento participativo: desafios e perspectivas de uma ação democrática e participativa na cidade de Pombal - Paraíba.** Orientador Luiz Antonio Coêlho da Silva. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Aberta do Brasil.

BEOZZO, José Oscar; VOLANIN, Cremildo José (orgs.). **Alternativas à crise: por uma economia social e ecologicamente responsável.** São Paulo: Cortez, 2009.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Cooperativas de crédito solidário: constituição e funcionamento.** 2ª Edição – Revisada. Brasília, DF. 2001.

BRESOLIN, Antônio [et.al]. **Autogestão e economia solidária: uma nova metodologia,** v.2. Brasília, 2005.

CARRIO, Rosinha Machado. **Organizações privadas sem fins lucrativos: a participação do mercado no terceiro setor** Tempo. São Paulo. Nov. 2000. Soc., v.12, n.2. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702000000200015&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 jan. 2013.

CERVO, Amando Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

FARIA, Ana Cristina de; CUNHA, Ivan da; FELIPE, Yone Xavier. **Manual prático para elaboração de monografias**. Trabalhos de Conclusão de Curso (Dissertações e Teses). 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo: Editora Universidade São Judas Tadeu, 2010.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses: da redação científica à apresentação do texto final**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2011.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andres Pablo. **Desafios da parceria governo terceiro setor**. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/ONG%27s,%20OSCIP%27S%20e%20Terceiro%20Setor/Desafios%20da%20Parceria%20Governo%20Terceiro%20Setor.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

FRANÇA, Ceci Parreira de Araújo; ALMEIDA, Jacinto Alves. **Associativismo**. 2. ed. Brasília: SENAR, 2009.

IOSCHPE, Evelyn et.al. **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

MELLO, Claiton; STREIT Jorge; ROVAI, Renato. **Geração de trabalho e renda, economia solidária e desenvolvimento local: a contribuição da Fundação Banco do Brasil**. São Paulo: Publisher, 2006.

NELSON, Thomas E. **Tipos de pesquisa considerando os procedimentos utilizados**. Disponível em: <<http://www.ergonomia>.

ufpr.br/Tipos%20de%20Pesquisa.pdf>. Acesso em 30 mar. 2013.

PANTA, Rômulo Luiz Silva. **A percepção de agentes públicos de Sobrado-PB sobre o conceito de desenvolvimento sustentável.** Orientadora: Márcia Batista da Fonseca. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=related:iKPnx_adDrAJ:scholar.google.com/&um=1&ie=UTF8&sa=X&ei=dQdoUf__Glr-9QSA6oHACQ&ved=0CDQQzwIwAA>. Acesso em: 11 abr. 2013.

PEREIRA, Amaury Ramos. **A difícil construção da cidadania: a percepção de alunos do ensino médio da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio Dr. Trajano Nóbrega em Soledade-PB.** Orientadora: Rejane Gomes Carvalho. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Aberta do Brasil. Disponível em:<http://portal.virtual.ufpb.br/bibliotecavirtual/files/participaaao_cidada_no_acompanhamento_e_controle_da_gestao_publica_em_pedras_de_fogopb_1343923114.pdf>. Acesso em:10 abr. 2013.

PINTO, João Roberto Lopes. **Economia solidária: de volta à arte da associação.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

RAMPASO, Renata Favero. **Entendendo o Terceiro Setor.** Osasco, SP: Novo Século Editora, 2010.

RICCIARDI, Luiz; LEMOS, Roberto Jenkins. **Cooperativa, a empresa do século XXI: como os países em desenvolvimento podem chegar a desenvolvidos.** São Paulo: LTr, 2000.

SILVA, Luiz Antônio Coêlho da. **Breves comentários sobre o desenvolvimento local e a economia solidária: um estudo do Projeto Mandala em Cuité-Paraíba.** [s/l; s/d].

SILVA, Irani Soares da. **O exercício do controle social e da cidadania na saúde do município de Cabedelo.** Orientador: Lucas Milanez de Lima Almeida. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/o_exercicio_do_controle_social_e_da_cidadania_na_saade_do_municapio_de_cabedelo_1343841395.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

VIEIRA, Valter Afonso. **Vieira. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing.** Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.1, p.61-70, jan./abr. 2002. Disponível em: <<http://www.mouraconsultoria.com.br/artigo/Tipologia...pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

WARREN, Ilse Scherer. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

CAPÍTULO VI

Política tributária municipal

Análise da tributação e suas implicações econômicas no município de Sumé – PB, no período de 2003 a 2012

**Gilvan Dias de Lima Filho
Maria Edileide Batista Gomes⁹**

Introdução

Como país federativo, o Brasil apresenta mais de uma esfera de governo (a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios) todos autônomos. Característica adquirida a partir da Constituição Federal de 1988 em que os entes asseguraram a descentralização, principalmente nos aspectos político-administrativos, contudo, sem a equivalência financeira, especialmente, para os Municípios de pequeno porte que na maioria dependem das transferências verticais, ou seja, cessões de recursos feitos entre diferentes esferas de governo (sempre da esfera superior para os níveis mais baixos).

Como fruto desse descompasso financeiro, constata-se uma dependência econômica e política dos Municípios

⁹ Graduada em Gestão Pública e servidora pública do município de Sumé.

pobres junto ao governo federal, por não conseguirem suprir suas disponibilidades coletivas básicas, sobretudo, nas áreas da saúde, da educação, da segurança, da moradia, dentre outros elementos, assegurados na Constituição Federal de 1988 a toda população, independente da localização espacial (territorial).

Todavia, no modelo federativo brasileiro prevalece a exterioridade de liberdade dos entes subnacionais em relação ao ente central, principalmente no que diz respeito à arrecadação e criação de tributos, dentro das limitações e competências que a Lei estabelece. Portanto, cabe a cada um dos seus membros a geração de suas receitas e a decisão de seus gastos (ressaltando que isso não significa necessariamente a existência de equilíbrio entre os aportes de dispêndios e dividendos). Assim sendo, cresce a importância da necessidade da arrecadação de tributos por parte dos governos locais.

Dentro dessa perspectiva, essa pesquisa buscou mostrar no âmbito financeiro como funcionou a composição tributária do Município de Sumé (PB) no período de 2003 a 2012, incorporando como análise sua arrecadação própria e o volume integral de transferências granjeadas do governo federal e estadual, para que fosse possível se dispor sobre um diagnóstico fiscal autêntico do Município para o período em estudo.

Diante disto, o artigo está segmentado em cinco seções, sendo a primeira composta pela introdução em que foi contextualizado o tema e apresentado o objetivo central da pesquisa. A segunda parte discorre sobre o Estado federativo brasileiro, destacando as competências tributárias de cada esfera de governo e a segmentação do sistema tributário, com ênfase à tributação municipal. Na terceira seção, foi exposta a metodologia com a definição do método, dos procedimentos e do universo da pesquisa. Na quarta parte, foram exibidos e analisados os dados sobre o Município e o

período proposto. Por fim, na última seção, foram relatadas as conclusões decorrentes do estudo concretizado.

Estado federado brasileiro

O sistema de Estado brasileiro determina o comportamento dos Estados federados, ou seja, da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Sendo adotado inicialmente no período republicano e reformado na Constituição de 1988.

Desse modo, trata-se de um sistema de segmentação de poder do qual o Brasil aderiu desde a Proclamação da República, em 1889, perpetuando-se até os dias atuais, e constituiu-se por união perpétua e indissolúvel (cláusula pétrea). Tal preceito está estabelecido na Constituição Federal em seu art. 1º, e reforçado no seu art. 18.

Para os autores Zmitrowiz e Biscaro (1998, p.7) o tipo de regime adotado no Brasil é o da Federação, ou também conhecido como regime do Estado Federativo, onde prevalece à ratificação de poderes políticos, gerencias e econômicos.

O autor Lenza aponta, como característica basilar do Estado federal, a perda da soberania dos Estados, estes passando a ser autônomos entre si, de acordo com as regras constitucionalmente previstas, nos limites de sua competência. Por seu turno, a soberania é a característica do todo, do Estado federal, no caso do Brasil, a República Federativa do Brasil. Além dessa propriedade, merece destaque a liberdade tributária, a qual cada Estado ou Município da federação tem poderes de instituir tributos (como impostos, taxas e contribuições), de acordo com a provisão da Constituição.

Os autores Zmitrowicz e Biscaro (1998, p.7) compartilham com essa ideia ao afirmarem: “(...) o Estado federativo caracteriza-se pela administração própria, dos Estados e

Municípios, no que concerne aos seus peculiares interesses, à decretação e arrecadação de tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais.”

Portanto, a arrecadação tributária deve fazer jus às funções administrativas ou as competências administrativas do Estado, que ocorrem em todos os níveis de governo, e como cada vez mais as funções estão diversificadas e o mercado imperfeito, o Estado necessita intervir para atender às demandas da população que crescem consideravelmente, principalmente depois da década de noventa com a crise fiscal e a necessidade de modernização do Estado que busca resultados com eficiência e efetividade.

A Constituição institui a competência tributária de cada um dos entes da Federação, porém se suplantou a discrepância entre receitas e despesas, ou seja, entre os recursos e as atribuições de cada esfera de governo, normalmente, com desfavorecimento das instâncias subnacionais.

Competências tributárias dos entes da federação

Tributariamente, as competências dos entes da federação são determinadas pela Constituição Federal de 1988. Como dito, a República Federativa do Brasil é constituída por uma organização política administrativa e conta com a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Esses governos cobram tributos à população, mas existe como premissa básica ou exigência constitucional que o valor pago pelos contribuintes deve retornar à sociedade em forma de bens e serviços públicos.

Essa retórica está colocada em uma passagem do artigo do autor Peronico, em que ele afirma que o pagamento de tributos possibilita a redistribuição de renda às famílias

menos providas de recursos através de programas sociais. Diz ainda que as políticas sociais de boa qualidade exigem uma coordenação entre as três esferas de governo para atender satisfatoriamente à população (PERONICO, 2011, p.4). Então cabe a cada nível de governo atuar de forma eficiente na arrecadação de seus tributos, de modo a dar uma resposta à população com a oferta dos serviços básicos e uma promoção do bem-estar social.

No quadro a seguir, são demonstradas as competências tributárias dos membros da federação, de acordo com a Constituição Brasileira de 1988, quanto aos impostos, às contribuições de melhorias e às contribuições sociais:

Quadro 1 – Competência impositiva segundo a Constituição de 1988

Competência	Impostos/Contribuições
União	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre operações de comércio exterior - importações (II) e exportações (IE) de produtos e serviços; - Sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR); - Sobre produtos industrializados (IPI): imposto sobre valor agregado incidente em manufaturadas; - Sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF); - Sobre a propriedade territorial rural (ITR); - Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Servidor Público (PIS/PASEP); - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); - Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL).
Estados e Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> - De transmissão <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD); - Sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte e interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); imposto sobre valor agregado incidente sobre bens em geral e alguns serviços; - Sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA); - Contribuição cobrada de seus servidores para custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social. O Distrito Federal pode instituir ainda, contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública.

Municípios	<ul style="list-style-type: none"> - De propriedade predial e territorial urbana (IPTU); - Sobre a transmissão <i>intervivos</i>, a qual quer título, por oneroso, de bens imóveis (ITBI); - Sobre serviços de qualquer natureza (ISS): excluídos aqueles tributados pelo ICMS; - Contribuição cobrada de seus servidores, para custeio, em benefícios destes, de sistemas de previdência e assistência social; e para custeio de iluminação pública.
------------	---

Fonte: Ministério da Fazenda, 2002, p.4.

De acordo com o quadro 1, as competências tributárias estão definidas na Constituição Federal e apresentadas por cada ente tributante. Cabendo à União a incumbência de arrecadar o IR, o ITR, o IPI, o IOF, o II e o IE; aos Estados, a capacidade de arrecadar o ITCO, o ICMS e o IPVA; já aos Municípios, o IPTU, o ITBI e o ISS. Mas somente a União tem poderes para instituir contribuições sociais, os demais níveis de governos somente podem estabelecer uma única contribuição, a relativa ao custeio da previdência social de seus funcionários (NASCIMENTO, 2010, p.129).

Assim como os entes têm o poder para instituir os tributos, da mesma forma, têm o dever e a base legal de reparti-los entre os governos subnacionais. Essas são as formas para assegurar a sua autonomia através de competências e repartição de receitas.

Repartição tributária

O mecanismo de Transferências Intergovernamentais tem por objetivo básico corrigir os problemas de desequilíbrios verticais e horizontais existentes em qualquer federação¹⁰. É importante que o sistema de transferência

¹⁰ Desequilíbrios verticais referem-se a descompassos entre a capacidade de tributar e as responsabilidades de gastos entre os diversos níveis

atue compensando verticalmente e horizontal as lacunas fiscais dos governos subnacionais e que seja estruturado para garantir um equilíbrio entre eficiência econômica e a equidade fiscal.

O Brasil possui sérios desequilíbrios verticais e horizontais. No entanto, o mecanismo de partilha tributária realiza as transferências necessárias ao maior equilíbrio de receitas e despesas na federação. Nesse sentido, há basicamente dois tipos de transferências possíveis: as constitucionais (que são automaticamente realizadas após a arrecadação dos recursos) e as não-constitucionais (que dependem de convênios ou vontade política entre governos). Trata-se das transferências diretas e indiretas respectivamente. Na forma direta, o ente beneficiado receberá diretamente os recursos, enquanto que na forma indireta a parcela distribuída integrará um fundo, que posteriormente será repartido.

No entanto, independente do tipo, as transferências sempre ocorrem do governo de maior nível para os de menores níveis, quais sejam: da União para Estados; da União para Municípios; ou de Estados para Municípios (NASCIMENTO, 2010, p.130). O quadro abaixo retrata essa situação mostrando as principais transferências constitucionais:

governamentais; já os desequilíbrios horizontais são relativos a governos situados no mesmo nível de hierarquia, refletindo as diferenças interregionais de renda.

Quadro 2 - Partilha e Distribuição dos Impostos

Competência	Impostos	Participação %			
		União	Fundos Regionais	Estados	Municípios
União	IR	53,0	3,0	21,5	22,5
	IPI	43,0	3,0	21,5+10,0	22,5
	IOF-Ouro	---	----	30,0	70,0
	ITR	50,0			50,0
Estados	ITCD	-----	----	100,0	-----
	ICMS		----	75,0	25,0
	IPVA			50,0	50,0

Fonte: Ministério da Fazenda, 2002.

Conforme mostra o quadro 2, as transferências indiretas se realizam mediante fundos e têm como base de arrecadação o IR e o IPI. São relacionados da seguinte forma¹¹:

- Fundo de Compensação de Exportações (FPEX): constituído por 10% da arrecadação total do IPI. É distribuído aos Estados. Sua distribuição é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo limitada a participação individual a 20% do total do fundo;
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE): 21,5% da arrecadação do IPI e do IR, distribuídos de acordo com a população e a superfície e inversamente proporcional à renda per capita da unidade federativa;
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM): composto por 23,5% da arrecadação do IPI e do IR, com a distribuição proporcional à população de cada unidade, sendo que 10% do fundo são reservados para os Municípios das Capitais;

11 Constituição Federal de 1988, Arts. 157 a 162 e do Conselho Tributário Nacional.

- Fundos Regionais: para o financiamento de projetos na região Norte e Centro-Oeste 1,2% da arrecadação total do IPI e do IR, respectivamente. Para o financiamento da região Nordeste – 1,8% da mesma base.

O quadro a seguir, detalha por região a distribuição dos fundos segundo a população e a renda disponível.

Quadro 3 - Percentuais de Distribuição dos Fundos de Participação (2001)

Região	FPE (%)	FPM(%)	População (%)	Renda <i>per capita</i> (R\$)
Norte	25,37	8,53	7,6	3.447
Nordeste	52,46	35,27	28,1	2.603
Sudeste	8,48	31,18	42,6	7.706
Sul	6,52	17,55	14,8	6.611
Centro-Oeste	7,17	7,47	6,9	5.681

Fonte: IBGE e STN/ Ministério da Fazenda.

Como verificado no quadro acima, o FPE e o FPM representam um mecanismo para amenizar a desigualdade regional, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios da federação. Para isso, redistribui renda das regiões mais desenvolvidas para Estados das regiões menos desenvolvidas do país. Dessa forma, destina 85% de seus recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% às Regiões Sul e Sudeste. Ou seja, preconiza a divisão de sua receita de forma inversamente proporcional à renda por habitante de cada Estado e do Distrito Federal, assim quanto menor sua renda por habitante, maior repasse receberá do FPE em termos proporcionais. Já para o FPM, a distribuição é feita proporcionalmente de acordo com a população de cada município.

Receitas públicas

Os entes municipais adquirem recursos para os cofres públicos, trata-se das receitas públicas que segundo o autor Nascimento (2010, p.116):

É um conjunto de ingressos financeiros como fontes e fatores geradores próprios e permanentes, oriundos de ação e de atributos inerentes à instituição (União, Estados e Municípios), e que, integrando o patrimônio e na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem contudo gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros, destinando-se a atender à manutenção e conservação dos serviços públicos.

Quanto à natureza, a receita obedece à seguinte classificação orçamentária, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para 2009:

Quadro 4 – Classificação Orçamentária

Níveis	Nomenclatura	Exemplos
1° Nível	Categoria Econômica	Receitas Correntes
2° Nível	Origem	Receita Tributária
3° Nível	Espécie	Impostos
4° Nível	Rubrica	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
5° Nível	Alínea	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
6° Nível	Subalínea	Imposto de Renda Pessoas Físicas

Fonte: Nascimento, 2010.

Categoria Econômica

A receita é classificada em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. Definindo sucintamente cada uma, tem-se:

- **Receitas Correntes:** são aquelas provenientes de arrecadação de tributos, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, bem como aquelas oriundas de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas à cobertura de Despesas Correntes (folha de pagamentos, despesas com manutenção etc.). As Receitas Correntes subdividem-se em:

Tributárias;

Contribuições;

Patrimoniais;

Agropecuária;

Industrial;

Serviços; e

Transferências correntes.

- a) **Receita Tributária:** são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. **Receita privativa** (grifo nosso) das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- b) **Receita de contribuições:** São arrecadações de receitas destinadas à manutenção dos programas e serviços sociais e de interesse público – contribuição social e econômica. São comumente utilizadas para a contabilização das receitas das autarquias das instituições previdenciárias;
- c) **Receitas patrimoniais:** é o ingresso proveniente da fruição do patrimônio, seja de corrente de

bens imobiliários ou mobiliários, ou seja, de participação societária;

- d) **Receita agropecuária:** é o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal;
 - e) **Receita industrial:** é o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais definidas como tal, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
 - f) **Receita de serviços:** é o ingresso proveniente da prestação de serviços de atividades comerciais, financeiras, de transporte, de saúde, de comunicação, de armazenagem, e serviços científicos e tecnológicos de metrologia e outros serviços;
 - g) **Transferências correntes:** são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes.
- **Receitas de Capital:** são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, de conversão em espécie, de bens e direitos, além dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital. As receitas de Capital subdividem-se em:
 1. Operações de créditos;
 2. Alienação de bens e direitos;
 3. Amortização de empréstimos/financiamentos (recebidos);

4. Transferências de capital; e
5. Outras receitas de capital.

E são definidas a seguir, conforme Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para 2009:

- a. **Operações de crédito:** são os ingressos provenientes da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas, internas ou externas;
- b. **Alienação de bens e direitos:** é o ingresso proveniente da alienação de componentes do ativo permanente;
- c. **Amortização de empréstimos/financiamentos (recebidos):** é o ingresso proveniente da amortização, ou seja, parcela referente ao recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos;
- d. **Transferências de capital:** são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital;
- e. **Outras receitas de capital:** são os ingressos de capital provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

Tributação Municipal

Devido à premissa da autonomia dos Estados-membros e Municípios, um dos requisitos do Federalismo é a geração dos recursos ou receitas através da arrecadação dos tributos que são utilizados para fazer frente às despesas ou aos dispendios feitos na administração, de modo que os serviços

e outros empreendimentos por ela sejam executados. Nesse sentido, a tributação cumpre uma importante função na sociedade moderna, pois o Estado com a capacidade tributária consegue financiar-se e prover bens públicos à população.

Segundo os autores Zmitrowicz e Biscaro (1998, p.4).

O Município possui hoje, garantida por esta Constituição Federal de 1988, autonomia para deliberar e executar sobre todos os assuntos que forem de interesse local, sem necessitar de aprovação dos governos estadual ou federal, tanto no que diz respeito aos seus aspectos político-administrativos, quanto com relação aos aspectos financeiros.

Embora autônomas e providas de competência constitucional para criarem e arrecadarem tributos, as administrações municipais mantêm uma forte dependência das transferências, constitucionais ou voluntárias, dos governos (federal e estadual). As receitas tributárias próprias dos Municípios originam-se do Imposto sobre a Prestação de Serviços (ISS), do imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), do imposto sobre a transmissão, *intervivos*, de bens imóveis (ITBI), das taxas e das contribuições de melhorias. Em suma, o Município necessita de recursos financeiros, ou seja, de receitas para prover seus bens e serviços à população. Os autores apontam, como principais fontes de recursos financeiros de uma prefeitura, os “Recursos de fontes próprias; os Recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado; e os Recursos de empréstimos e financiamentos” (Ibid, p.13).

Quanto aos recursos de fontes próprias, tem-se o IPTU que incide sobre a propriedade predial e territorial existente na zona urbana, independente de seu uso (residencial, comercial e industrial). É pago pelo proprietário do imóvel e cobrado sobre valor venal do imóvel. Denomina-se valor venal do

imóvel o valor de sua venda. Em geral, a planta de valores dos Municípios adota como valor venal dos imóveis para base de cálculo uma quantia de 70 a 80% do valor real de mercado. Essa planta de valores é atualizada periodicamente de acordo com os índices oficiais de inflação do período.

Está previsto na Constituição Federal de 1988 que o IPTU poderá ser progressivo, tanto em razão do valor do imóvel, como por alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Outro recurso próprio arrecadado pelo Município é o ISS que incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza desde que esta prestação seja remunerada e efetuada por empresa ou profissional autônomo. É pago pelo prestador de serviço e cobrado sobre o valor real do mesmo.

O ITBI que incide sobre a tramitação “intervivos” de imóveis e de direitos reais sobre imóveis, ou seja, sobre a transferência de propriedade por ato oneroso. É pago por qualquer uma das partes, adquirente ou transmitente, de acordo com o que dispõe a lei tributária municipal é cobrado sobre o valor venal do bem ou direito transmitido. A porcentagem cobrada pelo ITBI na maioria dos Municípios é de 2% do valor venal do imóvel.

Já as taxas usadas como recursos próprios do Município são tributos cobrados dos contribuintes que se utilizam ou se beneficiam, efetiva ou potencialmente, de um serviço ou atividade pública prestada ou colocada à sua disposição.

São classificadas como taxas de licença de funcionamento de atividades, taxas de expedientes e serviços diversos (expedição de documentos), taxas de coleta e remoção de lixo, taxas de iluminação, taxas de conservação e limpeza públicas, taxas de execução de muros e calçadas, dentre outros.

Por outro lado, as contribuições são tributos cobrados pela “especial valorização” que um serviço ou ação confere a uma determinada categoria ou propriedade. Existem dois

tipos de contribuições previstas em lei, a contribuição de melhoria e a contribuição social.

A contribuição de melhoria incide sobre os proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas que lhes proporcionam valorização, como exemplo, a pavimentação da via para a qual o imóvel confronta. Já a contribuição social é cobrada da categoria dos servidores públicos para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Constitui ainda recursos de fontes próprias do Município, a receita patrimonial, que é resultante das aplicações financeiras dos recursos disponíveis da prefeitura. Além da dívida ativa tributária que é resultante da receita arrecadada daqueles cidadãos que deixaram de pagar seus tributos na época do vencimento.

Os Municípios também contam com os recursos de transferências feitas pela União e pelo Estado, como visto anteriormente, são os chamados de impostos partilhados e constituem os impostos de competência federal ou estadual de cujo produto participam os Municípios, por determinação constitucional. Essa participação é parcial, representada por quotas-partes¹².

Outros recursos de transferências são os gerados através de Convênios, como os convênios realizados com o Estado para:

- Subvenção do Fundo Social de Solidariedade;
- Merenda escolar;
- Municipalização da Saúde;
- Municipalização da Vigilância Sanitária;
- Municipalização da fiscalização de trânsito, entre outros.

12 As quotas-partes referem-se ao percentual de cada imposto arrecadado pela União e pelos Estados que são repartidos aos Estados e aos Municípios de acordo com a Legislação vigente e os critérios de distribuição.

Existem também os recursos de empréstimos e financiamentos que os Municípios podem valer-se, são obtidos através de instituições internas ou externas ao país, que podem ser levantadas pelo Município, nesse caso, não são gerados por sua capacidade de arrecadação própria, nem pelo repasse Estadual ou Federal.

Quando se refere aos empréstimos, esses são operações financeiras para prover custos de obras e serviços de grande vulto e para os quais as receitas dos Municípios evidenciem insuficientes. Tais empréstimos, apesar de não serem rendas locais, passam a compor a receita corrente do Município. Por isso, devem sempre se sujeitar à Câmara dos Vereadores e ao Senado, uma vez que passam a ser uma dívida, ou seja, uma obrigação financeira extraordinária para o Município.

Já os financiamentos são recursos para a execução de obras e serviços públicos provenientes de fundos e instituições financeiras (federal ou estadual) com facilidades como baixas taxas de juros e longos prazos de amortização. Também se constituem em uma modalidade de endividamento. Por outro lado, aplicam-se para obras e serviços com fins sociais ou de natureza relevante para toda comunidade e como tal devem ser utilizados para os seus respectivos destinos de acordo com a aprovação do projeto¹³.

Metodologia

Essa pesquisa utiliza-se de métodos e técnicas para se alcançar o fim pretendido. Como método foi empregada a dedução o qual “é definido como um conjunto de proposições particulares contidas em verdades universais” (apud Martins 2002, p.34). Dessa forma, analisou-se a amplitude

13 Esse conteúdo foi retirado no TT/PCC/20 (ZMITROWICZ; BISCARO, 1998, p.13-19).

das fundamentações teóricas, para se chegar ao particular, ou seja, aos objetivos da pesquisa.

A pesquisa teve um caráter exploratório, ao buscar ampliar o conhecimento sobre o assunto, sendo desenvolvida via levantamento bibliográfico em livros, revistas, jornais e *sites* que dizem respeito ao assunto mencionado. Para Cervo e Bervian apud Beuren et al (2006), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base no material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos e complementa afirmando que “boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas” (apud Gil 2007, p.47). Também foi utilizada uma conversa informal com o diretor do departamento de administração tributária do Município de Sumé. Contudo, a principal fonte de pesquisa é o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES) que forneceu os dados oficiais sobre as finanças de Sumé-PB.

Os dados coletados foram tabulados e, em seguida, distribuídos conforme a categoria econômica e as subcategorias, mostrando seus valores em termos absolutos e relativos, conseqüentemente sua evolução e participação na receita total do Município, principalmente das receitas tributárias do período em estudo.

O universo pesquisado

A cidade de Sumé está localizada no sul do Estado da Paraíba, na região semiárida e sub-região denominada Cariris Velhos (Cariri Ocidental – Sumé – e Oriental). Está a 250 (duzentos e cinquenta) Km (quilômetros) da capital João Pessoa. O Clima é seco com temperatura acima dos 25 (vinte e cinco) graus ‘C (Celsius) na maior parte do ano.

Completo, no ano de 2013, 62 (sessenta e dois) anos de emancipação política (1º de abril).

Segundo o último censo demográfico feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), o município possui 16.060 (dezesesseis mil e sessenta) habitantes, com uma previsão para 2013 de 16.215 (dezesesseis mil, duzentos e quinze) habitantes, sendo 12.236 (doze mil, duzentos e trinta e seis) residentes na zona urbana e 3.824 (três mil, oitocentos e vinte e quatro) residentes na zona rural do município.

Em relação ao gênero, o feminino surge com 8.133 (oito mil, cento e trinta e três) e o masculino com 7.929 (sete mil, novecentos e vinte e nove). Uma predominância feminina de 204 (duzentos e quatro) mulheres.

A cidade já foi destaque na agricultura e pecuária leiteira, sobretudo nos tempos áureos do Perímetro Irrigado¹⁴ que alavancou a economia local com a produção de coco, feijão, milho, tomate e pimentão, sendo estes últimos inclusive, do tipo exportação.

Atualmente, destaca-se na área de saúde e educação, tendo como referência estadual o Centro Oftalmológico e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental (CISCO) paraibano (com 16 municípios consorciados), oferecendo os mais complexos atendimentos em especialidades de saúde.

Na área educacional, o destaque é o *campus* da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), denominado Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), o primeiro temático da instituição de ensino,

¹⁴Planejado e estruturado com base nas características dos solos e do clima, visando uma produção capaz de dar sustentabilidade econômica às famílias dos irrigantes. Nota-se a preocupação em diversificar a origem das receitas, como forma de assegurar que a renda familiar.

ofertando anualmente 350 (trezentos e cinquenta) vagas em 02 (duas) unidades acadêmicas: Unidade Acadêmica de Educação do campo (UAEDUC) com os cursos: Gestão Pública, Ciências Sociais e Educação do Campo e Unidade Acadêmica de Tecnologia (UATEC) com os cursos: Engenharia de Produção, Engenharia de Biotecnologia, Engenharia de Biosistemas e Agroecologia.

Apresentação e análise dos resultados

Este estudo procurou evidenciar dados tributários da cidade de Sumé-PB a partir de dados oficiais selecionados no Sagres, bem como em conversa informal com o Diretor do Departamento de Administração Tributária do Município. Para chegar às análises apresentadas neste artigo, foi realizada revisão bibliográfica sobre as questões expostas e também um estudo empírico retirados das fontes citadas.

Receita orçamentária do município de sumé-pb de 2003-2012

A receita orçamentária municipal trata-se das disponibilidades de recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos. É um instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, logo a receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações, cuja finalidade principal é atender às necessidades públicas e demandadas da sociedade.

A classificação orçamentária por categoria econômica está dividida em receita corrente e receita de capital que será visualizada na tabela a seguir:

Tabela 1 - Receita orçamentária do Município (2003 a 2012) – em real

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas correntes	8.480.960,37	9.546.061,80	10.821.260,32	11.393.557,88	12.530.669,52	15.957.979,96	16.788.425,67	19.397.107,67	22.164.110,73	25.526.091,90
Receitas de capital	0	754.115,08	1.080.865,50	945.768,37	1.109.490,62	344.626,99	649.594,44	3.877.974,52	4.394.723,25	2.625.903,64
Total	8.480.960,37	10.300.176,88	11.902.125,82	12.339.326,25	13.640.160,14	16.302.606,95	17.438.020,11	23.275.082,19	26.558.833,98	28.151.995,54

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

Pelo exposto verificado na tabela, percebe-se um significativo crescimento nas receitas orçamentárias do Município ao longo dessa década, principalmente entre as receitas correntes em relação às de capital.

Em 2004, a receita corrente contava com R\$ 9.546.061,80 passando para R\$ 25.528.103,90 em 2012, um aumento percentual de 167,40%, enquanto a receita de capital no mesmo período saltou de R\$ 754.115,08 para R\$ 2.625.903,64, o que corresponde a um crescimento de 248,21%. Salienta-se que a maior parte da ampliação dessas receitas está condicionada ao aumento decorrente dos repasses governamentais, com menor expressão atribuída ao aumento nas receitas próprias do Município.

Tabela 2 - Participação percentual das categorias da receita orçamentária do Município em relação à receita orçamentária no município (2003 – 2012) - %

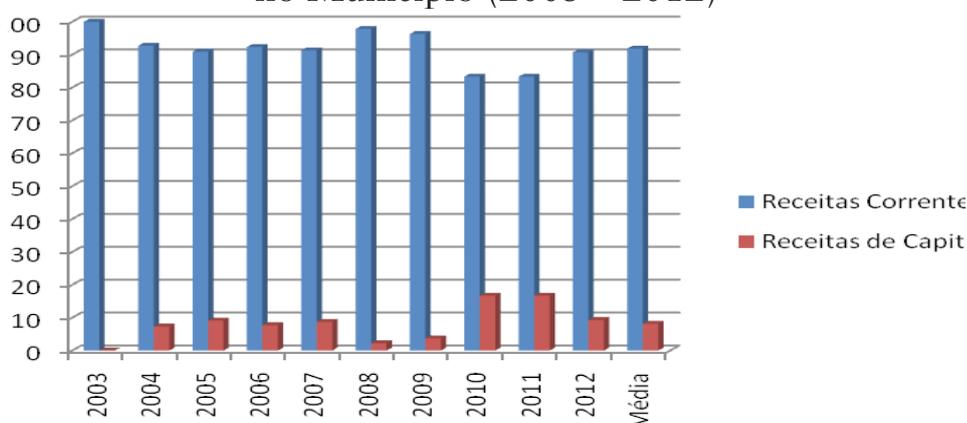
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média
Receitas Correntes	100	92,7	90,9	92,3	91,3	97,8	96,3	83,3	83,3	90,7	91,86
Receitas de Capital	0	7,3	9,1	7,7	8,7	2,2	3,7	16,7	16,7	9,3	8,14
Receita Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

Pelos expostos relativos demonstrados na tabela 2, em todo o período, as receitas correntes correspondem à maior parte da receita total, principalmente no ano de 2003 que foi 100% e nos anos de 2008 com 97,8%. Já as receitas de capital tiveram maior participação relativa nos anos de 2010, 2011 e 2012 com o percentual de 16,7% e 9,3% respectivamente. Isso pode ser explicado por ser nestes anos que o governo municipal não teve receitas de serviços

e paralelamente logrou maior volume de transferência de capital.

Gráfico 1 - Participação percentual das categorias da receita orçamentária do Município em relação à receita orçamentária no Município (2003 – 2012)



Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES)

O gráfico anterior mostra que as receitas correntes em média correspondem a 91,86% da receita total do Município na década estudada, enquanto que a receita de capital, em média dispõe apenas de 8,14%. Demonstrando que os recursos disponíveis para o Município investir são bastante limitados. Destaca-se também que grande parte das receitas correntes são transferências condicionadas, ou seja, com destinação definida, não permitindo desse modo, alternativa de escolha de aplicação para o gestor local.

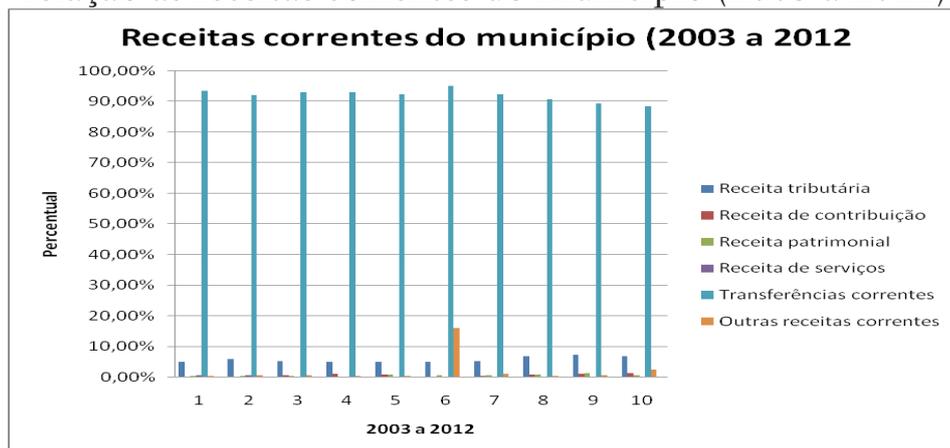
Tabela 3 - Evolução da receita corrente do Município entre 2003/2012 - (valores correntes)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita tributária	423.653,42	578.143,03	578.579,67	569.735,96	641.267,81	615.574,60	891.393,99	1.320.005,97	1.648.222,27	1.739.728,68
Receita de contribuição	0	0	61.430,96	122.125,69	124.573,00	0	67.930,35	176.889,24	254.045,70	358.795,52
Receita patrimonial	33.437,53	36.819,39	52.647,09	52.493,19	118.080,70	119.835,97	111.916,83	203.576,68	307.568,62	194.831,15
Receita de serviços	60.111,07	76.734,01	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferências correntes	7.927.548,12	8.790.658,24	10.068.014,09	10.595.593,77	11.580.280,41	15.196.656,16	15.509.936,96	17.630.158,68	19.805.344,42	22.575.198,79
Outras receitas correntes	36.210,23	63.707,13	60.588,51	53.609,27	66.467,60	25.913,23	207.247,54	66.477,10	148.929,72	657.537,76
Total	8.482.963,37	9.548.065,80	10.823.265,32	11.395.563,88	12.532.676,52	15.959.987,96	16.790.434,67	19.399.117,67	22.166.121,73	25.528.103,90

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

Dentre a subdivisão da receita corrente, verifica-se que a receita tributária e as transferências constitucionais tiveram um crescimento ascendente, já a receita de serviços a partir de 2005 até 2012 não adicionaram recursos aos cofres públicos. Outro tributo que não pontuou nenhum valor em 2003, 2004 e 2008 foi à receita de contribuição.

Gráfico 2- Participação percentual das subcategorias em relação às receitas correntes do Município (2003 a 2012)



Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

Dessa forma, os dados apontam que as transferências correntes representaram em 2012, 88,43% das receitas correntes e 80,19% da receita total do Município de Sumé, demonstrando explicitamente o condicionamento das ações públicas locais aos recursos disponibilizados pelo Estado da Paraíba e, sobretudo, pelo governo federal.

Como trajetória, o resultado das transferências correntes do ano de 2012 foi inferior a do ano anterior em termos de receitas correntes (em 2011 foi de 89,35%). Entretanto, foi superior a do ano citado em termos de participação na receita total (em 2011 foi de 74,57%). Do mesmo modo, ficou bem acima da média de participação das transferências

correntes em relação à receita total para o período (a média foi de 82,53% do orçamento municipal).

Como transposição, menciona-se que este fato é recorrente na maioria dos municípios de pequeno porte nordestino, em que sua população é pequena e a atividade econômica é inexpressiva, fomentando como consequência uma receita própria pequena, consolidando um cenário de dependência, sobretudo, frente à Unidade Federal ou Central.

Por outro lado, a receita de capital que corresponde a operações de créditos, alienação de bens e direitos, amortização de empréstimos/financiamentos, transferências de capital e outras receitas de capital, apresenta-se abaixo tipificada.

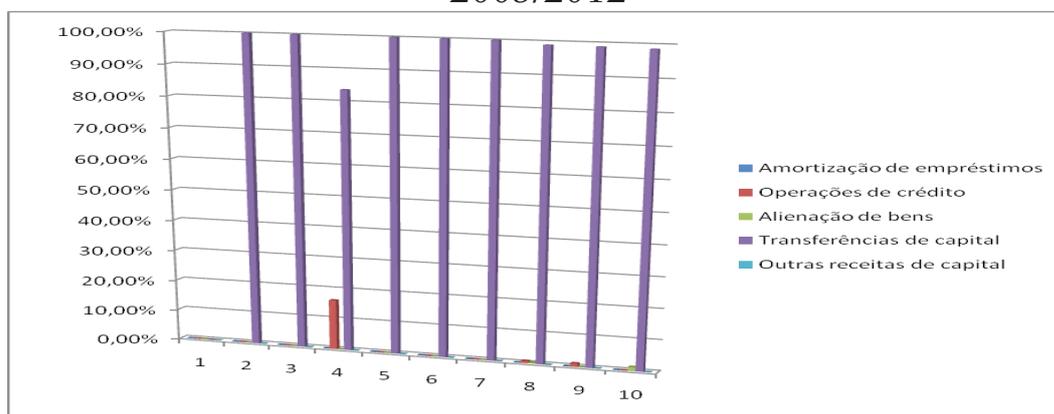
Tabela 4 – Evolução da receita de capital do Município entre 2003/2012 – (valores correntes)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Operações de crédito	0	0	0	154.282,50	0	0	0	29.533,00	46.901,00	0
Alienação de bens	0	0	0	0	0	0	0	13.300,00	1.780,00	34.230,00
Transferências de capital	0	754.115,08	1.080.865,43	791.485,87	1.109.490,62	343.626,99	649.594,44	3.845.141,52	4.346.042,25	2.591.673,64
Total	0	754.115,08	1.080.865,43	945.768,37	1.109.490,62	343.626,99	649.594,44	3.887.974,52	4.394.723,25	2.625.903,64

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

A tabela acima demonstra, com exceção de 2003, que a receita de capital na subcategoria transferências de capital é o que apresenta maior participação, seguidos de operações de crédito para os anos de 2010, 2011 e 2012 e alienação de bens nos anos de 2006, 2010 e 2011. Constatou-se que em 2003 foi um momento que não se distancia muito da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que se deu em 2000 e tinha como premissa básica o controle e a transparência das contas públicas. A Lei introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outros. A Lei inseriu a restrição orçamentária na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Gráfico 3 – Evolução da receita de capital do Município entre 2003/2012



Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

Como as transferências de capital preponderam, sub-tende-se que os recursos adquiridos são computados para

as despesas de capital, incluindo repasses para investimentos (seja em asfalto, saneamento básico, construção de escolas, postos de saúde). Como exposição da capacidade tributária do Município entre os anos de 2003 e 2012, foi apresentada abaixo a receita tributária municipal discriminadamente.

Quadro 5 - Receita própria do Município (2003 - 2012)

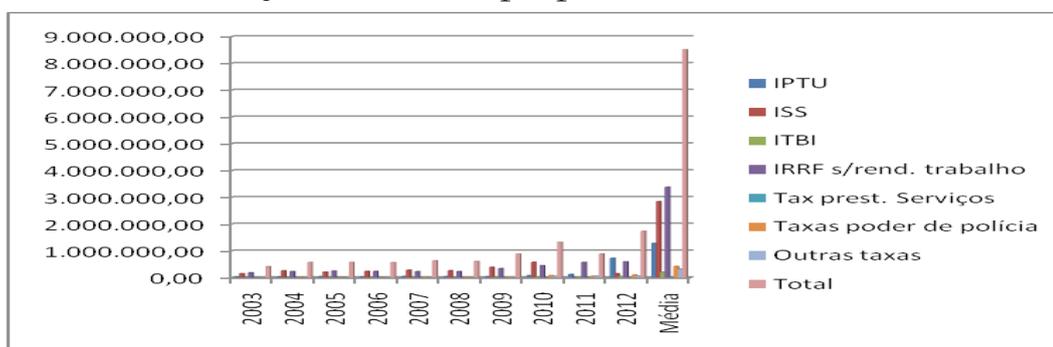
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média
IP TU	43.309,52	40.906,13	48.303,65	46.733,22	56.005,45	49.328,56	52.224,00	86.662,72	130.258,24	732.786,69	1.286.518,18
ISS	159.792,28	262.234,61	217.924,54	243.840,36	289.496,85	269.251,99	399.389,32	580.914,53	752.818,85	158.961,94	2.847.203,88
ITBI	4.188,4	6.674,41	14.849,51	9.361,33	8.139,06	10.342,75	26.323,82	36.611,02	42.584,80	57.988,34	217.066,44
IRRF s/rend. trabalho	193.735,82	238.097,28	259.749,5	240.695,52	23.3554,06	233.306,22	349.948,08	458.401,6	579.935,60	601.032,08	3.388.455,76
Tax prest. Serviços	2.061,92	977,5	1.127,55	735,5	1.223,04	1.007,75	3.738,26	4.356,00	4.257,00	4.776,5	24.261,02
Taxas poder de polícia	1.700,75	19.477,83	20.210,98	14.440,2	39.001,56	32.411,97	36.611,01	90.050,29	65.679,91	109.439,58	429.024,08
Outras taxas	18.864,73	9.775,27	16.413,94	13.929,83	13.847,79	19.925,36	22.159,5	63.009,81	72.687,87	74.854,55	325.468,65
Total	423.653,42	578.143,03	578.579,67	569.735,96	641.267,81	615.574,60	890.393,99	1.320.005,97	895.403,42	1.739.839,68	8.517.998,01

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

No quadro 5, percebe-se um aumento equilibrado nos anos de 2003 até o ano de 2005, apresentando uma queda nos anos de 2006, 2008 e 2011. Já nos anos 2007, 2009, 2010 e principalmente 2012, há um aumento considerável. Portanto, percebe-se uma oscilação nas receitas próprias do Município nos anos pesquisados.

Com a aquisição das receitas próprias, o município consegue oferecer alguns serviços à população, como limpeza pública e investimentos em áreas como educação e saúde. Mas são serviços que ainda deixam a desejar.

Gráfico 4 - Participação percentual das subcategorias em relação às receitas próprias (2003 – 2012)



Fonte: Elaboração própria baseada no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES).

Constata-se que o imposto de maior participação para as receitas próprias do Município é o ISS que em média arrecadou 39,6%, ficando em segunda posição o IPTU com 11,3% apesar de que só houve atualização dos imóveis (após dez anos) em 2011, um dos critérios utilizados foi o valor venal dos imóveis. E, nessa perspectiva, já se percebe um aumento desse imposto para o cofre público municipal de 42,12% em 2012. Outro imposto também de destaque é IRRF com 39,2% de participação na receita total.

Considerações finais

A redistribuição de impostos e recursos por parte do governo federal, realizada a partir da Constituição de 1988, aumentou a participação dos recursos arrecadados ou transferidos aos Estados e Municípios, porém essa autonomia não significa necessariamente uma autonomia financeira, principalmente nos Municípios de pequeno porte.

No tocante aos objetivos propostos por este artigo de analisar a tributação no Município de Sumé-PB e suas implicações econômicas no período de 2003 a 2012, conclui-se que o Município em questão possui, como principal meio para atender e exercer as atividades que são do dever do Poder Administrativo Municipal, as receitas oriundas de transferências da União e do Estado da Paraíba.

A receita de cunho municipal próprio para o Município para o período de 2003 a 2012 representou em média 5,8%. O imposto que mais contribuiu com essa participação foi o ISS com 39,6%.

Também, pode-se concluir que a dependência de transferência aumenta em detrimento do número da população, com relação em FPM que, quanto menor a população, menor valor é repassado. Por outro lado, se a população aumenta, o repasse do FPM também aumenta, visto que, as necessidades são maiores.

Para que haja aumento das receitas de responsabilidade municipal, deve haver comprometimento e priorização fiscal, que englobem novos recadastramentos, atualizações e ampliação dos cargos que se comprometam com o fisco municipal.

Verificou-se que a arrecadação tributária e as transferências correntes recebidas aumentaram no período analisado, destacando-se, nas transferências, o Fundo de Participação

dos Municípios (FPM) e, na arrecadação própria, o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS). Tal incremento ocorreu devido ao crescimento econômico e ao aumento da carga tributária.

Cabe ressaltar que, em anos mais recentes, este aumento da arrecadação própria deveu-se, além do exercício de uma maior fiscalização, também ao reajuste do valor do IPTU que se encontrava desatualizado, e pela modernização do programa de fortalecimento financeiro.

Conclui-se que mesmo tendo aumentado a arrecadação própria, observou-se que o Município de Sumé/PB depende das transferências do Estado e da União.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. 35. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. **Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para 2009**. Brasília, 2008. 162 p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado. Divisão Espacial do Poder - Organização do Estado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

LIMA, Thiago Figueiredo de. **Principais Tributos Pátrios e os seus fundamentos: cursando o 9º Semestre do Curso de Direito**. [s/l; s/d].

MINISTÉRIO DA FAZENDA - Secretaria da Receita Federal – Coordenação - Geral de Política Pública - **Estudo Tributário nº 08 - Sistema e Administração Tributária: Uma Visão Geral**. Brasília, agosto, 2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública: gestão pública aplicada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado: direito constitucional e constituição** (cap. 1). 5.ed. São Paulo: Método, 2010.

PEREIRA, João Arami Martins. **Finanças públicas municipais: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Período 1989-1998**. UNIJUÍ: Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul: DEAd- Departamento de Estudos da Administração. Ijuí, RS, 2002.

PERONICO, Danilo Martins. **Estudo sobre a arrecadação do IPTU no Município de Patos – PB, no Período de 2003 a 2010**. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Agosto de 2011. Disponível em <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/estudo_sobre_a_arrecadaao_do_iptu_no_municapio_de_patos_a_pb_no_peraodo_de_2003_a_2010_1343916309.pdf>. Acesso em 22 jan. 2013.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Direito tributário e financeiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. Cap.3. p.10-11.

SERPA, Ivone Maria. **Receitas próprias: analogia das receitas dos repasses federais, com receitas próprias**. Universidade Comunitária de Chapecó. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Finan%C3%A7as%20e%20economia%20do%20setor%20p%C3%BAblico/RECEITAS%20PR%C3%93PRIAS%20ANALOGIA%20DAS%20RECEITAS%20DOS%20REPASSES%20FEDERAIS.pdf>. Acesso em 15 dez. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - SAGRES ONLINE. Disponível em: < <http://sagres.tce.pb.gov.br/receita01.php>> Acesso em: 10 abr. 2013.

TRISTÃO, Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.** Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, 2010. Disponível em: <<http://www.ogenial.com.br/brasil/paraiba-sume>>. Acesso em 04 fev. 2013.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibele. **A organização administrativa do município e o orçamento municipal.** São Paulo: EPUSP, 1998. 30 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/20).

A análise do processo de execução fiscal do IPTU na cidade de Sumé - PB

Antonio da Silva Campos Junior
Evandro Mendonça de Lima¹⁵

Introdução

O Imposto sobre propriedade territorial urbano (IPTU) é um tributo essencial na arrecadação tributária, uma vez que esse imposto tem uma função social, e sua finalidade é gerar benefícios aos municípios. Por isso, é importante que se mantenha a arrecadação em dia, haja vista que o contribuinte tem uma parcela fundamental na administração dos municípios, pois os recursos arrecadados são provenientes dos seus pagamentos, e é com esses recursos que a administração desempenha as melhorias para o município. Dessa forma, o contribuinte pode reivindicar os seus direitos previstos na lei. Neste sentido, este artigo tem o objetivo geral de analisar como ocorre o processo de execução fiscal do IPTU da cidade de Sumé. Verificar as taxas de inadimplência e explicar, de uma maneira compreensiva, os fatores e as variáveis que contribuem ou dificultam o processo fiscal do IPTU na cidade de Sumé.

¹⁵ Graduado em Gestão Pública.

Portanto, este artigo tem como objetivos específicos: Verificar como é feita a cobrança do IPTU no município de Sumé; Verificar se há interferência política na cobrança do IPTU. Procurou-se demonstrar, através dos embasamentos dos autores do direito tributário explicando sobre o fato gerador, a propriedade e a posse, a cobrança quanto a progressividade e as obrigações do contribuinte no que se diz respeito à aplicabilidade da lei. Para melhor entendimento, também se utilizou das normas do Código Tributário Nacional (CTN).

A metodologia aplicada foi através de pesquisa descritiva, exploratória e bibliográfica. Utilizou-se das análises das obras bibliográficas dos autores Machado (2009), Amaro (2011), Castro (2009), Harada (2006), Meirelles (1985), San Martin Fernandez (2008), entre outros de enorme importância para o desenvolvimento deste artigo.

Os métodos foram divididos em duas etapas. Na primeira, ocorreu a coleta de dados para verificar a taxa de inadimplentes, que foi fornecida pelo setor de tributos da prefeitura de Sumé, tendo como ano base 2007 a 2012; e, na segunda etapa, uma entrevista com o secretário de finanças para identificar os fatores políticos que interferem na execução fiscal.

Diante das análises feitas, tem-se o seguinte problema do estudo: Por que a prefeitura de Sumé não consegue aplicar a devida punição aos contribuintes inadimplentes de acordo com o que a lei determina? Considerou-se a seguinte hipótese: Os fatores políticos interferem na cobrança do IPTU, na medida em que a prefeitura deixa de executar os contribuintes inadimplentes. O artigo está dividido em: introdução, fundamentação teórica, metodologia, resultados e discussão, considerações finais e referências.

Os tributos

Os tributos são de origem bastante antiga, e foi motivo de desavença durante muito tempo na história. Sabe-se que o tributo era cobrado através da coerção o qual gerou muitas lutas e guerras. Segundo Harada (2006), a origem deste princípio, de natureza nitidamente política, está ligada às lutas dos povos contra a tributação não consentida, que são conhecidas desde a Idade Média. Mas sabe-se, também, que os tributos sempre acompanharam o desenvolvimento da sociedade, contribuindo para a soberania do Estado que não sobreviveria sem essa ferramenta crucial para a captação de recursos. De acordo com MACHADO (2009), no exercício de sua soberania, o Estado exige que os indivíduos lhe forneçam os recursos de que necessita; institui o tributo. O poder de tributar nada mais é que um aspecto de soberania estatal, ou uma parcela desta.

Conceito de tributo

Os tributos estão vinculados à autoridade que o Estado tem em arrecadar receitas, obedecendo às regras preestabelecidas no direito tributário. Neste sentido, para Tristão (2003), os tributos são as receitas derivadas que o Estado recolhe do patrimônio dos indivíduos, baseado no seu poder fiscal, mas disciplinado por normas de direito público que formam o Direito Tributário.

O art. 3º do CTN define bem o conceito de tributo: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O autor San Martin (2008) afirma:

É na “expressão pecuniária compulsória” que resta incontestemente a mácula da obrigatoriedade em cumprir o dever jurídico de carrear dinheiro aos cofres públicos por aquele escolhido pela lei para figurar no pólo passivo da obrigação tributária. Não se carrega dinheiro aos cofres público a título de tributo mediante comportamento espontâneo do contribuinte ou responsável tributário. Só se paga tributo por força da regra tributária (norma jurídica tributária primária dispositiva), que obriga o sujeito passivo a realizar o comportamento de levar dinheiro ao estado, sob pena de, em não o fazendo, submeter-se à aplicação de sanções pelo seu descumprimento. A compulsoriedade provocada pela regra de tributação, aliada ao conteúdo econômico ou pecuniário dessa relação jurídica, explica na expressão “em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir”, nos leva à conclusão de que a relação tributária nada mais é do que uma relação jurídica de natureza obrigacional, daquela *ex lege*, em contraposição às chamadas obrigações *ex voluntate*, que são regidas pela autonomia da vontade das partes (SAN MARTIN, 2008, p.19, grifos do autor).

Baseado nas indagações do autor, entende-se que, na expressão “pecuniária compulsória”, o contribuinte tem uma obrigação tributária não por livre vontade, mas mediante o fato de se ver encurralado nas regras tributárias por força de lei. O que leva a concluir que o ato de contribuir é uma ação de natureza obrigacional.

A expressão “em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir” do art. 3º do CTN, mencionado acima. É explicada

por Harada (2006, p.23) da seguinte forma: “Permite a satisfação da obrigação tributária por meio de algo equivalente à moeda corrente, desde que a legislação ordinária de cada entidade tributante permita, como faculta o CTN.”

O sistema tributário brasileiro

Para Tristão (2003 apud FALCÃO 1965, p.27), “o sistema tributário é o conjunto dos tributos existentes em um Estado, considerados seja nas suas recíprocas relações, seja quanto aos efeitos globalmente produzidos sobre a vida econômica e social”.

Entende-se que o sistema tributário é um conjunto de instituições e normas práticas tributárias. Para Tristão (2003), um sistema tributário sempre envolve organicidade porque não basta a simples nomenclatura dos tributos para termos um sistema. Este compreende outros elementos além da enumeração dos tributos; engloba princípios e definições básicas, que revelem harmonia e coerência dos componentes.

Tristão (2003 apud RIANI 1990, p.101) afirma que “O sistema tributário apresenta-se sob diversos modelos em função das peculiaridades, situações políticas, econômicas e sociais de cada país. Entretanto, mesmo que guardem diferenças, ele se constitui no principal instrumento de política fiscal do governo”.

Dentre esses princípios citados pelo autor, destaca-se o princípio da equidade da qual o contribuinte paga o tributo de acordo com a sua capacidade de pagamento. Tristão (2003) ressalta: “o sistema tributário realmente equitativo irá variar conforme a estrutura de dispêndios do setor público. Assim, esse critério abrange não apenas a política tributária, mas, também, a política de dispêndios do governo.”

O Sistema Tributário Brasileiro apresenta os seguintes tipos de tributos: Imposto, Taxas, Contribuições Sociais, Empréstimos Compulsórios e Contribuição de Melhoria. A Constituição Federal no artigo 145 estabelece:

(...) A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

IPTU: um tributo importante na arrecadação dos municípios

O IPTU (Imposto Sobre propriedade Predial e territorial urbano) é da competência dos Municípios e é uma das principais fontes de arrecadação para os municípios e tem como fato gerador a propriedade e a posse de qualquer tipo de imóvel situado na zona urbana, a base de cálculo é o valor

venal do imóvel. Esse imposto também tem uma função social visto que sua finalidade é gerar benefícios aos municípios, daí a importância de se ter uma arrecadação em dia. O contribuinte tem uma parcela fundamental na administração dos municípios, haja vista que esse imposto é uma das principais fontes de arrecadação para o município, e é com esses recursos que a administração despenha as melhorias para o município, apesar dos recursos provenientes desse imposto não estarem vinculados ao gasto em um setor específico, como a realização de obras de infraestrutura. É o que ressalta Castro:

O pagamento do IPTU, por exemplo, não está relacionado, ligado, vinculado ou condicionado a benefícios específicos em relação ao contribuinte. Esse, apesar de sua rua não ter asfalto ou calçamento, iluminação pública, coleta de lixo, ser servida por transporte coletivo, entre outros benefícios, deverá recolher o imposto devido (CASTRO, 2009, p.28).

O artigo 156 da Constituição Federal versa sobre o IPTU, estabelecendo sua competência:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;
II - transmissão “inter-vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

O IPTU, conforme art. 32 do CTN, é o imposto de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e

territorial urbana que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Segundo Harada (2006), tal imposto poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquota diferenciada de acordo com o uso do imóvel (art. 156, inciso 1º da CF), bem como ser progressivo para assegurar o cumprimento da função social da propriedade (art. 182, inciso 4º da CF).

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana tem uma função fiscal com o intuito de obter recursos financeiros.

No mundo moderno, entretanto, dificilmente um imposto deixa de ter função também extra fiscal. Assim, existem formulações relativas ao imposto em estudo pretendendo atribuir a este função extra

fiscal, especialmente com o fim de desestimular vultosas imobilizações de recursos em terrenos para fins meramente especulativos, dificultando o crescimento normal das cidades. Com esse pensamento, alguns municípios pretenderam cobrar esse imposto, mediante alíquotas progressivas, em função de terrenos pertencentes a cada contribuinte (MACHADO, 2009, p.391).

O pagamento IPTU, além de ser uma contribuição para a administração pública custear as obras de infraestrutura ou de outros benefícios sociais, contribui também para gerar uma autoridade ao contribuinte em reivindicar os seus direitos, diminuindo a dependência que o cidadão tem com o poder público.

Um aspecto extra-fiscal interessante do IPTU é que ele seria um “imposto cidadão”, de modo que tem a capacidade de transformar o cidadão dependente da vontade política dos governantes, muitas vezes em troca de fidelidade política e de benefícios de programas de transferência de renda oficiais, em um cidadão contribuinte, dando-lhe o incentivo para reclamar seus direitos perante os entes públicos (CARVALHO JR, 2006, p.14).

Competência tributária

O Art. 6º do Código Tributário Nacional (CTN) estabelece a competência de tributar, afirmando o seguinte:

A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição

Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei. É competência do sujeito ativo neste caso a administração pública o direito de cobrar do contribuinte os pagamentos dos tributos.

No CTN, art. 119 está dito que o sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento.

Lançamento

É importante dizer que compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível, conforme o art. 142 do CTN.

Depois de concluído o lançamento, o contribuinte deve pagar no prazo estipulado pela notificação, assim conclui Amaro (2011). Quando o lançamento é feito e notificado ao sujeito passivo, este deve pagar o tributo no prazo legalmente assinalado, sob pena do sujeito ativo prosseguir com as medidas legais tendentes à satisfação de seu direito, inclusive mediante judicial. O lançamento é um ato administrativo necessário na cobrança do tributo e interfere diretamente no bom desempenho da execução fiscal. O lançamento é necessário para que o sujeito ativo possa exercitar atos de cobrança do tributo, primeiro administrativamente e depois (se frustrada a cobrança administrativa) por meio de ação

judicial, precedida esta outra providência formal, que é a inscrição do tributo como dívida ativa (AMARO, 2011).

Metodologia

A pesquisa se caracteriza como descritiva, exploratória e bibliográfica, e o estudo selecionado foi os contribuintes do imposto IPTU da cidade de Sumé através de dados fornecidos pela tesouraria da prefeitura.

Sobre a pesquisa exploratória Gil (2007) pondera:

Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Segundo Trivinos (1987), a pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. Segundo Fonseca (2002, p.32), a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites.

A pesquisa descritiva e exploratória se dá em duas etapas: a primeira é através da coleta de dados, tem o objetivo de registrar a quantidade de contribuintes do IPTU e o percentual de inadimplência deste imposto. A segunda, a realização de uma entrevista com o chefe de tributos para identificar se existe influência política na execução fiscal e se as medidas

administrativas e judiciais estão sendo tomadas pela prefeitura para receber desses. No Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo Art. 174, a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. No dispositivo presente no parágrafo único do mencionado artigo, “(...) A prescrição se interrompe: I - pela citação pessoal feita ao devedor; I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)”.

O artigo determina o prazo prescricional de 5 anos para a cobrança do imposto, iremos considerar nessa pesquisa os créditos tributários de 2007 até 2012, haja vista que os créditos dos anos anteriores não podem ser cobrados pela administração municipal.

Já a pesquisa bibliográfica, através de referências teóricas, tem a função de identificar as variáveis que contribuem ou dificultam a fiscalização, observar as normas do direito tributário quanto a sua aplicabilidade e ainda verificar se existe uma influência política na aplicabilidade da lei.

Resultados e discussão

Uma análise do processo de execução fiscal do IPTU na cidade de Sumé

A prefeitura Municipal de Sumé regulamenta a sua tributação através do código municipal tributário criado pela Lei Complementar Nº 14, 06 de dezembro de 2010, assim está estabelecida sua finalidade logo no início de sua redação:

Art. 1º Esta Lei complementar denominada Código Tributário do Município de Sumé-CTM regula e disciplina, com fundamento na Constituição da República Federativa do

Brasil, Código Tributário Nacional, na Lei orgânica do Município e nas leis complementares e ordinárias federais, os direitos e as obrigações que emanam das relações jurídicas referentes a tributos e competência municipal e às rendas deles derivadas que integram a receita do Município.

Parágrafo único. O Código Tributário aplica-se às relações de natureza tributária e situações afins de interesse do município de Sumé, estado da Paraíba. Fica claro que o setor de tributos da prefeitura de Sumé baseia-se no Código Tributário Nacional (CTN). Assim entende-se que todas as determinações no que se diz respeito a cobrança e execução judicial dos tributos segue-se as normas do CTN.

Para melhor entendimento, através de pesquisa realizada no site do IBGE e de dados fornecidos pela tesouraria da Prefeitura Municipal de Sumé, formularam-se algumas tabelas que serão explicadas na sequência.

Tabela 1- Percentuais de municípios que utilizam IPTU face ao país e regiões - 2009

	Brasil	Nordeste	Paraíba	Cariri
IPTU	93,64	87,01	96,86	96,55
TAXA DE ILUMINAÇÃO	71,81	66,11	52,47	51,72
TAXA DE INCÊNDIO	4,56	0,61	0,45	0
TAXA DE LIXO	50,04	20,07	22,87	24,14
TAXA POLÍTICA	51,43	41,08	55,61	24,14
TAXA DE LIMPEZA	43,02	19,29	17,49	17,24
OUTRAS TAXAS	29,88	25,14	28,7	0

Fonte: IBGE (2009).

Analisando a tabela 1 referente ao ano de 2009, é possível identificar que a maioria dos municípios brasileiros utiliza o IPTU como instrumento de arrecadação totalizando mais de 90%. Observa-se que entre as taxas apresentadas é o que mantém o maior valor percentual. O estado da Paraíba é a região que possui maior índice, 96,86 e que a região do Cariri atinge 96,55% o que demonstra que o IPTU é o imposto utilizado em quase todo o território brasileiro, uma das principais fontes de arrecadação de receita para os municípios. O município de Sumé também se utiliza do IPTU, que será demonstrado nas tabelas mais adiante, especificando os valores de arrecadação e as datas.

Na entrevista realizada com o chefe de tributos da prefeitura de Sumé, quando indagado: Como é feita a cobrança do imposto IPTU no município de Sumé? O mesmo respondeu que todos os imóveis cadastrados no município são verificados e identificados para que ao determinar os contribuintes sejam emitidos os carnês de IPTU que serão enviados aos responsáveis no caso, de casas construídas e quanto aos terrenos devem ser retirados na prefeitura.

Observa-se que neste requisito de cadastramento, e a maneira como a prefeitura de Sumé faz a cobrança do imposto IPTU, realmente segue as normas do CTN (Código Tributário Nacional). Constata-se que quase todos os municípios brasileiros utilizam carnês para fazer as cobranças.

Tabela 2 - Receita tributária do município de Sumé exercício 2012

RECEITA TRIBUTÁRIA	
Receita ordinária	Valor (R\$)
Imp. s/ Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	732.786,69
Imposto s/ Propriedade Predial e Territ. Urbana (IPTU)	158.961,94
Imposto s/Transferência Inter Vivos de Bens Imoveis e Direitos (ITBI)	57.988,34
IRRFs/ os Rendimentos do Trabalho	601.032,08
Outras Taxas de Prestação de Serviços	4.776,50
Outras Taxas pelo Exercício do Poder da Polícia	109.439,58
Taxa de cemitério	3.200,00
Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	1.966,05
Taxa de Funcionamento de Estabelecimento Com/Ind/P. Serviço	36.321,99
Taxa de Licença para Execução de Obras	16.227,09
Taxa de Serviços Administrativos	17.139,42
Receita total	1.739.839,68

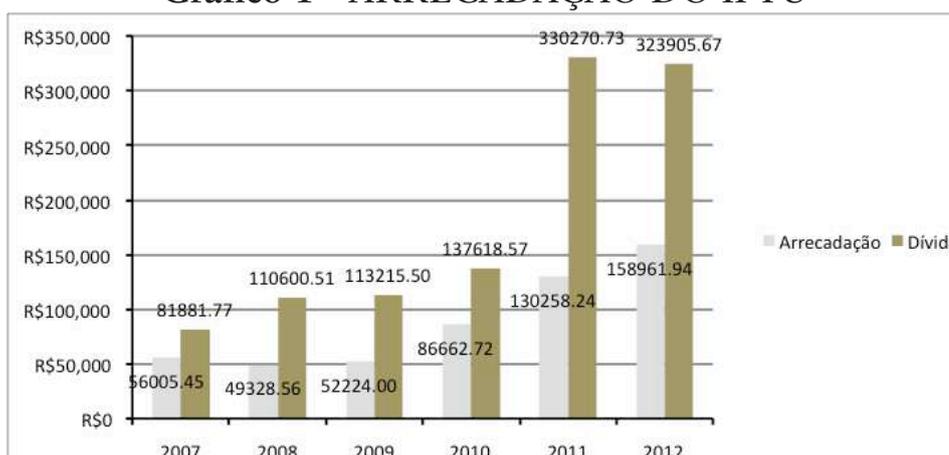
Fonte: Sagres, 2012.

A tabela 2 apresenta as receitas tributárias do Município de Sumé de R\$ 1.739.839,68, um valor considerável e fundamental para custear as despesas do município. O imposto IPTU é um número representativo nas receitas do município com o valor de R\$ 158.961,94 que representa 9,1% da receita tributária do município, caracterizando assim a importância desse imposto para o município, reforçando a ideia de que é fundamental manter uma arrecadação em dia. Entretanto, são visíveis as dificuldades que as prefeituras dos municípios brasileiros enfrentam para aumentar suas arrecadações, no mais é preciso um maior empenho dos municípios em realizar políticas neste sentido. Segundo (RODRIGUES, 2012; ANACLETO, 2012), para tornar mais eficaz o processo de melhoria de receitas próprias, é importante que os avanços locais não constituam apenas respostas às ações do governo

federal e dos organismos internacionais, sendo preciso que haja uma verdadeira mudança de cultura. Felizmente, crescem as ações nessa direção.

Para uma melhor visualização dos dados coletados, foi feito um gráfico demonstrando os números da arrecadação do IPTU e a dívida da inadimplência dos exercícios 2007 a 2012.

Gráfico 1 - ARRECADAÇÃO DO IPTU



Fonte: Sagres, 2012.

O gráfico acima apresenta os números da arrecadação e da dívida do IPTU. Tomando como base o ano de 2007 que apresenta uma arrecadação de R\$ 56.005,45 e uma dívida de R\$ 81.881,77. É visível que a arrecadação é menor do que a dívida, um problema que se estende durante o restante dos anos com uma crescente significativa. Um exemplo disso, é que, a dívida em 2007 iniciou-se com R\$ 81.881,77 e apresenta em 2012 um valor de R\$ 323.905,67. Um grande problema para prefeitura municipal de Sumé, uma vez que os procedimentos tomados pelo setor de tributos não têm obtido êxito. A responsabilidade dessa dívida não cabe apenas ao poder público que tem a autoridade de executar seja administrativa e judicialmente, mas também de toda a

sociedade em geral que tem o dever de fiscalizar as finanças da administração do seu município.

A melhoria da administração fazendária também importa para uma mudança na responsabilidade e controle social de um governo. Em outras palavras, cobrar impostos da comunidade local, por menor que seja o seu peso relativo no orçamento da prefeitura, estimula maior atenção e fiscalização dos contribuintes sobre o orçamento local, o que implica o chamado controle social (AFONSO 2002; CORREIA, 2002).

É preciso ressaltar que a dívida não é proporcional à quantidade de inadimplentes devido aos fatores como as taxas de juros atualizadas, multas, valorização do imóvel, etc. De fato, a prefeitura tem essa prerrogativa de atualizar os débitos. De acordo com Carvalho Jr (2006, p.14):

Com o termo “IPTU Progressivo no Tempo” existente no Estatuto da Cidade (art. 7º, Lei no 10.257/2001) e na Constituição Federal (art. 182, §4º). O IPTU Progressivo no Tempo foi um instrumento inserido no Estatuto da Cidade para evitar a retenção de terrenos vagos, permitindo ao poder municipal instituí-lo. Ele consiste na possibilidade da legislação municipal aumentar por cinco anos consecutivos as alíquotas do IPTU até o limite de 15% enquanto o terreno permanecer sem utilização, parcelamento ou edificação.

Para melhor entendimento das possíveis causas da crescente dívida, achou-se necessário uma pesquisa investigativa equalitativa. Richardson (1999) “[...] compreende que a abordagem qualitativa, além de ser uma opção de investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada

para entender a natureza de um fenômeno social. A pesquisa qualitativa possui um caráter descritivo”.

Em entrevista realizada com o chefe de tributos, quando perguntado: O que o setor de tributos estava fazendo para receber os débitos do IPTU atrasado? O chefe relatou que são feitas notificações para que os devedores compareçam à prefeitura municipal para negociação, caso não haja interesse dos mesmos, são acrescidos juros e multas e, posteriormente, os débitos serão cobrados na dívida ativa do município para cobrança judicial e uma possível execução. A terceira pergunta indagava se existia execução judicial dos inadimplentes. A resposta foi negativa, o mesmo respondeu que desconhecia, durante a sua gestão e segundo os dados que o setor detinha, não havia nenhum caso de execução judicial. O que demonstra a ineficiência do setor de tributos e da secretaria de finanças da prefeitura de Sumé no processo de execução fiscal. Neste sentido, entende-se que não há uma preocupação da gestão do município na aplicabilidade da lei e na determinação do Código Tributário Municipal.

O art. 3º do CTN está dito: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. O artigo explica a obrigação do contribuinte em pagar, e a prerrogativa da administração pública em cobrar o tributo. Percebe-se claramente a inércia da gestão municipal em executar as cobranças judicialmente, uma vez que o não cumprimento dessas demonstra que a administração não está cumprindo o que a lei determina. Em desacordo com o art. 142 do CTN, que estabelece a obrigação de constituir crédito tributário e cobrar.

Tabela 3 - QUANTIDADE DE CONTRIBUINTE DO IPTU

Ano	Contribuintes	Adimplentes	Inadimplentes
2007	6153	1850	4303
2008	6456	1886	4570
2009	6787	1900	4887
2010	7150	2200	4950
2011	8919	2803	6116
2012	9036	3038	5998

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela 3 demonstra a quantidade de contribuintes nos seus respectivos anos e quantidade de adimplentes e inadimplentes, é possível perceber mais uma vez que os números de inadimplentes tendem a aumentar a cada ano, com exceção do ano 2012 onde ocorreu uma pequena queda de 118 contribuintes, ainda assim continua um grande número. Em todos os anos, os números de inadimplentes são maiores que os de adimplentes o que configura a crescente da inadimplência.

Na quarta pergunta da entrevista: O que o setor de tributos junto com a secretaria de finanças está fazendo para que os contribuintes inadimplentes saiam da inadimplência? Mais uma vez, o chefe de tributos informou sobre a notificação, destacou que a notificação alertava o contribuinte sobre a importância de manter o IPTU em dia. E que o imposto seria para reverter em benefícios para a população, e obras para a cidade, na notificação chama-se o contribuinte para negociar e alerta que os débitos poderiam ser encaminhados para via judicial caso não fossem quitados. Mesmo com toda as ações do setor de tributos para receber os débitos e diminuir a inadimplência, fica claro, através dos números apresentados, que essa gestão não obteve êxito, visto que os números de inadimplentes só tendem a crescer.

Tabela 4- Percentual dos contribuintes

Ano	Contribuintes %	Adimplentes %	Inadimplentes %
2007	100	30,07	69,93
2008	100	29,22	70,78
2009	100	28,00	72,00
2010	100	30,77	69,23
2011	100	31,43	68,57
2012	100	33,63	66,37

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela 4 demonstra o percentual dos adimplentes e inadimplentes do IPTU do município de Sumé nos respectivos anos. O ano de 2007 a taxa de adimplentes é de 30,07% já a taxa de inadimplentes representa 69,93%, um valor superior ultrapassando o dobro dos adimplentes. O mesmo acontece em 2008, pois os adimplentes apresentaram uma taxa de 29,22 e inadimplentes de 70,78. Uma variação percentual de 39,86.

Em 2009, a taxa dos adimplentes foi de 28%, enquanto a taxa de inadimplentes apresentou 72%, uma variação percentual de 44%. Percebe-se, na tabela 4, que de 2007 a 2012 as taxas de inadimplentes sempre se apresentam superiores às taxas dos adimplentes. Dentro desse contexto, supõe-se que o setor de tributos junto com a secretaria de finanças e administração geral da prefeitura de Sumé não apresentaram alternativas concretas e eficazes que mudasse tal situação. Demonstrando uma falha de gestão fiscal, uma vez que deixa de executar os débitos atrasados.

Segundo o chefe de tributos, quando perguntado se há uma cobrança do poder executivo para que se aumente arrecadação do IPTU, o mesmo respondeu que há uma cobrança por parte do poder executivo em relação ao que a lei estipula que é a regularização anual do percentual cobrado,

determinado pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). Segundo o prefeito, assim informou o chefe de tributos, a cobrança maior vem dos órgãos como o Tribunal de Contas para aumentar as arrecadações do IPTU. O chefe de tributos informou que o poder executivo orienta que as alternativas de cobrança devem ser no sentido de alertar o contribuinte que a dívida pode ser executada judicialmente, e nunca passar desse patamar, pois segundo o mesmo nunca recebeu ordem para executar judicialmente os débitos dos contribuintes do IPTU.

Considerações finais

Partindo do pressuposto que o IPTU é uma das principais fontes de arrecadação para os municípios, entende-se que a administração pública deve manter uma fiscalização rigorosa no sentido de receber os débitos atrasados para manter as receitas em dia. Assim o presente artigo se fez necessário em realizar uma avaliação no processo de execução fiscal do IPTU na cidade de Sumé. Através da metodologia aplicada com os dados fornecidos pelo setor de tributos da prefeitura de Sumé, foi possível identificar, nas tabelas, a quantidade e o percentual dos inadimplentes, e com a entrevista realizada com o chefe de tributos, foi possível chegar aos resultados. Os dados coletados comprovam que existe uma inadimplência crescente em relação ao IPTU.

Em relação à hipótese levantada, os fatores políticos interferem na cobrança do IPTU, na medida em que a prefeitura deixa de executar os contribuintes inadimplentes. Foi possível identificar de maneira indireta que a hipótese foi confirmada.

Pode-se afirmar que o processo fiscal caminha até certo ponto, através do pagamento voluntário, mas quando chega

o momento da cobrança forçada, neste caso, o encaminhamento para as vias judiciais, o processo para. Isso fica claro na entrevista com o chefe de tributos, principalmente na última pergunta quando o chefe de tributos relatou que o poder executivo orienta para fazer as notificações sempre em caráter administrativo e nunca em uma situação que possa levar os contribuintes inadimplentes para um processo de execução judicial. Conforme foi verificado, o processo de execução fiscal da cidade de Sumé apresentou um problema sério na gestão fiscal em relação a arrecadação do IPTU. Assim espera-se que os dados apresentados neste artigo contribuam para alertar a administração pública de Sumé sobre a dívida do IPTU, que tende a crescer a cada ano que passa, tendo vista que os procedimentos adotados para receber os débitos atrasados não obtiveram êxito, e que há um prazo legal de cinco anos para receber esses débitos, conforme determina o Art. 174 do CTN já citado.

Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto. **Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus**. 2012. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/.../e0000751.pdf> Acesso em: 22 abr. 2013.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 5 de outubro de 1988. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Código Tributário Nacional. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

CASTRO, Aldemario Araujo. **Primeiras linhas de direito tributário**. 5. ed. Rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CARVALHO JR, Pedro Humberto Bruno de. **Iptu no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília, dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td001251.pdf> Acesso em: 20 abr. 2013.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

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

HARADA, Kiyoshi. **Direito tributário**. São Paulo, 2006. (Didática Jurídica; v.2).

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30. ed, Fortaleza, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: RT, 1985.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SAGRES. Banco de Dados do Tribunal de Contas da Paraíba, 2012.

SAN MARTIN FERNANDEZ, German Alejandro. **Introdução ao direito tributário**. São Paulo, 2008.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRISTÃO, José Américo Martelli, **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho**

da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento). Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/.../86620.pdf?...3>. Acesso em: 10 mar. 2013

CAPÍTULO VII

Economia

A utilização do balanço social como instrumento de otimização das informações contábeis nas organizações públicas

Gilvan Dias de Lima Filho

Cristine Sousa Barros¹⁶

Introdução

As empresas estão cada vez mais condicionadas a prestarem informações para seus usuários, não somente informações de cunho econômico e financeiro, mas de ordem social, que contribuam com a promoção do desenvolvimento social do meio em que estão inseridas.

Nesse sentido, a Contabilidade, como instrumento gerador de informações, busca por meio de seus demonstrativos contábeis promover a divulgação das informações, conforme a necessidade de seus usuários internos e externos.

Dessa forma, um dos métodos de informação utilizado é o Balanço Social que, segundo Kroetz (2000) e Tinoco (2001), é um instrumento de evidenciação da Responsabilidade Social das entidades, ou seja, é a demonstração da interação

¹⁶ Graduada em Gestão Pública.

da empresa com todos os que a cercam ou que contribuem para sua existência, como o meio ambiente, a comunidade na qual a empresa está situada e os funcionários que fazem parte dela. Conforme disposição expressa dos autores supracitados, percebe-se que a Contabilidade deixa de ter uma preocupação apenas econômica e passa a envolver três dimensões plenamente correlacionadas: o aspecto social, a esfera ambiental e o contexto econômico.

As organizações começam a traçar perfis que sejam adequados às novas linhas de mercado, com uma grande preocupação sustentável, na qual todos os seus objetivos devam considerar o foco ambiental e que todas as suas atitudes mensurem os impactos ambientais (positivos e negativos) proporcionando informações precisas para o direcionamento adequado nas ações e decisões coevas e futuras das mesmas.

São vários os modelos de Balanço Social existentes, os principais são o modelo sugerido pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), o modelo sugerido pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (Ethos) e o modelo sugerido pela *Global Reporting Initiative* (GRI), esses modelos são criados para atender às necessidades que são exigidas pelas organizações, sejam elas públicas ou privadas. São elaborados com o intuito de auxiliar o processo de definição de conteúdo de estabelecimento de metas e objetivos pela empresa.

A publicação do Balanço Social pelas organizações no Brasil não é obrigatória, com exceção das empresas de energia elétrica, pois é determinação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), entidade reguladora deste segmento.

Como metodologia, o presente artigo faz uso de uma pesquisa bibliográfica exploratória tendo como fontes livros, teses, dissertações, revistas e artigos, com o objetivo de criar conhecimento sobre o tema, buscando reunir informações

organizadas por outros autores que ratifiquem os resultados do estudo em curso.

Diante disto, o artigo está dividido em três seções, a primeira com a introdução do trabalho realizando uma contextualização do tema, como também a apresentação dos objetivos da pesquisa. A segunda parte mostra os conceitos sobre a Contabilidade, a Responsabilidade Social e o Balanço Social e apresenta os modelos de Balanço Social que estão sendo utilizados pelas organizações. Na terceira seção, apresenta as considerações finais. E, por fim, as referências sobre as obras, autores e fontes citadas.

Fundamentação teórica

Neste capítulo, serão apresentadas as bases teóricas do presente estudo que fundamentarão o estudo de caso. Para tanto, serão tratadas as seguintes temáticas: Contabilidade, Responsabilidade Social na Administração Pública, História do Balanço Social no Brasil, O Balanço Social, Modelos de Balanço Social.

Contabilidade

A Contabilidade é uma ferramenta geradora de informações econômicas, financeiras e sociais para seus usuários internos e externos, de forma completa. Neste sentido, Tinoco (2006, p.1079) reitera:

A Contabilidade, entendida como meio de fornecer informações [...], deve também atender aos interessados na atuação com relação ao meio ambiente por parte das empresas, classificadas em sistemas de Gestão ambiental, explicitando suas respostas à sociedade no que tange

à Responsabilidade Social e à questão ambiental, subsidiando o processo de tomada de decisão.

Dessa forma, entende-se que a Contabilidade, em contexto atual, requer dos seus profissionais uma atitude sustentável. Pois segundo Ribeiro (2000), o papel do contador no processo de sustentabilidade vai além e, como os demais cidadãos e profissionais (engenheiros, economistas, advogados, médicos e outros), têm a responsabilidade de contribuir para solucionar problemas sociais e ambientais, que podem ser de três maneiras: (1) determinação dos custos (considerando em especial para os custos sociais); (2) serviço de gerência e; (3) da informação.

Para Kroetz (2000), com a finalidade de mensurar os impactos recebidos e causados pela entidade em relação aos ambientes social e ecológico, faz-se presente a Contabilidade, com sua cultura e tecnologia, oferecendo, conjuntamente aos profissionais da área, um arsenal de informações capaz de gerar, demonstrar e analisar o perfil da Responsabilidade Social da entidade, através da demonstração principal de uma das ramificações da Ciência Contábil (Contabilidade Social): o Balanço Social. Então esse demonstrativo surge com o viés de mostrar que a Contabilidade pode ser estendida às questões que causam preocupação atual.

A Contabilidade vem se empenhando para que esta relação venha transcender as dificuldades. Conforme Mazzoni, Tinoco e Oliveira (2007, p.63):

O empenho da Contabilidade em responder aos desafios que transcendem os aspectos econômicos e financeiros levou a busca de uma nova demonstração, de cunho social que permite identificar e demonstrar os impactos recebidos e causados, pelas

entidades, relacionados ao ambiente social e ecológico.

Essas informações de cunho social promovidas, então, pela Contabilidade, através de seus relatórios de sustentabilidade, devem, presumivelmente, permitir avaliar o grau em que uma organização contribui para a sustentabilidade da sociedade em que está inserida e também, desta maneira estará demonstrando como contribui para a preservação do planeta (GRAY, 2003).

Assim, o Balanço Social, conforme Mazzioni, Tinoco e Oliveira (2007), tem sua origem na Contabilidade que, além de divulgar as informações econômicas e financeiras, vem também divulgar informações sociais e ambientais de Responsabilidade Social.

Em meio a esses aglomerados conceitos, pode-se apreciar que a visão de diversos autores chega a ser praticamente a mesma. A Contabilidade busca, pelo elemento da coleta de dados, fornecer as informações econômicas e financeiras sobre o patrimônio, facilitando a tomada de decisão.

Responsabilidade social na administração pública

As discussões sobre Responsabilidade Social iniciaram-se nos anos sessenta, nos Estados Unidos da América com o repúdio à guerra do Vietnã, onde, segundo pesquisas (TINOCO, 2001), a população começou a boicotar produtos fabricados por empresas que apoiavam o conflito, exigindo que as mesmas passassem a prestar contas de suas ações sociais através de relatórios. Com esses acontecimentos, originaram muitas consequências indesejáveis que acentuaram a consciência ecológica de certos segmentos sociais e motivaram o aparecimento de grupos de ativistas que se nomearam a combater a conduta ecologicamente irresponsável de certas

empresas e ramos de negócios, como os madeireiros, os caçadores de baleias, a indústria de pele de animais, as empresas petrolíferas e organizações que trabalham com materiais radioativos, dentre outras.

Do mesmo modo, no Brasil, as questões ambientais e sociais correlacionadas às empresas passaram a ser indagadas com eloquência na década de oitenta. Exigindo destas instituições e do próprio governo a implementação de instrumentos que permitissem a exposição dessas informações ao público. Logo, entraram em curso várias tentativas de aplicação do Balanço Social e da Responsabilidade Social na realidade brasileira.

Para Zarpelon (2006), a Responsabilidade Social passou a ser um tema amplamente debatido e exigido pela sociedade, e a partir dela, o Balanço Social passou a ter o propósito de evidenciar dados relativos à gestão pessoal e às condições sociais e ambientais, como resposta à cobrança que a sociedade vinha fazendo às empresas e às instituições públicas, no sentido de terem uma postura responsável.

Como pressuposto de sucesso, o desafio das empresas e dos governos (central, regionais e locais) é a inserção da ética como recurso orientador das decisões e interlocutor das relações interpessoais funcionais. Se o governo, como espaço social, produz e reproduz esses valores, ele se torna importante em qualquer processo de mudança na perspectiva das pessoas; tanto das que nele trabalham quanto daquelas que serão atendidas. Assim, quanto mais governos tenham preocupações éticas mais a sociedade na qual esses governos atuem tenderá a melhorar no sentido de constituir um espaço agradável, onde as pessoas vivam realizadas, seguras e felizes.

Assim, considerando que qualquer órgão público é composto por pessoas, todos os mecanismos que venham

a ser aplicados para o desenvolvimento prático da Responsabilidade Social, em qualquer esfera organizacional pública, precisam passar pela disseminação do quadro funcional para que possam ser efetivamente postos em exercício. Sobre isso Slomski (2007, p.18) afirma que a Organização Pública ao demonstrar sua preocupação com os servidores públicos reconhece sua essência no processo.

As pessoas que compõem o quadro de servidores nas entidades públicas são os recursos mais relevantes, pois sem eles o gestor (prefeito, governador etc.) não fará aquilo que é a função precípua da administração pública: prestar serviços para a produção do bem comum. Sem os recursos financeiros não haverá a possibilidade da gestão de pessoas nem de qualquer prestação de serviços.

As Organizações Públicas possuem um bem que não pode ser mensurado: as pessoas, e que sem elas não aconteceria a Administração Pública de uma maneira geral, ou seja, o gestor sem seus servidores não conseguiria sozinho administrar. Vale salientar que o capital humano é um grande gerador de riqueza nas instituições, entretanto, ao se investir nas “despesas com o pessoal” estará investindo em “investimento em capital humano”. Dessa forma, os administradores precisam se preocupar mais com a implementação de métodos de Responsabilidade Social dentro de suas organizações para que possam trazer melhoria tanto para a própria organização quanto para a sociedade que recebe seus serviços.

Histórico do balanço social no Brasil

No Brasil, o primeiro Balanço Social que foi publicado oficialmente pela Nitrofertil, estatal baiana pertencente à Petrobras, em 1984. Entretanto, foi a Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (FIDES), na década de oitenta, a primeira entidade brasileira a se manifestar em relação ao Balanço Social. Seguida pelo Sistema Telebras e, posteriormente, pelo do Banco do Estado de São Paulo – Banespa, sendo essas empresas consideradas precursoras na área.

A partir desse momento, as organizações começam a ter uma grande visão dos seus usuários externos e trazem isso para o próprio âmbito organizacional. Pois segundo Baldo (2002), a Responsabilidade Social das empresas ocorre da seguinte forma: “se a empresa obtém recursos da sociedade, é seu dever restituí-los não apenas sob a forma de produtos e serviços comercializados, mas, principalmente, através de ações sociais voltadas para a solução dos problemas sociais que afligem a sociedade”. E a otimização das informações contábeis começa a surgir com práticas e demonstrativos não econômicos, mas que trazem um grande impacto a toda sociedade que precisa dessas informações.

Entretanto, o conceito só ganhou admiração com as campanhas feitas pelo sociólogo Herbert de Souza e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase a favor da Responsabilidade Social e da divulgação espontânea do Balanço Social por parte das empresas como um modelo simples e ético.

Na visão de Herbert de Souza, o conceito do Balanço Social é comprovar quantitativa e qualitativamente a ação desempenhada pelas empresas no plano social, tanto internamente como na sua ação na comunidade. Os itens dessa

verificação são diversos: educação, saúde, atenção à mulher, atuação na preservação do meio ambiente, melhoria na qualidade de vida e de trabalho de seus empregados, geração de renda e de novos postos de trabalho, apoio a projetos comunitários visando à erradicação da pobreza. O campo é extenso e várias empresas já se encontram trilhando esse caminho. Realizar o Balanço Social significa uma grande contribuição para concretização de uma sociedade verdadeiramente democrática.

É de enorme importância destacar o valor do Balanço Social nas Organizações Públicas, pelo fato de que os seus indicadores oferecem mais destaque e estima para os trabalhadores e para a sociedade. O Balanço Social, como aparelho de divulgação deste tipo de informação, pode colaborar bastante para reforçar a imagem institucional de corporações ou das marcas e produtos a ela associada, na medida em que se mostrar não exclusivamente como mais uma característica de marketing, mas como um demonstrativo da ativa Responsabilidade Social assumida e praticada pelas Organizações e, bem como, entendida e reconhecida pela sociedade.

De acordo com o sociólogo e coordenador, à época, do Projeto Balanço Social do Ibase, a simplicidade é a garantia de envolvimento do maior número de corporações (TORRES, 2008). Visto isso, o Ibase, em parceria com diversos representantes de empresas públicas e privadas, partindo de reuniões e debates com vários setores da sociedade, desenvolveu um modelo a fim de instigar todas as empresas a anunciarem seu Balanço Social, independentemente do seu tamanho e setor.

Desse modo, o uso do Balanço Social como instrumento de otimização para as informações contábeis das Organizações Públicas vem se consagrando e sendo cada vez mais difundido entre os meios científicos e profissionais. A

efetivação de ações socialmente positivas vem sendo invadida entre as empresas e aclamada em meio aos estudiosos, que acreditam em uma relação entre sustentabilidade e desenvolvimento empresarial.

O balanço social

O Balanço Social também conhecido como Relatório de Responsabilidade Social ou Relatório de Sustentabilidade é a principal ferramenta empregada pelas empresas para divulgação de suas ações de Responsabilidade Social.

Para SUCUPIRA (1999), o Balanço Social é um conjunto de informações sobre as atividades desenvolvidas por uma empresa, em promoção humana e social, dirigidas a seus empregados e à comunidade onde está inserida. Através dele, a empresa mostra o que faz pelos seus empregados, dependentes e pela população que recebe sua influência direta.

Significaria bastante para a sociedade, se esse instrumento fosse utilizado nos setores de Organizações Públicas, ou melhor, fosse obrigado que todas as Organizações Públicas, especialmente as prefeituras, publicassem seu Balanço Social, já que é nele que compreendemos para onde foram colocadas as receitas obtidas no determinado período e quais as benfeitorias que a mesma trouxe para aquela região.

O Balanço Social (ZARPELON, 2006) tem como foco demonstrar publicamente que a intenção da organização não é somente a geração de lucros com um fim em si mesmo, mas o desempenho social. Este é adquirido por meio do compromisso e da responsabilidade para com a sociedade, por meio da prestação de contas do seu desempenho sobre o uso e apropriação de recursos que originalmente não lhe pertenciam, ou seja, o Balanço Social tem em vista tornar claro para a sociedade que uma organização não intenciona somente o

lucro. Que esta própria organização conhece e retribui ao meio social, com responsabilidade mediante ações, a apropriação dos recursos que, em sua origem, competem a todos.

O conceito de Zarpelon faz a junção de assuntos que por sua natureza são indispensáveis na gestão dos bens públicos e na prestação dos serviços públicos. Sendo assim, o gestor público comprometido não necessita habituar-se à expectativa da sanção de uma lei para publicar o Balanço Social.

A função principal deste demonstrativo é de tornar público o que a empresa realiza para a sociedade, tentando evidenciar a ética empresarial e humana e, ainda, permitindo uma relação mais próxima com a sociedade. Assim, o Balanço Social pode ser um instrumento importante, que contribua não apenas para divulgar o que a empresa faz (ou não faz), mas também para intermediar a gestão das empresas e de suas relações, na direção da gestão socialmente responsável. De acordo com o Instituto Ethos (2013):

O Balanço Social, ou relatório de sustentabilidade, é um meio de dar transparência às atividades corporativas, de modo a ampliar o diálogo da organização com a sociedade. É também uma ferramenta de gestão da Responsabilidade Social, pela qual a empresa entende de que forma sua gestão atende à sua visão e a seus compromissos estabelecidos em relação ao tema da RSE, e em direção à sustentabilidade.

O Balanço Social é um moderno demonstrativo de gestão, pois com ele os gestores podem identificar seus pontos fortes e fracos e, assim, direcionar seus investimentos de forma mais eficaz. O uso do Balanço Social pelas Organizações Públicas é de grande utilidade, já que os administradores precisam manter a transparência de suas atividades perante

a sociedade e também servindo para monitorar e avaliar a Responsabilidade Social da empresa para com a sociedade. Assim é indispensável que o Balanço Social constitua uma declaração real dos acontecimentos dentro da organização.

Segundo FIPECAFI (2003), o Balanço Social apresenta quatro vertentes que se completam e explicam “[...] o resultado da interação da empresa com o meio em que está inserida”. As vertentes são:

- (1) Balanço Ambiental, refere-se aos gastos e investimentos feitos para preservação, proteção e recuperação dos recursos naturais;
- (2) Balanço de Recursos Humanos, evidencia a força de trabalho, remuneração e benefícios concedidos e gastos junto à sociedade em que está inserida;
- (3) Demonstração do Valor Adicionado, evidencia o que a empresa agrega de valor à economia local, e a distribuição desta riqueza ou valor;
- (4) Benefícios Sociais em geral, evidencia as contribuições da empresa para o desenvolvimento da sociedade.

Pelo exposto, observa-se que o Balanço Social tem como finalidade a prestação de informações sobre diversos aspectos da relação capital-trabalho das entidades, ou seja, um conjunto de informações, contábeis ou não, gerenciais, econômicas e sociais, que proporcionam um panorama dos aspectos relacionados à sociedade (SANTOS; FREIRE; MALO, 1998 apud REIS; MEDEIROS, 2007).

A publicação de um Balanço Social proporciona uma sugestão de diálogo com os distintos públicos envolvidos no negócio da empresa que o adota: público interno,

fornecedores, consumidores/clientes, comunidade, meio ambiente, governo e sociedade. A proposta é de que o relatório possua informações sobre o perfil do empreendimento, histórico da empresa, seus princípios e valores, governança corporativa, diálogo com partes interessadas e Indicadores de desempenho econômico, social e ambiental. O Balanço Social, de acordo com a legislação brasileira, não é obrigatório, porém este já é vital para qualquer instituição que queira se firmar em um mercado competitivo, pois este é um instrumento ético e responsável, além de agregar valor ao divulgar a marca da empresa juntamente com estes conceitos.

No Brasil, existem vários modelos de Balanço Social que são utilizados pelas Organizações Públicas. São os padrões do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), o modelo do Instituto *Ethos* e o *Global Reporting Initiative* (GRI). Todos visam definir as informações mínimas a serem publicadas para dar transparência às atividades da empresa.

Modelos de balanços sociais

São vários os modelos de Balanço Social existentes, esses modelos são criados para atender às necessidades que são exigidas pelas Organizações, sejam elas Públicas ou Privadas. São elaborados com o intuito de auxiliar o processo de definição de conteúdo de estabelecimento de metas e objetivos pela empresa. A seleção do modelo que vai ser utilizado garante à organização uma direção segura sobre o que informar, comparabilidade nacional ou internacional e o alinhamento com compromissos ambientais e sociais legítimos para toda a sociedade.

O modelo que é sugerido pelo Ibase é um modelo nacional e bastante simples, já que vem a ser um modelo objetivo.

O modelo sugerido pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (Ethos) é conhecido por ser mais delineado. Já o modelo sugerido pela *Global Reporting Initiative* (GRI) é mais completo e abrangente propondo uma maior padronização de Indicadores baseando-se no *Triple bottom line* que é um termo utilizado para todo um conjunto de valores, objetivos e processos que uma companhia deveria focar com a finalidade de criar um valor econômico, social e ambiental.

Algumas Organizações Públicas utilizam os modelos de Balanço Social como a Petróleo Brasileiro S. A (Petrobras), Companhia Paraense de Energia (Copel), e a Natura que adotaram os Indicadores sugeridos de modelos Ibase, Ethos e GRI. A Petrobras elabora um relatório com foco financeiro e outro de sustentabilidade, A Embrapa adota modelo próprio adaptado do modelo Ibase, a Itaipu Binacional adota o modelo sugerido pelo Ibase e pela GRI.

Apesar da existência desses três modelos, várias entidades optam criar formatos próprios, que são definidos dentro de suas estratégias de comunicação. Outras adotam um cruzamento de mais de um tipo de modelo, na vontade de buscar maior transparência e qualidade.

Pode-se observar que os três modelos de Balanço Social (Ibase, GRI e Instituto Ethos) apresentam informações sociais importantes, porém alguns dados relevantes não estão elencados em todos os modelos.

Observou-se uma maior semelhança entre os modelos GRI e Instituto Ethos, e constatou-se que no Brasil ainda não há uma concordância em relação à forma da apresentação do Balanço Social: se é livre ou padronizado, se é obrigatório ou espontâneo, e quais informações ele deveria evidenciar.

Entretanto, é majoritário entre as empresas nacionais que vêm apresentando seus balanços sociais, o uso do

padrão Ibase (ou derivado deste), com pequenas variações, em função deste ser o mais bem estruturado e mais sintético, fazendo do Balanço Social uma importante ferramenta para a Contabilidade nas Organizações Públicas ou Privadas.

Modelo IBASE

O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) é uma instituição sem fins lucrativos, foi fundado em 1981. Como Balanço Social, ele foi desenvolvido com a participação de Empresas Públicas e Privadas e utiliza a abordagem quantitativa, parecida com o formato dos balanços financeiros, preocupado em garantir à sociedade a transparência das informações empresariais. Na prática, instituiu um modelo padronizado de “prestação de contas” à sociedade, concebido e aplicado a partir de 1997 com o apoio da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

O modelo expõe, de maneira detalhada, os números associados à Responsabilidade Social da organização, reunindo informações sobre a folha de pagamento, os gastos com encargos sociais de funcionários, e a participação nos lucros. É constituído de uma planilha composta prioritariamente por indicadores quantitativos que detalham as despesas referentes a investimentos financeiros, sociais e ambientais como educação, cultura, saúde, dentre outros.

Dados e informações mais abrangentes sobre como a empresa gera suas ações de Responsabilidade Social são solicitados por meio de alguns Indicadores qualitativos, de múltipla escolha. O Ibase recomenda aos usuários do modelo de informações complementares, numéricas ou descritivas, sejam incluídas no último item, “Outras Informações”.

O preenchimento dos Indicadores para divulgação é orientado pela entidade, que informa quais são os

elementos a serem apresentados em cada um dos sete grupos de Indicadores, esclarecendo em detalhe aqueles que possuem mais dúvidas.

O Ibase entende que seu modelo de Balanço Social é essencialmente uma ferramenta de transparência e prestação de contas. A empresa deve divulgá-lo como forma de apresentar periodicamente à sociedade suas ações e sua evolução no tratamento de temas relevantes para o contexto brasileiro, como educação e saúde. Promoção de diversidade, preservação do meio ambiente, contribuições para melhoria de qualidade de vida e de trabalho dos funcionários, desenvolvimento de projetos comunitários, erradicação da pobreza e criação de postos de trabalho. O instituto não sugere protocolos para levantamento de dados nem exige que as informações apresentadas sejam auditadas.

Em dez anos de existência, o modelo passou por três revisões, que envolveram consultores, Organizações Sociais e empresas. Seu formato, porém, não foi alterado. O objetivo de um modelo de Balanço Social com uma página, segundo a instituição, é fazer com que ele não perca sua comparabilidade nem suas principais características: a simplicidade e o fácil entendimento.

A empresa deve ainda, obrigatoriamente, publicar seu Balanço Social em jornal ou revista de grande circulação regional ou nacional, de acordo com a abrangência. As informações devem também estar disponíveis na internet, bem como serem divulgadas para todas as pessoas que trabalham na empresa e para os sindicatos a elas relacionados. O envio ao público interno e aos sindicatos deve ser feito de forma individualizada, por meio de material impresso. É a metodologia mais utilizada e a principal referência quando se trata de relatórios socioambientais realizados e publicados por empresas no Brasil.

Para o Ibase (2009), a disponibilização de modelo de forma minimamente padronizada e simplificada favorece a compreensão e uma avaliação apropriada, bem como a evolução do desempenho social de cada empresa no decorrer do tempo ou entre outras do mesmo setor.

Esse modelo de Balanço Social Ibase é composto por 43 Indicadores quantitativos e oito qualitativos, organizados em sete categorias, apresentando dados e informações de dois exercícios anuais da empresa. 1) da base de cálculo; 2) dos Indicadores sociais internos, 3) dos Indicadores sociais externos, 4) dos Indicadores ambientais; 5) dos Indicadores do corpo funcional; 6) Informações relevantes quanto ao exercício da cidadania empresarial; 7) Outras informações sobre o exercício da Responsabilidade Social, ética e transparência. O quadro a seguir fornece uma visão geral de sua estrutura.

**Quadro 1 - Estrutura do Modelo Ibase
(continua)**

CATEGORIAS DO MODELO IBASE	
1. BASE DE CÁLCULO	Itens Incluídos
Receita Líquida	Receita bruta excluída dos impostos, contribuições, devoluções, abatimentos e descontos comerciais.
Resultado operacional	Este se encontra entre o Lucro Bruto e o LAIR (Lucro Antes do Imposto de Renda), ou seja, antes das receitas e despesas não operacionais.
Folha de pagamento bruta	Somatório de remuneração (salários, gratificações e abonos), 13º salário, férias e encargos sócias compulsórios (INSS, FGTS e contribuição social).
2. INDICADORES SOCIAIS INTERNOS	
Alimentação	Gastos com restaurantes, vale refeição, lanches, cestas básicas e outros relacionados à alimentação de empregados(as).
Encargos sociais compulsórios	Gastos com encargos sócias de empregados(as).
Previdência Privada	Planos especiais de aposentadoria fundações previdenciárias, complementações de benefícios e aposentados(as) e seus dependentes.

Saúde	Plano de saúde, assistência médica, programas de medicina preventiva, programas de qualidade de vida e outros gastos com saúde, inclusive de aposentados(as).
Segurança e saúde no trabalho	Gastos com segurança e saúde no trabalho de empregados(as).
Educação	Gastos com ensino regular em todos os níveis, reembolso de educação, bolsas, assinaturas de revistas, gastos com biblioteca (excluído pessoal) e outros gastos com educação.
Cultura	Gastos com eventos e manifestações artísticas e culturais (música, teatro, cinema, literatura e outras artes).
Capacitação e desenvolvimento profissional	Recursos investidos em treinamento, cursos, estágios (excluído o salário) e gasto voltados especificamente para capacitação relacionada com a atividade desenvolvida pelos empregados(as).
Creches ou auxílio-creche	Creche no local ou auxílio creche a empregados(as).
Participação nos lucros e resultados	Participação que não caracterize complementos de salários.
Outros benefícios	Seguros (parcela paga pela empresa), empréstimos (só a custo), gastos com atividades recreativas, transportes, moradia e outros benefícios oferecidos a empregados(as).
3 INDICADORES SOCIAIS EXTERNOS	
Educação Cultura Saúde e saneamento Esporte Combate à fome e segurança alimentar Outros	Somatório dos investimentos na comunidade que aparecem discriminados. Os itens na tabela aparecem como indicação de setores importantes onde a empresa deve investir (como habilitação, creche, lazer e diversão, por exemplo). Porém podem aparecer aqui somente os investimentos focais que a empresa realiza regularmente.
Tributos (excluídos encargos sociais)	Impostos, contribuições e taxas estaduais e municipais.
4. INDICADORES SOCIAIS	
Investimentos relacionados com a produção/operação da empresa	Investimentos, monitoramento da qualidade de resíduos, despoluição, gastos com a introdução de métodos não poluentes, auditorias ambientais, programas de educação ambiental para os funcionários e outros gastos com o objetivo de incrementar e buscar o melhoramento da qualidade ambiental na produção da empresa.
Investimentos em programas/projetos externos	Despoluição, conservação de recursos ambientais, campanhas ecológicas e educação socioambiental para a comunidade externa e para a sociedade em geral.

Metas anuais	Resultado médio percentual alcançados pela empresa no cumprimento de metas ambientais estabelecidas pela própria corporação, por organização da sociedade civil e/ou por parâmetros internacionais como a <i>Global Reporting Initiative</i> (GRI).
5 INDICADORES DO CORPO FUNCIONAL	
Nº de empregados ao final do período	Considerar o número de empregados ao final do ano.
Nº de admissões durante o período	Considerar o número de admissão ao final do ano.
Nº de empregados terceirizados	Considerar o número de empregados terceirizados ao final do ano.
Nº de estagiários	Considerar o número de estagiários ao final do ano.
Nº de empregados acima de 45 anos	Considerar o número de empregados acima dos 45 anos ao final do ano.
Nº de mulheres que trabalham na empresa	Considerar o número de mulheres ao final do ano.
% de cargos chefia ocupados por mulheres	Considerar % de cargos chefia ocupados por mulheres.
Nº de negros que trabalham na empresa	Considerar o número de negros ao final do ano.
% de cargos de chefia ocupados por negros	Considerar % de cargos de chefia ocupados por negros ao final do ano.
Nº de pessoas com deficiência ou necessidades especiais	Considerar o número de pessoas com deficiência ou necessidades especiais.
6 INFORMAÇÕES RELEVANTES	
Relação entre a maior e a menor remuneração	Resultado absoluto da divisão da maior remuneração pela menor.
Número total de acidentes de trabalho	Todos os acidentes de trabalho registrados durante o ano.
Os projetos sociais e ambientais desenvolvidos pela empresa foram definidos por:	Informar se esses projetos foram desenvolvidos pela direção, direção e gerência ou por outros empregados.
Os padrões de segurança e salubridade no ambiente de trabalho foram definidos por:	Informar se esses padrões de segurança foram desenvolvidos pela direção, direção e gerência ou por outros empregados.
Quanto à liberdade sindical, ao direito de negociação coletiva, e à representação interna dos trabalhadores na empresa	Informar se a empresa não se envolve, segue as normas da OIT ou incentiva e segue normas da OIT.
A previdência privada contempla:	Informar se a previdência privada contempla direção, direção e gerência ou todos os empregados.
A participação nos lucros ou resultados contempla:	Informar se a participação dos lucros e resultados contempla direção, direção e gerência ou todos os empregados.

Na seleção dos fornecedores, os mesmos padrões éticos e de Responsabilidade Social e ambiental adotados pela empresa:	Informar se na seleção dos fornecedores os mesmos padrões éticos e de Responsabilidade Social e Ambiental adotados pela empresa são sugeridos ou exigidos.
Quanto à participação de empregados em programas de trabalho voluntário na empresa	Informar se na participação de empregados em programas e trabalho voluntário a empresa não se envolve, apoia ou organiza e incentiva.
Número total de reclamações e críticas de consumidores	Informar o número total de reclamações e críticas de consumidores protocolados na empresa, no Procon e na justiça.
% de reclamações e críticas solucionadas:	Informar % de reclamações e críticas solucionadas protocoladas na empresa, no Procon e na justiça.
Valor adicionado total a distribuir (em mil R\$)	Informar o valor adicionado total a distribuir no ano.
Distribuição de valor adicionado (DVA)	Informar o percentual do valor adicionado é relativo ao governo, colaboradores, acionistas, terceiros e retido.
7 OUTRAS INFORMAÇÕES	
Outras informações	Outras informações importantes quanto ao exercício da Responsabilidade Social, ética e transparência.

Fonte: Ibase, 2009 (adaptado).

De forma geral, pode-se compreender que o relatório escolhido pelo Ibase é bastante objetivo, sugere uma estrutura padrão e organizada de dados gerais da empresa (grupo 1), Indicadores (grupos 2 a 5) e outras informações (grupos 6 e 7) na mesma estrutura, ou seja, todos os dados são apresentados em um único relatório conciso, facilitando a consulta e visualização dos dados pelos interessados.

Além disso, o Ibase desenvolveu, em sociedade com diversas organizações, outros modelos de Balanço Social nos últimos anos: um específico para micro e pequenas empresas, outro para cooperativas e um terceiro para instituições de ensino, fundações e Organizações Sociais em fins lucrativos (voltados para o terceiro setor). Essas sugestões de modelo seguem a mesma linha de transparência e prestação de contas, no sentido de estimular que tais organizações apresentem dados a respeito de suas ações, origem dos recursos, natureza dos gastos e relações com empregados, proporcionando que

a sociedade em geral tome conhecimento do que elas têm feito para contribuir com o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento da cidadania.

Modelo da *Global Reporting Initiative* (GRI)

A *Global Reporting Initiative* (Iniciativa Global para a Apresentação de Relatórios) nasceu em 1997, é uma organização internacional que possui sede na Holanda. Por ser uma organização independente, a GRI conta com a participação ativa de representantes das áreas de Contabilidade, investimento, ambiente, direitos humanos, investigação e organizações do trabalho de várias partes do mundo. O seu objetivo é desenvolver e aprimorar diretrizes para elaboração de relatórios de sustentabilidade de forma a permitir que os relatórios de desempenho ambiental, econômico e social das organizações de qualquer porte, setor ou localização geográfica sejam tão periódicos e comparáveis quanto os relatórios financeiros.

Sua missão consiste em aumentar e difundir globalmente as diretrizes mais apropriadas à elaboração de relatórios de sustentabilidade. Estas diretrizes são de uso voluntário para as organizações que desejam expor – para além dos aspectos financeiros das suas atividades – produtos e serviços, e também as extensões sociais e ambientais.

A preferência pelo modelo GRI tem se tornado cada vez mais crescente em todo o mundo, tendo em vista sua proposta de fazer com que tenha um padrão internacional para elaboração de relatórios. A padronização por meio de um modelo único de elaboração é extremamente positiva, uma vez que possibilita uma maior e mais exata comparação entre diversas organizações nos diversos contextos nos quais estão situadas.

A estrutura utilizada para elaboração de relatório de sustentabilidade da GRI fornece direções sobre como as organizações podem anunciar seu desempenho em relação à sustentabilidade. A fim de adaptá-la a suas necessidades e ao interesse de seus stakeholders, as organizações relatoras optam entre os componentes de cada uma dessas orientações e aqueles que mais se adaptam a seus objetivos com a elaboração do relatório.

Em relação aos Indicadores propostos, alguns são descritivos, representando resultados e práticas de gestão que representam Indicadores de desempenho em Responsabilidade Social; outros são quantitativos, representando resultados mensuráveis e o monitoramento dos números apresentados; e outros se referem a informações referentes a Indicadores, tanto descritivos como quantitativos, conforme o quadro a seguir, que demonstra como é a estrutura geral dos Indicadores da GRI:

Quadro 2 - Visão geral da estrutura dos Indicadores da GRI

ESTRUTURA GERAL DOS INDICADORES DA GRI		
SOCIAL	Práticas trabalhistas	Emprego Relações com funcionários Saúde e segurança Treinamento e educação Diversidade e oportunidade
	Direitos Humanos	Estratégia e gestão Não discriminação Liberdade de associação e de negociação coletiva Trabalho infantil Trabalho forçado e compulsório Procedimentos disciplinares Procedimentos de segurança Direitos indígenas
	Sociedade	Comunidade Suborno e corrupção Contribuições políticas Competição e política de preços
	Responsabilidade sobre produtos e serviços	Saúde e segurança dos consumidores Produtos e serviços Propaganda

AMBIENTAL	Impactos ambientais	Materiais Energia Água Biodiversidade Emissões e resíduos Fornecedores Produtos e Serviços Adequação à legislação Transporte
-----------	---------------------	--

Fonte: GRI (2002, p.36).

Como se pode observar no quadro 2, os Indicadores de Desempenho Social estão divididos em quatro grupos que também se subdividem em várias categorias exemplificado a seguir:

Os **Indicadores de desempenho referente às Práticas Trabalhistas** fazem referência às aparências de atuação essenciais atinentes a práticas trabalhistas, direitos humanos, sociedade e responsabilidade pelo produto. Quanto ao “Emprego”, mostra o modelo benefícios oferecidos a empregados de tempo integral que não são oferecidos a empregados temporários ou em regime de meio período, discriminados pelas principais operações. Ao que se refere a “Saúde e segurança no trabalho” são avaliados programas de educação, treinamento, aconselhamento, prevenção e controle de risco em andamento para dar auxílio a empregados, seus familiares ou membros da comunidade com relação a doenças graves; e assuntos relativos à segurança e saúde cobertos por acordos formais com sindicatos. Quanto à “Treinamento e Educação” são apontados programas para gestão de competências e aprendizagem consecutiva que apoiam o seguimento da empregabilidade dos funcionários e para gerenciar o fim da carreira; e percentual de empregados que recebem regularmente análises de desempenho e de desenvolvimento de carreira.

Os **Indicadores de desempenho referentes a Direitos Humanos** envolvem o treinamento dos empregados e pessoal

de segurança em direitos humanos e em não discriminação, liberdade de associação, trabalho infantil, direitos dos índios e trabalho forçado e escravo. As “Práticas de investimentos e de processos de compra” contêm também percentual de empresas contratadas e fornecedores críticos que ficaram submetidos a avaliações alusivas a direitos humanos e às medidas tomadas; e total de horas de treinamento para empregados em políticas e procedimentos referentes a aspectos de direitos humanos relevantes para as operações, incluindo o percentual de empregados que recebeu treinamento. O aspecto “Liberdade de associação e negociação coletiva” tem como alvo mostrar se pode estar correndo risco significativo e as medidas tomadas para apoiar esse direito; o aspecto “Trabalho forçado ou análogo ao escravo” manifesta a preocupação por medidas adotadas para colaborar para a erradicação do trabalho forçado ou análogo ao escravo.

Os **Indicadores de desempenho Social** referente à **Sociedade** abordam os impactos que as empresas provocam nas comunidades em que atuam e focalizam a exposição de como os riscos resultantes de suas interações com diferentes instituições sociais são geridos e mediados. Quanto ao aspecto “Corrupção”, é aconselhado percentual de empregados treinados nas políticas e processos anticorrupção da organização; medidas adotadas em resposta a casos de corrupção e quanto a “Políticas Públicas” é apontado o valor total de contribuições financeiras e em espécie para partidos políticos, políticos ou instituições relacionadas, discriminadas por país.

Os **Indicadores de desempenho** referentes à **Responsabilidade pelo Produto** compreendem os aspectos dos produtos e serviços da organização relatora que afetam inteiramente os clientes, saúde e segurança, informações e rotulagem, *marketing* e privacidade. O aspecto “Saúde e segurança do cliente-essencial” mostra o número total de casos de

não-conformidade com regulamentos e códigos voluntários relacionados aos choques motivados por produtos e serviços na saúde e segurança durante o ciclo de vida, discriminados por tipo de resultado. Quanto ao aspecto “Comunicações de *marketing*”, mostra da mesma forma o número total de acontecimentos de não-conformidade com regulamentos e códigos voluntários referentes a comunicações de *marketing*, contendo promoção, publicidade e patrocínio, discriminados ainda por tipo de resultado.

Os **Indicadores de desempenho ambientais** encontram-se divididos em nove grupos que se relacionam aos impactos da organização sobre sistemas naturais vivos e não-vivos, incluindo ecossistemas, terra, ar e água. Apontam o desempenho relativo à biodiversidade, à conformidade ambiental entre outros dados relevantes, quanto ao aspecto “Energia”, o modelo apresenta preocupação com relação ao uso de energia gerada por recursos renováveis, e a redução na necessidade de energia resultante dessas iniciativas; e iniciativas para reduzir o consumo de energia indireta e as reduções obtidas. Já em relação ao aspecto “Biodiversidade”, o modelo mostra a valorização pelos *habitats* protegidos ou restaurados; estratégias, medidas em vigor e planos futuros para a gestão de impactos na biodiversidade; e número de espécies na Lista Vermelha da IUCN e em listas nacionais de conservação com habitats em áreas afetadas por operações, discriminadas pelo nível de risco de extinção.

Ao se referir a “Emissões, efluentes e resíduos”, apresenta também a necessidade de informações sobre o peso total de resíduos, por tipo e método de disposição; número e volume total de derramamentos significativos; peso de resíduos transportados, importados, exportados ou tratados considerados perigosos nos termos da Convenção da Basileia e percentual de carregamentos de resíduos transportados internacionalmente; e identificação, tamanho, *status* de

proteção e índice de biodiversidade de corpos d'água e *habitats* relacionados significativamente afetados por descartes de água e drenagem realizados pela organização relatora.

Modelo do Instituto Ethos

Fundamentado em um relatório delineado dos princípios e das ações da organização, o Ethos agrupa a planilha sugerida pelo Ibase e indica um detalhamento maior do contexto da tomada de decisões, dos problemas achados e dos resultados alcançados. O Instituto Ethos protege a necessidade de os Balanços Sociais adquirirem confiabilidade e consistência em relação aos Balanços Financeiros.

Portanto, assim como nos outros modelos, este oferece Indicadores que servem de instrumento de uso basicamente interno, que aceitam a avaliação da gestão no que diz respeito ao agrupamento de práticas de Responsabilidade Social, além do planejamento de estratégias e do monitoramento da atuação geral da empresa.

A estrutura do modelo do Instituto Ethos é a seguinte:

Parte 1: Apresentação (missão e visão, mensagem do Presidente, perfil do empreendimento e setor da economia);

Parte 2: A Empresa (histórico, princípios e valores, estrutura e funcionamento, e governança corporativa);

Parte 3: A Atividade Empresarial (diálogo com partes interessadas e os Indicadores de desempenho);

Parte 4: Anexos (demonstrativo do Balanço Social - modelo Ibase-, iniciativas de interesse da sociedade - projetos sociais -, e notas gerais) (ETHOS, 2013).

Em relação aos Indicadores sugeridos (Parte 3), alguns são descritivos, representando resultados e práticas de gestão que representam Indicadores de desempenho em Responsabilidade Social, outros são quantitativos, representando resultados mensuráveis e monitorados apresentados em números, e outros se referem a informações referentes a Indicadores, tanto descritivos como quantitativos.

Quadro 3 - Estrutura do Modelo Ethos

ESTRUTURA DO MODELO DO INSTITUTO ETHOS	
ASPECTO	DESCRIÇÃO
Apresentação	Missão e visão, mensagem do Presidente, perfil do empreendimento e setor da economia.
A Empresa	Histórico, princípios e valores, estrutura e funcionamento, e governança corporativa.
A Atividade empresarial	Diálogo com partes interessadas e os Indicadores de desempenho.
Anexos	Demonstrativo do Balanço Social - modelo Ibase -, iniciativas de interesse da sociedade - projetos sociais -, e notas gerais.

Fonte: Adaptado do Balanço Social: convergências e divergências entre os modelos do Ibase, GRI e instituto Ethos. Site: www.ethos.org.br.

Os indicadores do instituto Ethos são os seguintes (ETHOS, 2013):

1. Indicadores de Desempenho Econômico:

- **Aspectos descritivos:** impactos por meio da geração e distribuição de riqueza; resultados oriundos da produtividade; e procedimentos, critérios e retornos de investimentos realizados na própria empresa e na comunidade.

Indicadores quantitativos: geração e distribuição de riqueza; produtividade; e investimentos.

2. Indicadores de Desempenho Social:

I - Público Interno:

- **Diálogo e participação:** relação com sindicatos; gestão participativa; e relações com trabalhadores terceirizados;
- **Respeito ao indivíduo:** trabalho infantil; trabalho forçado ou análogo ao escravo; e diversidade;
- **Trabalho decente:** cuidados com saúde, segurança e condições de trabalho; compromisso com o desenvolvimento profissional e a empregabilidade; comportamento frente a demissões; e preparação para aposentadoria.

II - Meio Ambiente

- **Responsabilidade frente às gerações futuras:** comprometimento da empresa com a melhoria da qualidade ambiental; e educação e conscientização ambiental;
- **Gerenciamento do impacto ambiental:** gerenciamento do impacto no meio ambiente e do ciclo de vida de produtos e serviços; e minimização de entradas e saídas de materiais na empresa.

III - Fornecedores

- **Seleção, avaliação e parceria com fornecedores:** critérios de seleção e avaliação de fornecedores; e apoio ao desenvolvimento de fornecedores.

IV - Consumidores e Clientes

- **Dimensão social do consumo:** política de comunicação comercial; excelência do atendimento; e

conhecimento e gerenciamento dos danos potenciais dos produtos e serviços.

V - Comunidade

- **Relações com a comunidade local:** gerenciamento do impacto na comunidade de entorno e relacionamento com organizações locais;
- **Ação social:** envolvimento e financiamento da ação social.

VI - Governo e Sociedade

- **Transparência política:** contribuições para campanhas políticas; e práticas anticorrupção e Antipropina;
- **Liderança e influência social:** liderança e influência social; e participação em projetos sociais governamentais.

Considerações finais

A pesquisa desenvolvida neste artigo demonstrou que as Organizações Públicas necessitam de informações que demonstrem para a sociedade mais do que seu âmbito contábil e econômico. O uso das informações trazidas pela Responsabilidade Social em consonância com o Balanço Social possibilita de forma geral um apanhado mais amplo envolvendo também variáveis sociais e ambientais.

Observando os três modelos de Balanço Social (Ibase, GRI e Instituto Ethos) analisados ao longo do texto, percebe-se que os três modelos expostos possuem diferentes características, contudo todos possuem o mesmo objetivo: publicar informações acerca da Responsabilidade Social da empresa. Na prática, os três modelos se assemelham bastante,

já que todos apreciam como aspectos a natureza econômica, social e ambiental, bem como visam determinar um conjunto mínimo de informações que serão publicadas para que exista a transparência das atividades desenvolvidas pelas organizações comprovando o comprometimento social e ambiental assumido pela administração em curso.

Boa parte dos temas aconselhados pelo Ibase em seus Indicadores de Balanço Social são abordados pelos Indicadores Ethos. O uso conjunto de ambas as ferramentas pode permitir à empresa um conhecimento mais abrangente de suas práticas, bem como auxiliá-la no reconhecimento de políticas e mecanismos que possam ser criados ou aperfeiçoados para que determinada ação de Responsabilidade Social progrida.

Por outro lado, os Indicadores Ethos podem facilitar o processo de elaboração do relatório modelo GRI por apresentar itens pertinentes a ele e por adotar uma abordagem de aprendizado, voltada para a reflexão de questões locais de sustentabilidade. Embora nem todos os itens das Diretrizes da GRI sejam abordados pelos Indicadores Ethos, o processo de autoavaliação que antecede a produção do relatório pode auxiliar a empresa a compreender as expectativas de seus *stakeholders* e a entender como tais questões podem ser incorporadas às políticas e práticas cotidianas.

Observa-se que os modelos propostos pelo Ibase, GRI e Instituto Ethos apresentam informações estratégicas para a empresa. Comparando os três modelos, a estrutura de Balanço Social criada pelo Ethos e GRI é a que apresenta maior semelhança. O modelo do Ibase é o mais adotado pelas empresas, com mínimas adaptações, pela sua simplicidade e objetividade em abordar e estruturar os Indicadores. Em relação a esses três modelos, eles oferecem mais pontos semelhantes do que divergentes. Os Indicadores sociais,

ambientais e do corpo funcional são figuras presentes nos três modelos recebendo terminologias diferentes.

Como exposto final, esse estudo evidenciou que o Balanço Social é um instrumento de extrema importância para as entidades públicas, uma vez que o gestor de uma Organização Pública tem a responsabilidade de proteger a sociedade, e assim sendo recomenda-se a implantação do Balanço Social nas Organizações Públicas. Dessa forma, os administradores ligados diretamente a essa administração pública contam com uma ferramenta de divulgação, que sintetiza os fundamentais impactos sociais da entidade e identifica-os com os participantes que lhes correspondem, distingue os fluxos em produtos sociais positivos e negativos, facilitando, dessa forma, complicadas tomadas de decisões em áreas tão delicadas como a social e a ambiental. Logo, a utilização dos modelos de Balanço Social nas Organizações Públicas, através dos atos governamentais, busca a avaliação do desempenho da Gestão Pública, mensurados via indicadores, prezando sempre pela transparência dos resultados obtidos com o emprego destes instrumentos gerenciais junto a todos os cidadãos na efetivação da Responsabilidade Social.

Referências

BALDO, R. *A empresa cidadã frente ao Balanço Social*, 2002. Disponível em: <http://reposcom.portcom.intercom.org.br/dspace/bitstream/1904/18769/1/2002_NP5ALDO.pdf> Acesso em: 02 mar. 2013.

ETHOS, Instituto. *Introdução ao balanço social*. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/guia_relatorio/default.htm>. Acesso em 03 mar. 2013.

FERREIRA, A. C. de S. **Contabilidade Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2003.

FIPECAFI. **Manual de Contabilidade das sociedades por ações**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GODOY, M. **As divergências e convergências nas informações disponibilizadas no balanço social entre os três modelos utilizados no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI). **Sustainability reporting guidesline**, Boston. 2002. 104 p. Disponível em: <http://www.globalreporting.org/NR/rdonlyres/529105CC-89D8-405F-87CF-12A601AB3831/0/2002_Guidelines_ENG.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2013.

GRAY, Rob.; BEBBINGTON Jan.; COLLISON. **Environmental Reporting and Accounting. Draft 2d (8.08.03)** Subsequent version forthcoming as Chapter 7 in *The Institute of Environmental Management and Assessment Handbook* (London: Earthscan). Disponível em: <http://www.st-andrews.ac.uk/~csearweb/researchresources/dps-socenv-socacc.html>> Acesso em: 03 mar. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Balanço social modelo Ibase**, 2009. Disponível em: <http://www.balancosocial.org.br/media/BS_Empresas2009.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos. **Dicionário de Termos de Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2001.

KROETZ, C. E. S. **Balanço social: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

MAZZONI, Sadi.; TINOCO, João Eduardo Prudêncio; OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. Informações evidenciadas no balanço social: as percepções dos gestores de forma comparada à literatura. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, ano 4 n.7, jan/jun, 2007, p.61-80.

REIS, C. N; MEDEIROS, L. E. **Responsabilidade social das empresas e balanço social: meios propulsores do desenvolvimento econômico e social**. São Paulo: Atlas, 2007.

RIBEIRO, M. S; LISBOA, L. P. Passivo ambiental. In: **XVI Congresso Brasileiro de Contabilidade**. Goiânia – GO, 2000.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

SUCUPIRA, JOÃO. **A responsabilidade social das empresas**. Disponível em: <<http://www.balancosocial.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=40&sid=5>> Acesso em 16 mar. 2013.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. **Balanço Social**. São Paulo: Atlas, 2001.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. **Balanço Social: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública das organizações**. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.

TORRES, Ciro; MANSUR, Claudia. **Balanço social dez anos. O desafio da transparência**. 1. [s/l;s/d].

ZARPELON, Márcio Ivanor. **Gestão e responsabilidade social: NBR 16.001/SA 8.000: implantação e prática**. Rio de Janeiro: Qualymark, 2006.

_____. **Gestão e responsabilidade social: NBR16.001/SA 8.000**. 6.ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

CAPÍTULO VIII

Políticas sociais

Políticas públicas de distribuição de renda

Uma análise da importância do Programa Bolsa família para o fortalecimento alimentar e participação da mulher no orçamento familiar das beneficiárias do município de Coxixola-PB

José Marciano Monteiro
Marta Tamires de Farias Dourado¹⁷

Introdução

A problemática da desigualdade social se constitui a partir de diversos fatores, desde a falta de acesso a bens primordiais à existência humana até a malversação do recurso público, perpassando por uma grande concentração de capital nas mãos de uma pequena elite política ou mesmo econômica. A desigualdade, portanto, pode ser pensada a partir da própria produção histórica da realidade histórica.

¹⁷Graduada em Gestão Pública e servidora municipal do município de Coxixola.

Questões acerca da desigualdade social e consequentemente da pobreza¹⁸ sempre estiveram presentes na história mundial e, não poderiam ser diferentes, no cenário do Brasil, visto que historicamente se configura como um dos países mais desiguais do mundo. Essa desigualdade pode ser observada a partir da falta de moradia para as famílias mais pobres; nas altas taxas de desemprego, no sucateamento dos serviços de saúde e educação.

Estes, portanto, são problemas sociais que estão longe de ser superados. É nesse contexto marcado por grande disparidade social que surgem as preocupações, por parte do governo, com a questão social, a qual só foi legitimada a partir da Constituição Federal de 1988, quando de fato a questão social passou a ser de responsabilidade do governo, e ao Estado foi delegada a atribuição de produzir políticas públicas para minimização dos impactos da pobreza.

Visando a uma forma de distribuir renda à população mais carente do país, a qual se encontrava em profundo grau de vulnerabilidade, o governo criou o Programa Bolsa Família (PBF) que constitui uma política pública de distribuição direta de renda e inclusão social ambiciosa, de grande abrangência nacional criada pelo Governo Federal no final de 2003, com a Medida Provisória nº 132, de 20 de dezembro de 2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.836, de

18 Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive (ROCHA, 2003, p.9-10).

09 de janeiro de 2004, que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (MDS, 2012).

O PBF atende hoje a 13.872.243 (treze milhões, oitocentos e setenta e dois mil e duzentas e quarenta e três famílias¹⁹ em nível federal, está presente em todos os municípios brasileiros (MDS, 2013). No município de Coxixola, localizado na região Nordeste no estado da Paraíba, geograficamente inserido no semiárido nordestino distante aproximadamente 200.54 km da capital João Pessoa (IBGE, 2012). O PBF atende a 337 famílias correspondendo a 59,71% da população (MDS, 2013), ou seja, mais da metade da população é considerada carente necessitando de tal benefício para a complementação da renda familiar.

Para a construção desse estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema para teorizá-lo e também uma pesquisa de caráter qualitativo, para a qual fora aplicado roteiro de entrevistas semiestruturadas, contendo perguntas abertas e fechadas aplicadas junto aos beneficiários, caracterizando, assim, um Estudo de Caso. Para a construção desta pesquisa, foram entrevistadas 12 beneficiárias, escolhidas aleatoriamente a partir da folha de pagamento publicada na internet pela Caixa Econômica Federal.

O estudo tem como propósito discutir temas como as origens das políticas públicas no Brasil, as principais políticas públicas já tidas no país, dando ênfase maior ao Programa Bolsa Família. Buscando analisar qual o impacto do PBF na vida das pessoas que fazem parte da política, vista pelo prisma da segurança alimentar e a presença feminina como agente direto no orçamento familiar.

¹⁹ Em 2003, quando foi lançado, o programa atendia a 3,6 milhões de famílias, em 10 anos de programa beneficia mais de 13 milhões de famílias pobres ou em situação de extrema pobreza, que são aquelas famílias que vivem com uma renda de R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita* (MDS, 2013).

Origens das políticas públicas de distribuição de renda no Brasil

A temática que envolve a discussão sobre políticas públicas vem ganhando notável relevância no Brasil, a partir das décadas de 1980 e 1990. O tema ganhou um considerável espaço acadêmico, sendo objeto de estudo de ciências como: a Sociologia, Economia, Administração dentre outras. Sobre isso, temos as considerações de Cohn:

O debate acerca das políticas sociais no Brasil é fruto dos baixos indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, condenando à pobreza largas parcelas da nossa população, quanto pela candente questão da reforma do Estado, identificado como historicamente ineficientes (COHN, 1995, p.3).

A origem das políticas públicas no Brasil vem desde a década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas (SÁ, SILVA Apud RODRIGUES, 2011, p.3). Mas somente com a publicação da Constituição Federal de 1988 foi que as questões, como a seguridade social, passaram a ser legalmente responsabilidade do governo, já que, até então, tais questões eram atendidas por entidades filantrópicas como também de forma assistencialista por parte do governo (SÁ, SILVA Apud SANTOS, 2009, p.3).

Sendo campo de vários estudiosos, não se pode tomar por base somente um conceito para Política Pública. (SOUZA, Apud PETERS, 1986, p.24) define política pública da seguinte forma: “é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Essas ações governamentais devem efetivar os direitos dos cidadãos, buscando compreender a

realidade do contexto político-social vivido como também a economia externa.

Dessa forma, o governo deve analisar onde é mais viável e coerente investir os recursos que, na grande maioria das vezes, são escassos, necessitando, assim, de uma reflexão maior, pois estes devem ser investidos de maneira planejada para que, assim, atendam aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. As ações governamentais devem promover um impacto na transformação da realidade, ou seja, no grupo social que a política atingiu.

As políticas de distribuição de renda enquadram-se na categoria de políticas públicas redistributivas uma vez que, conforme cita (SECCHI, 2010, p.18), concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores. Esse tipo de política é bem caracterizado por programas governamentais na distribuição de cotas nas universidades, a reforma agrária, e os benefícios sociais, a doação de alimentos, etc.

As políticas de distribuição de renda no Brasil se fazem necessárias, posto que objetivam amenizar as desigualdades que historicamente têm sido um marco da realidade brasileira. A concentração populacional nas grandes cidades que se desenvolveram sem nenhum planejamento, o processo industrial desequilibrado que passou por algumas crises, a desigual distribuição das riquezas, crescimento econômico baseado na acumulação de lucros levaram boa parte da população do país à miséria e, conseqüentemente, a condição de excluídos sociais.

Entende-se que as políticas públicas de transferência de renda integram as políticas de proteção social e combate à pobreza, ou seja, são ações governamentais que têm a intenção de beneficiar os atores que não têm conseguido o desenvolvimento econômico e, por esse motivo, necessitam do reconhecimento governamental.

Para (SÁ, SILVA Apud HÖFLING, 2011, p.3):

As políticas sociais se aludem a ações que definem o padrão de proteção social implementada pelo Estado, voltadas, em princípio, para o remanejamento dos benefícios sociais visando à redução das desigualdades estruturais causadas pelo desenvolvimento socioeconômico. Em suma o governo pretende com a distribuição de renda pagar aos menos favorecidos uma dívida social.

O debate acerca das políticas sociais no Brasil vem ganhando destaque nesse período mais recente, gerado tanto pelos brutais indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, condenando à pobreza largas parcelas da nossa população, resultado da ineficiência do Estado.

Enquadram-se, nesse perfil, as famílias que passam por dificuldade nos quesitos de moradia, alimentação, acesso aos serviços de saúde, educação e cultura. Para que essas famílias possam atender a tais necessidades estas devem ser selecionadas e assistidas pelo governo com o intuito de ajudá-la a alcançar uma mobilidade social.

Assim, as propostas em relação ao papel do Estado na esfera da proteção social são reducionistas e voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização, direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade (YASBEK, 2004).

O marco importante para as políticas de distribuição de renda no Brasil foi a estabilização da moeda que visava o crescimento econômico, distribuição de renda e a melhoria

nas condições de bem-estar da população como bem cita (FEITOSA; OLIVEIRA, p.2, 2010). Os autores apontam dois períodos que demarcaram a implantação das políticas sociais: o primeiro de 1995 a 2000, e de 2001 a 2008.

No primeiro momento, o então presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu que o atendimento à saúde deveria ser acessado a todos, a universalização do ensino fundamental como também as questões de saúde públicas (DRAIBE, 2003, p.74). Essas ações do governo pretendiam alcançar as camadas mais pobres da população levando, assim, o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como a melhoria na distribuição de renda.

No segundo momento, 2001 a 2008, houve uma reformulação da política, já que os esforços do governo firmavam-se na distribuição de renda direta às famílias carentes. Esse período foi marcado pela criação do Programa Nacional de Renda Mínima que era uma política que objetivava atender às demandas sociais, focalizando os gastos por meio de políticas de transferência direta de renda (FEITOSA; OLIVEIRA, 2010). Dentre essas políticas criadas, devem ser destacadas: Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Vale Gás, entre outros, todos idealizados e de responsabilidade do governo federal.

As principais políticas de distribuição de renda do Brasil

O Brasil ainda está longe de oferecer um Estado de bem-estar social à população. Os altos índices de desigualdades, principalmente no espaço rural, somados às situações de precariedades nas quais vivem milhares de brasileiros e brasileiras nas grandes cidades mostram o retrato de uma população que, ainda, vive em situação precária. São pessoas que, muitas vezes, não têm nenhum vínculo com o mercado

de trabalho e quando têm, são vínculos ou situações precarizadas; diante disso, passam por vários problemas sendo, muitas vezes, esquecidas pelo governo e sociedade. Como bem cita (SANTANA apud LAVINAS, 2005, p.2):

Os mais pobres formaram (e de certa forma ainda o são) um grupo sem poder de pressão e sem posição sócio-ocupacional definida e não foram alvo de políticas sistemáticas e regulares que os beneficiasse e tiveram atendimentos que se justificaram por ato humanitário ou moeda política.

Até a década de 1980, o combate à pobreza não fazia parte da agenda das políticas governamentais. Ações para minimização da pobreza advinham principalmente de entidades religiosas e filantrópicas. Somente nos anos 1990, o governo brasileiro começou a encarar a situação de pobreza como um problema social e uma questão de Estado, ou seja, é a partir dessa década que a pobreza passa a ser enfrentada pela sociedade como um todo, e pelo Estado em particular. A problemática acerca da pobreza ganha espaço como tema de debate entre os governos e ações são implementadas e voltadas, especificamente, para a redução das desigualdades sociais (COHN, 2004, p.11).

As discussões sobre como deveriam ser o desenho de tais políticas começaram a ganhar espaço na agenda do governo. O governo tinha o propósito de criar programas que gerassem um impacto imediato na minimização da pobreza sobre as famílias. Através da identificação desse problema social, o governo criou os programas de transferência de renda que foram concebidos segundo a concepção de que o beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes (SANTANA, 2007).

Esses programas deveriam ter efeitos de curto, meio e longo prazo, favorecendo também a economia de mercado, uma vez que as famílias que fazem parte desses programas têm um poder e autonomia de compra gerando, assim, um aumento substancial na economia nacional. Dentre os primeiros programas criados pelo governo na década de 1990 foram:

Auxílio Gás: o objetivo do programa é subsidiar, para as famílias pobres, a compra de botijão de gás para cozinhar. Este benefício é destinado a famílias de baixa renda que estavam inscritas no Programa Bolsa Escola e no Cadastro Único dos Programas. O Auxílio Gás tem um diferencial de pagamento em relação aos outros programas, ele oferece um valor de benefício mensal de R\$ 7,50 que é pago a cada bimestre (SANTANA, 2007). O benefício era pago somente a cada dois meses cada família recebia o valor de R\$ 15,00. O benefício era de iniciativa do Ministério das Minas de Energia e não exige nenhum tipo de contrapartida por parte da família beneficiária.

Bolsa Escola: o objetivo do programa é incentivar a permanência de crianças de famílias pobres na escola. Para isso destina às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00 (cento e quarenta) e que têm crianças de 6 a 15 anos matriculadas no ensino fundamental regular o benefício mensal de R\$ 32,00 (trinta e dois) por criança. Cada família pode ter, no máximo, cinco crianças inscritas no programa, ou seja, pode receber um benefício exigida a contrapartida de frequência à escola das crianças de 85% das aulas (SANTANA, 2007, p.4).

Bolsa Alimentação: este programa é dirigido à melhoria das condições de saúde e nutrição de gestantes e nutrízes

(mães que estejam amamentando filhos com até seis meses de idade) e também para crianças com seis meses a seis anos e onze meses de idade em famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00. Este programa também exige contrapartida familiar. O benefício é vinculado a uma agenda de participação em ações básicas de saúde como exames pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde (SANTANA, 2007, p.4).

Cartão Alimentação: este programa, criado no governo Lula, não foi concebido com a intenção de substituir os demais programas de transferência de renda, mas sim alicerçar um piso que assegure a alimentação das famílias pobres. O valor de benefício é de R\$ 70,00 e a ele se agregam outros benefícios que eventualmente as famílias já recebam. Além da obrigatória aplicação dos recursos na alimentação familiar, o programa exige, como contrapartida, que as famílias beneficiárias que possuam adultos analfabetos que frequentem cursos de alfabetização e cumpram contrapartidas específicas exigidas em cada região (Ibid).

Em 2004, esses programas passaram por um processo de migração para um único Programa Bolsa Família, processo esse que veio consolidar e desburocratizar os programas sociais, deixando esses benefícios embutidos em um único cartão e o recebimento em uma única data para cada beneficiário. Houve ainda o cuidado para que as famílias não tivessem perdas nos valores de benefícios já que estas recebem seus benefícios de acordo com a composição e renda *per capita* familiar.

Programa Bolsa Família

A pobreza sempre representou um grande desafio para os países de todo o mundo. No Brasil, esse cenário não é diferente. Desde o período da industrialização, a situação da pobreza tornou-se algo central nas cidades. As cidades começaram a sentir os efeitos do êxodo rural, recebendo grande contingente de pessoas sem nenhuma estrutura e sem indústrias para garantirem ocupação a todos no espaço do trabalho fabril. Este elemento, somado a outros, potencializou de forma substancial o aumento da pobreza. A falta de trabalho, a favelização, a falta de escolas, de hospitais dentre outras fragilidades geraram grande exclusão social.

Desde então, o Estado vem procurando maneiras de sanar ou de minimizar os efeitos da miséria, dentre as ações desenvolvidas pelo governo brasileiro, de grande alcance e efeito sobre o enfrentamento da pobreza, a que merece um notável destaque é o Programa Bolsa Família (PBF).

O Programa Bolsa Família constitui uma política pública de distribuição direta de renda e inclusão social ambiciosa, de grande abrangência nacional criada pelo Governo Federal no final de 2003, com a Medida Provisória nº 132, de 20 de dezembro de 2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2012).

O PBF foca em atender dois grupos de famílias. Um desses grupos é considerado em situação de extrema pobreza que são aquelas famílias com renda *per capita* de R\$ 70,00 (setenta reais). O programa atende também famílias com renda *per capita* mensal por pessoa de R\$ 70,00 (setenta reais) a R\$ 140,00 (cento e quarenta reais), para o governo estas famílias estão na linha da pobreza (MDS, 2012).

O PBF é de responsabilidade do MDS e faz parte do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), trabalha em parceria com os Estados e Municípios de todo o país, tendo como principal objetivo garantir o direito à alimentação, estimulando e assistindo as famílias no comprometimento com a nutrição familiar, a educação e também com a prevenção da saúde familiar, como bem cita Weissheimer: “Uma das características centrais do programa é que ele procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social” (2006, p.29).

A política surge, portanto, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e uma maior distribuição de renda apresentada no plano de governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com dois objetivos principais: acabar com a miséria e exclusão social.

Os municípios têm grande importância para o bom funcionamento do PBF, uma vez que através de uma base de dados chamada Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal idealizada e monitorada pela União, os Municípios cadastram as famílias com perfil de beneficiário, fornecendo dados individualizados. No máximo, a cada dois anos, esses dados devem ser atualizados. Os dados fornecidos pelo Cadastro Único retrata a realidade familiar permitindo saber quem são e onde vive cada integrante familiar.

Fica a cargo do município também fornecer o local e uma equipe técnica para atender, cadastrar e monitorar as famílias cadastradas e beneficiárias do programa. Além de realizar em parceria junto a entidades, para a promoção de atividades destinadas à formação diretamente aos beneficiários do programa. Dentro do município, para que as ações e metas sejam cumpridas, faz-se necessária a parceria com algumas secretarias. Dentre as que merecem destaque,

tem-se a Secretaria de Ação Social, que tem um papel fundamental já que procura recrutar as famílias que passam por algum problema social e conjuntamente com os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREIAS) procuram atender às famílias de forma especializada, dando um suporte com a ajuda de assistentes sociais e psicólogos.

Outra Secretaria que merece destaque é a Secretaria de Saúde, uma vez que essa tem como uma das atividades fornecer os dados de acompanhamento da saúde como: a) a situação nutricional das famílias; b) o acompanhamento da vacinação, além de desenvolver campanhas de melhorias na saúde das famílias.

A parceria com a Secretaria de Educação também é fundamental já que a cada bimestre é enviado a esta Secretaria os formulários de preenchimento da frequência escolar dos alunos que fazem parte do PBF. É também papel da Secretaria de Educação enviar para as escolas esses formulários para que sejam devidamente preenchidos conforme a frequência dos alunos nas aulas.

Desde o lançamento e implementação, o PBF vem sofrendo várias mudanças, as quais têm sido fruto da avaliação; já que, ao longo da política, foram desenvolvidas formas de controle social. Para receber tais benefícios as famílias passam por uma seleção, além de ser necessário o cumprimento de algumas condições impostas ao beneficiário. Dessa forma, a família precisa seguir as normas impostas pelo âmbito federal, monitoradas pelos Estados e municípios para assim ter direito de continuar fazendo parte do programa.

O PBF unificou quatro programas federais (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão-Alimentação). Com essa unificação, os beneficiários tiveram um aumento

considerável no valor recebido, uma vez que dependendo da composição familiar, a família tem a possibilidade de se enquadrar em vários programas, recebendo tais benefícios em um único cartão. Processo que diminuiu a burocracia e aperfeiçoou a qualidade do controle social.

Outra característica do programa que merece relevância e destaque é o fato de que o benefício é preferencialmente destinado às mulheres, já que se tem, como característica cultural, que estas sabem, a priori, das reais necessidades do lar e, muitas vezes, essas são as que se encontram fora do universo do mercado de trabalho. Logo, tem-se a hipótese de que estão fora do mercado de trabalho por estarem tomando conta do lar e dos filhos.

Destinar o benefício à mulher também tem o intuito de que o dinheiro seja realmente empregado no que a política se destina, no fortalecimento da alimentação familiar. O reflexo positivo na vida das mulheres que recebem o PBF se dá na forma que estas tenham uma renda que possibilita comprar alimentos e roupas, deixando-as menos dependentes dos seus parceiros. Isto de certa forma poderá vir a possibilitar o aumento da autonomia feminina no tocante às decisões tomadas no espaço do lar. Algo, claro, que se pretende em outro trabalho investigar. Ou seja, pode-se levantar a hipótese de que o aumento da autonomia feminina a partir de um maior quantum econômico tem contribuído para o aumento da violência contra a mulher no cariri paraibano, tendo em vista que o homem deixa de ser único e exclusivamente o provedor das necessidades materiais, dividindo o espaço com a mulher, num contexto marcado por valores machistas.

Atualmente, conforme dados expostos no portal do Ministério do Desenvolvimento Social, estima-se que o PBF atende mais de 13 (treze) milhões de famílias em todo o território nacional de acordo com o perfil e tipos de benefícios:

o básico pago às famílias consideradas extremamente pobres é de R\$ 70,00 (setenta reais). Para receber tal benefício, a família deve ter renda *per capita* de R\$ 70,00 (setenta reais) mensal.

O Benefício Variável (BV) é destinado a famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) mensais desde que a família tenha crianças ou adolescentes na escola numa faixa etária de até 15 anos de idade, gestantes e nutrizes, cada família pode receber no máximo cinco benefícios por família no valor de R\$ 32,00 (trinta e dois). O Benefício Variável Jovem (BVJ) é destinado a famílias também com renda *per capita* de até R\$ 140,00 (cento e quarenta) desde que na composição familiar existam jovens de 16 e 17 anos. Cada família pode receber dois benefícios dessa natureza por família.

Diante dos dados, nota-se que os valores dos benefícios pagos pelo PBF variam de R\$ 32 a R\$ 306, considerando a renda mensal da família por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até 17 anos e do número de gestantes e nutrizes componentes da família (MDS, 2013).

O monitoramento dessas famílias é orientado pelo âmbito federal, mas é realizado pelo município. Consiste em condições que a família tem que cumprir para continuar recebendo os benefícios, que são as chamadas condicionalidades.

Condicionalidades

As condicionalidades reforçam o acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, funcionam como um compromisso assumido do governo com os beneficiários. Dessa forma, a família atende o que é exigido pelo governo e o governo universaliza os serviços já que estes devem ser cumpridos pelos beneficiários. As condicionalidades estão

divididas em duas: condicionalidades da saúde e condicionalidades de educação.

- **Condicionalidade da saúde:** o acompanhamento das condicionalidades na área da saúde é de responsabilidade do Ministério da Saúde/MS e realizado pelas equipes de saúde dos municípios e dos Estados, com o apoio e parceria da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Os compromissos das condicionalidades em saúde são o acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos e em relação às mulheres na faixa de 14 a 44 anos, estas também devem fazer o acompanhamento e se gestantes ou nutrizes (lactantes) devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê (MDS, 2013).
- **Condicionalidade da educação:** o compromisso da condicionalidade da educação é a frequência escolar de cada integrante em idade escolar (de 6 a 17 anos) das famílias beneficiárias do Bolsa Família. O acompanhamento é realizado bimestralmente e o registro da frequência escolar realizado por meio do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença) (MDS, 2013). Para receber os benefícios, as crianças matriculadas na escola em idade escolar devem ter frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Cabe lembrar que além da transferência monetária, cobradas as condicionalidades citadas, o Programa Bolsa

Família, segundo o MDS (2010), considera necessário desenvolver outros programas, como alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda, microcrédito. Portanto, o objetivo é agregar esforços para permitir a autonomia das famílias beneficiárias (SÁ; SILVA, 2011). A intenção do governo é que estas ações venham fortalecer e aumentar a autoestima das famílias beneficiárias do PBF, propiciando a elas a capacidade de alcançar uma mobilidade social.

O controle social desenvolvido pelo governo é uma forma de ajudar as famílias a trilharem o caminho correto e garantir o sucesso da política que está em constante avaliação. Vale salientar que o não cumprimento dos quesitos exigidos pelas condicionalidades pode levar ao bloqueio, suspensão e até ao cancelamento dos benefícios.

O programa Bolsa Família na cidade de Coxixola

O Município de Coxixola está localizado na microrregião do Cariri Ocidental da Paraíba, no Nordeste brasileiro, com uma área de 170 km², com clima semiárido e tem como bioma Caatinga (IBGE, 2013), foi elevado à categoria de município pela lei estadual nº 5910 de 29-04-1994 (IBGE, 2013). É considerada uma cidade de pequeno porte, possuindo uma população de aproximadamente 1771 habitantes (IBGE, 2010).

A economia do município é praticamente baseada na aposentadoria e o funcionalismo público, uma vez que a cidade não possui indústria e o clima pouco favorece a agricultura de porte elevado. Ainda sobre as questões econômicas, cabe destacar que Coxixola faz parte, no estado da Paraíba, das cidades que têm como fonte econômica a caprinocultura, uma vez que possui um total de 31 produtores

de leite de cabra em suas pequenas propriedades, o que gerou, em 2010, uma produção de 100.459 litros de leite (ACCOCOX²⁰, 2011). Essa produção em sua maioria tem destino certo: é vendida ao Governo da Paraíba para ser beneficiada e doada às famílias carentes em vários municípios do Estado. Contudo, essa fonte econômica é ineficiente, uma vez que nem todos os munícipes participam de tal atividade. No tocante ao comércio, este é de pequeno porte, empregando pouquíssima mão de obra.

Nesse sentido, o Programa Bolsa Família (PBF) se apresenta como mais uma alternativa de renda para uma boa parcela das famílias que vivem no município de Coxixola. Este Programa, localmente, foi implementado pela Secretaria de Assistência Social que, no período, era locada na Secretaria de Saúde do município no ano de 2005.

De acordo com os dados do boletim do Plano Brasil Sem Miséria, emitido ao município, em dezembro de 2012 a janeiro de 2013, o município conta com 554 famílias cadastradas no Cadastro Único, sendo 323 famílias beneficiárias (SIBEC²¹, 2013).

Quanto ao acompanhamento das condicionalidades no município, os dados mostram que 92,61% das crianças e jovens em idade escolar têm registro de acompanhamento de frequência escolar. Já na condicionalidade da saúde, o acompanhamento familiar chega a 84,36% das famílias com perfil de famílias de baixa renda (MDS, 2013).

Ações para minimização da pobreza por meio do governo Federal vêm sendo desenvolvidas no município,

20 Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos de Coxixola, fundada em 07 de novembro de 2003.

21 Sistema de Benefício ao Cidadão inserido no sistema da Caixa Econômica Federal.

dentre elas, a construção de cisternas para as famílias e assistência técnica aos agricultores da cidade com o propósito de ajudá-los a ter maiores condições de permanecerem na zona rural e conviverem com os longos períodos de estiagem que castigam as famílias, a fauna e a flora local. Todas essas ações são desenvolvidas conforme as informações obtidas no Cadastro Único de município, necessitando, com isso, de uma constante atualização dos dados e informações de qualidade.

O PBF não é somente um programa de distribuição de renda. As ações políticas buscam, junto ao município, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, realizar a busca ativa das famílias com perfil de beneficiários através das visitas domiciliares; promovem palestras educativas às famílias atendidas, como também cursos de capacitação e geração de renda. Com essas ações através do PBF, o governo visa garantir que as famílias tenham sua cidadania fortalecida e possam conseguir mudar sua condição social a partir de seu próprio trabalho, de modo que os envolvidos na política tenham oportunidade de um futuro melhor, e consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Análise de resultados

O Programa Bolsa Família atinge cerca de 59,71% da população coxixolense (MDS, 2013), ou seja, mais da metade da população, fato esse que se revela por ser uma cidade de pequeno porte, que não dispõe de um atrativo industrial, e localização geográfica de clima semiárido pouco favorece a agricultura. Restando, assim, a população valer-se das políticas de distribuição de renda desenvolvida pelo Governo Federal.

A pesquisa abordou algumas características das famílias envolvidas no estudo, e observou-se que todas as entrevistadas residem na zona urbana da cidade; todas têm casa própria, sendo que, dessas, duas participaram de programa de habitação municipal e têm sua casa própria graças à iniciativa governamental. Quanto às condições físicas das moradias das famílias, nota-se que as casas têm em média de cinco a oito cômodos.

No quesito da formação familiar, vê-se a família com composição diversificada que vai de dois até cinco membros, todos mantendo grau de parentesco. No seio familiar, percebe-se que a renda familiar é trazida quase sempre pelo esposo, variando de R\$ 134, 00 (centro e trinta e quatro reais) a R\$ 500, 00 (quinhentos reais) por família.

Durante a pesquisa, quando se perguntou sobre como as beneficiárias avaliavam o valor recebido, das 12 (doze) entrevistadas, observou-se que há um equilíbrio quanto às respostas. Ou seja, 50% analisam o valor do benefício Bolsa Família como bom. Respondendo da seguinte forma: “É um valor muito útil para a minha família, eu compro várias coisas, sei que posso contar com essa renda todos os meses” (NORMA, BENEFICIÁRIA ENTEVISTADA DIA 16/04/2013, informação verbal).

Quadro 1- Avaliação do valor recebido do Programa Bolsa Família

Nº de pessoas	Especificação
6	Bom.
6	Bom, mas precisa de um reajuste.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

Logo, nota-se que as famílias veem no valor recebido pelo programa uma garantia de renda fixa, possibilitando programar parte de suas despesas, o que lhes garante um

certo conforto, posto que todos os meses essa renda passa a ser algo que se encontra no plano da certeza. Nesse sentido, podendo contar com tal renda para fazer suas programações e projeções futuras. Ou seja, podem-se, embora com pouco recurso, programar-se para o futuro.

A outra parcela dos entrevistados, que corresponde a 50%, analisa o valor recebido como bom, mas necessitaria de um reajuste levando em consideração o aumento do salário mínimo.

É um valor bom, mas no meu caso que só tenho essa renda eu consigo comprar somente o mínimo, uso o dinheiro quase que totalmente para pagar alimentação mas ainda é pouco pois não me possibilita comprar frutas e verduras para as crianças. Quando eu preciso de algum remédio, por exemplo, tenho que pedir ajuda de meus pais. Eu tenho a consciência que esse dinheiro deveria ser usado em benefício das crianças, mas não tenho alternativa investido em alimentação para toda a família como também tenho que pagar água e luz com ele para não ficar sem (BIA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/04/13, informação verbal).

Fica evidente a dependência de algumas famílias do valor recebido pelo PBF. Em alguns casos, como este supracitado, a família depende exclusivamente de tal benefício. Sem este, a família passaria por problemas de ordem alimentar, mas, no entanto, para que a pessoa tenha um desenvolvimento humano não basta somente a alimentação básica, é necessário levar em consideração outros fatores como a qualidade da alimentação, o acesso a serviços como água, energia e educação, dentre outros. No quesito de satisfação em participar do programa vemos que:

Quadro 2 - Grau de satisfação em participar do Programa Bolsa Família

Nº de pessoas	Síntese das respostas
11	“sim, estou satisfeito, pois é uma ajuda para complementar a renda da minha família.
1	“sim estou satisfeita, mas quero um aumento”.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

A grande maioria das beneficiárias estão satisfeitas, cerca de 91,6% se sentem satisfeitas em serem participantes do Programa. As entrevistadas argumentam que o valor recebido permite complementar a renda familiar e contribui significativamente para a aquisição de alimentos. Veem o programa como uma complementação da renda familiar que possibilita uma autonomia. No entanto, para uma beneficiária entrevistada, o benefício é a principal renda, e é destinado para pagar as despesas básicas, como bem relata a beneficiária a seguir: “Eu só tenho essa renda. É graças a ele que eu tenho alguma coisa dentro de casa” (BIA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/ 04/12, informação verbal).

Diante desta fala, vemos que, nesse caso, a família relata a significativa importância do Programa para o sustento. “Eu estou satisfeita em participar do Bolsa Família, pois quando fui contemplada meu esposo estava desempregado, não tinha ‘nada (alimentos)’ e nesse momento o dinheiro do Programa foi uma grande ajuda” (NORMA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/04/2013, informação verbal).

Diante desse contexto, vemos que o PBF representa para as famílias uma saída para os problemas sociais vividos que afetam a estrutura familiar. No caso da entrevistada que passava por momentos difíceis por conta do desemprego do esposo, e chegaram a faltar alimentos, o Programa se tornou a principal renda para o sustento alimentar. Com isso, evitou que a situação de vulnerabilidade social ficasse pior.

Quanto ao atendimento oferecido pelo município, os entrevistados responderam da seguinte forma:

Quadro 3 - Avaliação do atendimento municipal

Nº de pessoas	Síntese das respostas
01	Bom, mas precisa de melhorias.
11	Bom

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

No que tange ao atendimento municipal, a prefeitura mostra-se eficiente, pois, de acordo com os dados, 91,6% consideram o atendimento municipal bom, enquanto que somente 8,3% julgam que não está ruim, mas precisa de melhoria como toda instituição deve sempre promover melhorias.

Quadro 4 - Avaliação do atendimento municipal

Nº de pessoas	Síntese das respostas
01	Bom, mas precisa de melhorias.
11	Bom.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

Na pesquisa, investigamos também se os beneficiários gostariam de fazer ou se já fizeram algum curso, ou formação que lhes possibilitasse uma profissão, os entrevistados responderam da seguinte forma:

Quadro 5 - Participação e intenção de participar de cursos que proporcionem a formação profissional

Nº de Pessoas	Síntese das Respostas
1	Está participando de um curso.
5	Já participaram de algum curso e pretendem participar de outros que o programa em conjunto com a prefeitura venha a realizar.
2	Não querem participar de nenhum curso, ou formação.
4	Nunca participaram de nenhum curso, mas gostariam que de participar.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

Entre os entrevistados, percebe-se que, quase a maioria, cerca de 41,6% dos entrevistados já participaram de algum curso de formação e também querem participar de algum curso que lhes proporcione a formação profissional. Dados esses que se tornam interessantes, uma vez que a política do Programa Bolsa Família prima por proporcionar uma formação profissional aos beneficiários, que possibilite uma maior mobilidade social por parte dos beneficiários.

Dos entrevistados, 33,3% nunca participaram de nenhum curso por não haver interesse pelos cursos realizados no município, 16,6% não almejam participar de nenhum curso e 8,3% estão participando de um curso realizado pela prefeitura e o Centro de Referência em Assistência Social. Os cursos mais citados pelos beneficiários que seriam interessantes participar: a) de artesanatos de pintura em tecido e; b) corte e costura.

Quando indagados como era a situação familiar financeira antes do PBF, temos tais informações:

Quadro 6 - Antes de ser beneficiária do PBF como era a situação de vida?

Nº de Pessoas	Síntese das respostas
1	Era sustentada pelos sogros.
6	Dependiam exclusivamente da renda do esposo.
3	A família era sustentada pelos pais.
2	Fazia bicos, ou seja, lavava roupas de ganho, faxinas.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

Das mulheres entrevistadas, 50% disseram que, antes do PBF, a família era totalmente sustentada pelo esposo, ou seja, essas mulheres não tinham acesso a nenhuma renda. Tinham de esperar que o esposo trabalhasse para suprir todas as necessidades da família. “Eu não tinha renda nenhuma dependia do meu esposo, hoje eu posso contar com esse dinheiro é importante para mim ter um dinheiro que é meu”

(MARIA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 17/04/13, informação verbal).

Como podemos perceber, nessa fala, o programa possibilita a mulher ter um poder de compra e dentro do seio familiar contribuir de forma efetiva no sustento da família que até então era de total responsabilidade do marido. O sustento familiar ficando somente a cargo do esposo gera algumas necessidades, já que, a maioria das famílias tem crianças pequenas que necessitam de uma alimentação adequada para o pleno desenvolvimento. E, muitas vezes, a renda do esposo não possibilita comprar todos os itens para uma alimentação adequada. Como salienta outra beneficiária do Programa: “Antes do programa era difícil tinha que fazer faxina em casas de famílias porque eu tenho duas filhas para ter como ajudar em casa, ou esperar meu marido que ruim, era difícil pegar em um centavo ”(HELENA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/04/2013, informação verbal).

É possível notar, nessa fala, a importância do PBF na construção da autonomia da mulher que, com o benefício recebido, pode contribuir de forma direta com o sustento familiar sem comprometer os cuidados com a casa e com os filhos, contribuindo para o orçamento familiar. Dividindo com o esposo as despesas, o que tem possibilitado uma maior qualidade de vida para a família.

Quando perguntados em que sentido o PBF é importante para o sustento da família, 100% das entrevistadas responderam que o benefício é importante para o sustento das famílias. O benefício possibilita a compra de alguns alimentos para as crianças. Sem esse dinheiro muita coisa faltaria. “O benefício é fundamental para o sustento da minha família, pois só tenho essa renda” (BIA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/04/13, informação verbal).

Quando perguntado na entrevista se as beneficiárias pretendiam deixar o programa ou se gostariam que o governo aumentasse o valor, percebe-se que:

Quadro 7 - Pretensão de deixar o PBF

Nº de Pessoas	Síntese das respostas
8	Não pretendo sair, gostaria que o governo aumentasse o valor pelo fato que as coisas estão caras.
4	Se conseguisse um emprego formal deixaria sim o programa.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

Das entrevistadas, vemos que a maioria não pretende sair do PBF 66,6% não têm pretensões de deixar o programa e acham que um aumento no valor é necessário em virtude que o custo de vida vem aumentando. Dessa forma, o valor é considerado baixo: “Se eu sair do programa vou passar por necessidades, o governo deveria aumentar o valor como o meu caso que só tenho o Bolsa Família como renda tem muitas famílias por aí, minhas crianças passam por necessidades alimentícias” (BIA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/04/13, informação verbal).

Nestes termos, 33,3% das entrevistadas disseram que desejavam sair do programa se conseguissem um trabalho formal. Mesmo representando uma minoria, o percentual é significativo, pois é possível ver que há pessoas que têm desejo de trabalhar para não precisar da ajuda governamental. Ainda nesse item, 66,6% das entrevistadas disseram que o governo deve reajustar o valor.

De todas as famílias entrevistadas, como mostra o quadro 8, constatou-se que estas nunca deixaram de receber os benefícios por descumprimento das condicionalidades de saúde e educação, fato relevante, pois mostra que o controle social feito pelo Governo Federal, delegado aos municípios, manifesta-se de forma um tanto quanto eficiente, permitindo

também notar que as famílias em virtude do valor recebido pelo PBF vêm consolidando um compromisso maior com as questões de saúde e de educação familiar.

Quadro 8 - Alguma vez deixou de receber o Bolsa Família por falta das crianças na escola ou por acompanhamento da saúde?

Nº de Pessoas	Síntese das respostas
12	Nunca deixei de receber o Bolsa Família por falta das crianças na escola nem por acompanhamento da saúde.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

Quando perguntado que itens geralmente as famílias compram com o valor recebido pelo PBF vemos que:

Quadro 9 - Quais produtos geralmente compram com o dinheiro do PBF?

Nº de Pessoas	Síntese das respostas
1	Compra alimentos e produtos de higiene pessoal.
6	Compram alimentos, roupas para a família, eletrodomésticos e utilidades para o lar.
4	Compram alimentos, produtos de higiene pessoal, roupas para a família, eletrodomésticos, utilidades para o lar e remédios.
1	Compra somente alimentos.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

Em todos os grupos pesquisados, vemos que estes investem em alimentação, mas não somente em alimentação, pois somente 8,3% dos entrevistados destinam integralmente o valor recebido na compra de alimentos. “Eu compro o básico mesmo porque o dinheiro não dá pra comprar outras coisas, e ainda falta muito, por exemplo, se eu preciso de um remédio quem me dá são meus pais, o gás também” (BIA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/04/13, informação verbal).

Dos entrevistados, 50% responderam que investem o dinheiro recebido não somente em alimentos, mas em roupas, produtos de higiene pessoal e remédios, e também em produtos para o lar e eletrodomésticos.

Praticamente todos os eletrodomésticos que eu tenho dentro de casa comprei com o dinheiro do Bolsa Família, roupas para as crianças, comida, tudo eu compro com ele, é um “quebra galho” não é muito mais é um pouco que me ajuda bastante, todo mês eu sei que vou receber posso contar com ele (BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA DIA 16/04/13, informação verbal).

Como se pode ver, o PBF não está sendo somente destinado à compra de alimentos como orienta a política. No entanto, cabe salientar que produtos, como os citados no quadro, são importantes para a dignidade humana. Ou seja, não somente o “alimento” é suficiente para a dignidade humana, entendendo-se que possuir eletrodomésticos, vestuário e produtos de higiene pessoal é essencial para o desenvolvimento não somente humano, mas também para a construção de processos de sociabilidades no contexto de uma sociedade de consumo. Dos pesquisados, 41,6% investem o benefício Bolsa Família em alimentos, roupas para a família, eletrodomésticos e utilidades para o lar.

Quadro 10 - Se conseguisse um trabalho gostaria de deixar o programa?

Nº de Pessoas	Síntese das respostas
3	Não têm intenção de arrumar emprego para deixar PBF.
9	Se conseguissem um trabalho formal, deixariam o PBF.

Fonte: Pesquisa de Campo/Entrevistas, 2013.

De acordo com as respostas dos entrevistados, vemos que 25% das mulheres não têm intenção de trabalhar formalmente, preferindo ficar somente com a renda advinda do PBF. “Não pretendo arrumar trabalho, porque o trabalho passa, e o Bolsa Família é seguro, só trocaria o Bolsa por um trabalho se passasse em um concurso público, caso contrário prefiro ficar com o Bolsa” (BIA, BENEFICIÁRIA ENTREVISTADA EM 16/04/13, informação verbal).

Conforme se nota na fala acima, observa-se que algumas pessoas que recebem o benefício não têm a intenção de arrumar um trabalho formal. Justificam a decisão por não se sentirem seguras, tendo em vista que muitas vezes o emprego mesmo que formal oferece um risco, pois podem ser demitidas, e voltando a condição de desempregadas, necessitará do PBF para o sustento familiar. Diante desse risco, preferem ficar somente dependendo do Programa.

Considerações finais

Com base nos resultados da pesquisa, foi possível identificar algumas mudanças que o Programa Bolsa Família proporcionou às famílias beneficiárias do município de Coxixola. Analisou-se que o benefício auferido pelo Programa proporcionou um aumento na renda familiar dos beneficiários, fortalecendo a participação da mulher no orçamento familiar melhorando a situação financeira dessas famílias, na medida em que passou a servir de incremento na renda, possibilitando o acesso a itens como alimentação, vestuários, a compra de remédios, produtos de higiene pessoal e eletrodomésticos. Observaram-se melhorias significativas nas condições de vida dessas famílias, principalmente no atendimento de suas necessidades e de demandas prementes do grupo familiar.

Durante a pesquisa, foram reproduzidas falas das entrevistadas para uma afirmação da real importância do PBF para a inserção direta da mulher como agente participativo no orçamento familiar, já que este possibilita que as mulheres tenham uma renda mensal, desta forma estas contribuem para o orçamento familiar.

O Programa além de contribuir com o fortalecimento alimentar e participação das famílias envolvidas nas políticas traz a mulher como um forte ator participante no orçamento familiar direto, podendo contribuir significadamente nas despesas do lar.

O PBF tem um papel preponderante também na conscientização das famílias, no que diz respeito ao acompanhamento médico nutricional familiar, bem como em manter as crianças vacinadas e protegidas contra possíveis doenças e epidemias que venham a ocorrer. Com relação como é gasto o dinheiro do PBF, verificou-se que a grande maioria compra produtos como de higiene pessoal, eletrodoméstico, roupas e alimentos, somente 8,3% dos entrevistados investe o valor recebido em alimentos que é a verdadeira intenção da política que é fortalecer a nutrição familiar.

A pesquisa mostrou também que a grande maioria pretende fazer algum curso que possibilite uma profissão, contudo 66,6% não pretendem deixar o PBF dado esse que se torna preocupante uma vez que se percebe que o programa não está emancipando as pessoas e sim produzindo uma dependência, por outro lado notou-se que há uma certa indecisão já que 75% afirmaram que se conseguissem um trabalho sairiam do programa para dar a vaga a alguma família que não tivesse renda.

Portanto, é evidente a importância do PBF para as famílias coxixolenses levando em consideração que este fortalece a participação da mulher como agente direto no orçamento

doméstico. Por outro lado, percebe-se que o benefício foge um pouco do seu propósito que deve ser destinado ao fortalecimento alimentar. Entende-se que a aquisição de itens como vestuário, produtos de higiene pessoal e eletrodomésticos são essências para o estado de bem-estar familiar.

De modo geral, pode-se afirmar que essas famílias tiveram mudanças expressivas nas suas condições de vida, após a inserção no Programa Bolsa Família. No entanto, para que essas mudanças sejam efetivas, faz-se necessário que essas famílias busquem melhores formas de capacitação profissional para que possam caminhar sozinhas sem dependência governamental. Nesse sentido, a política deve ser analisada para que haja uma mudança social, fazendo com que as famílias participantes adquiram condições de viver dignamente sem a ajuda governamental.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DE CAPRINOS E OVINOS DE COXIXOLA. 10 capítulos, 66 artigos. Registro sob nº170. Fls. 23/24, do livro de Registro. **Pessoa Jurídica A-2**. Em, 07 de novembro de 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

_____. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/condicionalidades-de-saude%20>>. Acesso dia 01 mar. 2013.

_____. Brasil. Gov. com.br. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/10/19/>>

bolsa-familia-completa-nove-anos-e-beneficia-13-7-milhoes-de-familias>. Acesso em: 05 abr. 2013.

BRASIL, Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.
Regulamenta Lei nº 10.836, de nove de janeiro de 2004, que dispõe sobre o Programa Bolsa Família.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e do Cadastro Único.** Site oficial do governo, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 25 dez. 2012.

_____, **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.**
Regulamenta Lei nº 10.836, de nove de janeiro de 2004, que dispõe sobre o Programa Bolsa Família.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 22 dez. 2012.

_____. **Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.**
Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 09 set. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e do Cadastro Único.** 2011. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index>>.

php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWVvZXMubWRzLmdv-di5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbnFyYw==&loc=mdsSenarc >. Acesso em: 04 jan. 2013.

COHN, Amélia. **Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2004. (Estudos e Pesquisas, n. 85). Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/publi/ep/EP0085.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____, Amélia. **Planejamento e políticas públicas n° 12 - jun/dez de 1995**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000625.pdf>. Acesso dia 22 abr. 2013.

COLARES, Monica Socorro Pereira. **Programa de Transferência de Renda no Brasil e seus desafios futuros**. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/monicacolaresPROGRAMTRANSFEOFINCOMIENBRAZILANDITSFUTURECHALLENGES.pdf>> Acesso dia: 01 jan. 2012.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. In: **Revista Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov. 2003, p. 63-101. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2013.

FEITOSA, Patrícia Pinheiro; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido. **Os efeitos das políticas sociais brasileiras na qualidade de vida do Cidadão Tocantinense**. 2010. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0519_0277_01.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2013. Fundação Perseu Abramo, 2006.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil – Afinal, do que se Trata?** Editora FGV, 2003.

SILVA, Maria Odete Leandro de Sá; SILVA Lucimeiry Batista da. **Uma análise da aplicação do Programa Bolsa Família no município de São Bentinho – PB.** [s/l; s/d].

SANTANA, Jomar Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.**

Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf> Acesso em: 22 fev. 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre, **Sociologias**, ano 8, n.16, jul/dez 2006, p.20-45.

TRALDI, Daiane Roncato Cardozo; ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo. Políticas públicas de transferência de renda e a questão da segurança alimentar dos beneficiários: efetividades e entraves do Programa Bolsa Família. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n.21. Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo, 2012.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do**

Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2004.

CAPÍTULO IX

Relação entre executivo/legislativo

Relação entre executivo/legislativo: o impacto na viabilização de políticas públicas nos municípios do cariri paraibano

Kelly Cristina Costa Soares
Allan Gustavo Freire da Silva²²

Introdução

No regime democrático, a interação dos indivíduos com as regras do jogo político é vista como um aspecto significativo na medida em que não assegura a ninguém certeza de que os seus interesses serão vencedores em última instância. A dinâmica dos processos eleitorais nas democracias modernas deve caminhar no sentido de permitir cada vez mais a ampla participação, mas, sobretudo, permitindo a ampla organização política a fim de constituir cenários de disputas em que os atores: candidatos e eleitores possam se movimentar no jogo político fazendo uso de cálculos custo-benefício.

22 Graduado em Gestão Pública, servidor da UFCG e mestrando no Mestrado em Desenvolvimento Regional.

O direito de votar e de ser votado é uma das condições básicas para funcionamento de eleições livres e justas. Desse modo, essa regra básica permite que cada cidadão contribua da mesma forma para constituir os governos e interferir no processo de elaboração das políticas públicas. Não obstante, no modelo de democracia representativa, são os políticos que tomam as decisões para atender a necessidade de cidadãos. No tipo de República Federal existente nas Américas, a forma de governo foi articulada ao sistema presidencialista cuja principal característica é a existência do mecanismo de separação de poderes. “No sistema presidencialista, as eleições, indicam separadamente o chefe do Executivo e compõem o órgão Legislativo” (LIMA JÚNIOR, 1997, p.69).

Para entender como se encaminham as decisões políticas, deve-se observar como se articulam os poderes Executivo e Legislativo em todas as esferas de governos (Federal, Estadual e Municipal). Todavia, pode-se dizer que há uma quantidade significativa de estudos na Ciência Política Brasileira sobre as relações entre Executivo e o Legislativo no âmbito Federal. Não obstante, ainda são inócuas as análises sobre as relações Executivo-Legislativo estaduais e municipais. Para tentar sanar parte desse problema, coloca-se, em evidência, a investigação sobre o funcionamento do Legislativo Municipal chamando atenção para o entendimento de sua relação com o Executivo.

A pesquisa teve como questão central discutir a importância e o desempenho do Poder Legislativo Municipal enfatizando a condução dos mecanismos de controle existentes nos regimes democráticos. Para isso, buscou-se analisar o papel das Câmaras Municipais na produção legal, levando-se em conta a sua importância para garantir os direitos e deveres dos cidadãos. Numa gestão democrática e no sistema de separação de poderes, cabe ao Poder Legislativo comandar

a produção legislativa, desempenhar funções de fiscalização e controle do Executivo para assegurar os mecanismos de *check and balances*.

Tendo em vista a escassez de estudos sobre a realidade do Poder Legislativo nos municípios brasileiros, a proposta teve o desafio de introduzir à discussão sobre controle democrático a nível subnacional, chamando atenção às dificuldades de funcionamento das Câmaras Municipais como espaço de iniciação e produção legal.

A questão de pesquisa está norteada pelas análises institucionais, e explora a realidade dos Legislativos Municipais pondo, em xeque, os pontos de equilíbrio entre as funções legislativas e executivas. Assim, conhecer as formas de funcionamento das Câmaras Municipais permite verificar as regras que regulam o processo decisório e os padrões de interação Executivo-Legislativo. Ao observar as características do sistema político brasileiro, pode-se constatar que os Executivos ao se depararem com Legislativos multipartidários e fragmentados se esforçam para formar alianças tendo em vista a aprovação de projetos de sua iniciativa. Sendo assim, buscou-se apresentar o panorama dos Legislativos nos municípios da sub-região do Cariri Ocidental Paraibano ao problematizar suas funções, desempenho e as relações com o Poder Executivo.

Os dados utilizados correspondem às informações recebidas pelas Câmaras Municipais em análise. Dentre essas informações, constam os regimentos internos, o número de projetos de lei aprovados no exercício legislativo 2009-2012 e suas respectivas iniciativas – Executivo ou Legislativo. Partindo desses dossiês, a pesquisa buscou relacionar nestas Câmaras a dinâmica das votações legislativas municipais e a participação do Poder Executivo na formulação e aprovação de projetos de lei.

Para o levantamento dos dados, a pesquisa encontrou entraves administrativos na maioria das Câmaras Municipais do Cariri Ocidental Paraibano. Estes obstáculos deram-se devido a vários motivos: o período eleitoral de prefeitos e vereadores entre 2012 e 2013 – momento de alta rotatividade entre os servidores que exercem algum trabalho nas Câmaras de Vereadores, devido, principalmente, à elevada prevalência de cargos comissionados. A investigação encontrou também dificuldade pela precária organização arquivística dos autos produzidos pelas Casas Legislativas; baixa escolaridade e ausência de treinamento específico para secretários e servidores que prestam informações ao público. Desse modo, a carência de servidores, para as mais diversas atribuições administrativas inerentes à dinâmica legislativa, dificulta muito a investigação sobre a realidade da dinâmica de funcionamento das Câmaras Municipais. Não obstante, considera-se que o presente artigo assume o desafio de quebrar barreiras existentes para discernimento sobre o exercício do poder na esfera municipal.

Ainda é escassa a disponibilidade de conhecimento sobre o funcionamento das Câmaras Municipais do Cariri Paraibano. Esta raridade de informações públicas sobre o que acontece nas Casas Legislativas é reforçada pela desestruturação administrativa. Isso se deve ao precário uso de *websites* para disseminação pública dos atos produzidos pelo Legislativo, à dificuldade em manutenção de acervos arquivísticos das Casas e a inexistência de formação e treinamento aos servidores envolvidos com as atividades legislativas, estes são alguns dos fatores que obstaculizam a realização de uma gestão transparente.

A dificuldade na compra de equipamentos de expediente, melhor remuneração aos servidores da Casa e ausência de investimentos em capacidades humanas são algumas das

carências enfrentadas pelos Legislativos Municipais. Tal situação reduz consideravelmente a qualidade da prática legislativa, facilita a acomodação e desmotivação dos servidores da Casa, impede a transparência e a eficiência do Poder Legislativo, além de dificultar o envolvimento do cidadão na participação da vida do município, como agente capaz de interferir na aprovação de leis e formulação de políticas públicas.

Políticas públicas e sua abrangência conceitual

Visando analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, a *policy analysis* - análise de políticas - se relaciona com a *polity*, *politics* e *policy*. Essas três dimensões de políticas são fundamentais para a elaboração bem sucedida de uma política pública.

Utilizando-se vastamente do trabalho de Frey (2000) para realizar a análise de políticas, é necessário entender a *polity*, que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a *politics*, como sendo os processos políticos conflituosos e a *policy*, que são as políticas públicas no seu processo final, os resultados das regras e dos conflitos. Como exemplo dessa inter-relação na *policy analysis*, a *polity*, que corresponde às formas de governo, ao sistema de governo e às formas do Estado, irá interferir na *politics* e na *policy*. A *policy analysis* deve levar em conta as perspectivas neoinstitucionalistas, pois essa perspectiva não explica tudo por meio das instituições. Em situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados, é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional. Impõe-se como

componente explicativo adicional o fator “estilo de comportamento político”, que irá influenciar nas relações políticas.

Analisar o contexto dos atores e onde eles estão inseridos, bem como a cultura política e o carisma do candidato na região são requisitos fundamentais para a aplicação de políticas em países em desenvolvimento. Assim sendo, a discussão sobre políticas públicas deve levar em conta o desenho institucional. No caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão e as negociações entre os poderes Executivo e o Legislativo para produção legal. Nesse sentido, o presente artigo entende que desvendar a dinâmica do processo decisório é fundamental para visualizar os caminhos para ações do poder político. A relação dos prefeitos com as Câmaras Municipais é aspecto importante para observar o direcionamento das políticas públicas nos municípios.

Dinâmica social e política do cariri paraibano

Vivenciando acentuadas mudanças sociais, o Cariri Paraibano passa a demandar novas políticas públicas e eficientes meios de acelerar o desenvolvimento local. Com crescente avanço populacional na região, aumenta a necessidade de instituições públicas consistentes e extremamente eficazes, capazes de alcançar resultados que satisfaçam isonomicamente as necessidades das diversas classes sociais. Segundo Melo & Dantas (2011), no ano 2000, 22 municípios tiveram crescimento populacional, dos quais, 13 com aumento superior a 10%. Esses dados demonstram que as políticas públicas devem ser consistentes, ter um perfil de longo prazo e levar em consideração a crescente expansão das populações nessa região.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se afirmar que, nas duas últimas décadas, o Cariri Paraibano urbanizou-se mais do que

a média dos municípios do Estado. Com a maior concentração de pessoas, em zonas consideradas urbanas, aumentam-se as necessidades de políticas que atentem às novas formas de sociabilidade. Sendo assim, aos governos são direcionadas e ampliadas demandas, ao mesmo tempo em que se exige competência para garantir o crescimento e desenvolvimento sustentável dos cidadãos, como: controle da violência, melhoria de índices educacionais, das condições de habitação e de saúde, de geração de emprego e renda da sociedade. Em relação à realidade do Cariri Paraibano, o grande desafio dos governos municipais, em suas prerrogativas Executiva e Legislativa, deve-se à possibilidade de viabilizar políticas públicas para promover o desenvolvimento dos municípios, dinamizando as potencialidades para ascensão do espaço urbano em consonância com novas condições para a área rural, criando meios para convivência no semiárido e conservação do homem no campo. Essas são questões apresentadas aos gestores e políticos locais como medidas inovadoras para legitimar as formas de representação política.

Conforme indica Melo & Dantas (2011), seguindo a mesma tendência nacional, o Cariri está atravessando o mesmo processo de envelhecimento de sua população, sendo estimulado pelo declínio da taxa de fecundidade e mortalidade. Criando com essa conjuntura uma acelerada necessidade de criação de leis e políticas públicas que intervenham na vida da população. Para tanto, a interferência só é possível com uma produção constante e eficiente por parte do Executivo e do Legislativo de políticas públicas nesses locais. Com o envelhecimento da população nessas regiões, faz-se de suma importância que exista uma sociedade organizada, que exija e acompanhe o comportamento do Executivo e do Legislativo, avaliando, sobre o prisma da sociedade, a conduta, as políticas públicas e as formas de gestão dos legisladores e administradores locais.

Nesse sentido, a pesquisa buscou analisar como vem sendo conduzida a relação do Executivo com o Legislativo para viabilizar políticas nos municípios do Cariri Ocidental. Para isso, foi organizado um banco de dados sobre a dinâmica de funcionamento do Poder Legislativo no que se refere à dinâmica do processo decisório, composição partidária e as formas de articulação com o Executivo. Assim, faz-se pertinente uma discussão preliminar sobre a capacidade fiscal dos municípios a partir do desenho institucional existente na República Federativa do Brasil.

Entraves ao desenvolvimento econômico dos municípios

A forma federativa adotada pelo país proporciona aos municípios brasileiros altas transferências econômicas federais, que para Afonso (2004, apud FITTIPALDI 2011), tais transferências absorvem 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de todas as riquezas produzidas pelo país. Somado a esse direito constitucional está a grande autonomia concedida aos municípios para a administração e investimento das suas finanças.

Dos atuais 5.565 municípios do país, 23,4% (1.301) possui população de até 5.000 habitantes, comprometendo, assim, a obtenção de mais tributos para a execução de políticas, tendo em vista, o mercado local ser, muitas vezes, inexpressivo. A dependência da transferência de recursos dos demais entes federados, especialmente da União, para financiar a oferta de políticas públicas, tem se apresentado como a única maneira de promover os serviços públicos na maioria dos municípios brasileiros (FITTIPALDI, 2011).

A ausência de leis de incentivo à instalação de empresas nessas localidades e de políticas fomentadoras de emprego e renda à população tem se apresentado como um óbice para

o aumento da arrecadação de tributos pelos municípios e a execução de políticas públicas. Gerando um complexo ciclo de dependência de repasses financeiros de outras esferas da federação para o sustento de municípios que, em sua maioria, não contribuem de forma significativa para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do seu respectivo Estado e para o progresso equânime do país. Conforme indica Caldas (2011), 31,03% dos municípios do Cariri Paraibano apresentam instrumentos de estímulo à implantação de empreendimentos. No entanto, o Cariri Paraibano apresenta potencialidades que precisam ser mais bem exploradas e que têm poder de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da sua população.

Na área do empreendedorismo, reside uma importante oportunidade para o desenvolvimento da economia local nos municípios do Cariri Paraibano, através da exploração das potencialidades culturais e turísticas de cada região, necessitando, contudo, de enfoque por parte do Poder Público para esta realidade. Evidenciar e formular políticas públicas voltadas à fomentação do empreendedorismo local constitui-se como um eficiente direcionamento, que ainda precisa ser tomado pelos legisladores, para o incentivo e desenvolvimento econômico do Cariri Paraibano.

Escolaridade dos prefeitos do cariri paraibano – 2008/2009

No que tange à escolaridade dos gestores públicos, Caldas (2011) afirma que os prefeitos do Cariri Ocidental têm um nível educacional mais elevado, quando comparado com os gestores do Cariri Oriental, apresentando mais gestores com ensino superior (76,47%).

O grau de escolaridade é um importante indicador para a avaliação dos gestores públicos, pois constantemente o

gestor lidará com problemas complexos que cobrarão dele noções de administração, ciência política, contabilidade, direito, economia, dentre muitas outras áreas. Resta saber se a formação dos gestores públicos, nesses locais, tem concentração nessas áreas de conhecimento, cabendo, nesse caso, um maior aprofundamento dos estudos.

Um gestor capaz de avaliar questões, prever possíveis problemas e tomar uma decisão acertada pode propiciar maior qualidade na administração. O planejamento, a implantação, execução e o acompanhamento de políticas públicas são ações inerentes aos gestores, que necessitam de prévios conhecimentos e forte articulação com o Legislativo para que se obtenha sucesso e o desenvolvimento municipal desejado. O processo eficaz de administração pública envolve: elaboração do plano diretor, dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Estes são requisitos básicos para o bom andamento da Administração e cumprimento das obrigações do poder político.

Contudo, as ferramentas e instrumentos de conselho e de plano diretor - que são importantes objetos auxiliares para o alcance da eficiência na gestão pública - não estão sendo executados pela maioria dos municípios, tal prática não favorece a implementação de gestões democráticas no Cariri Paraibano (CALDAS, 2011). Buscar cada vez mais uma formação adequada e de excelência é um anseio que deve ser incentivado diariamente pela administração pública para que o planejamento, a execução e o resultado das políticas, realmente, sejam eficientes e eficazes.

Quanto à predominância de programas ou ações públicas para desenvolvimento de trabalho e renda por parte dos municípios, Caldas (2011) ressalta que a maioria, 72,41%, dos municípios do Cariri Paraibano apresentam tais políticas ou ações públicas. Este fato demonstra que os municípios têm se preocupado em formular políticas que proporcionem

à região oportunidades de trabalho e renda para sua população. No que concerne à existência de política de apoio ao primeiro emprego de jovens e adolescentes, 31,03% ou nove cidades do Cariri possuem programas voltados a essa área, este baixo resultado salienta, urgentemente, que é preciso haver mais políticas de inserção para que jovens tenham a oportunidade de serem admitidos no mercado de trabalho, adquirindo os primeiros empregos nestas regiões.

Participação política e competição eleitoral em gestões municipais

A participação política é uma variável importante e Melo et al. (2011) explicam que a taxa de comparecimento eleitoral nos municípios do Cariri Paraibano foi maior que as taxas do Brasil, da região Nordeste e também a do Estado da Paraíba. Afirmam os autores que o comparecimento eleitoral nos municípios do Cariri Oriental atingiu, em 2008, a marca expressiva de 93,33% e do Cariri Ocidental 90,62%, permanecendo acima da média dos municípios do Brasil que é de 88,44%. Esses dados demonstram que a população do Cariri atribui importância nas participações políticas e faz valer o direito constitucional de eleger seus representantes. Ainda para Melo et al. (2011, p.139), “enquanto a taxa de votos nulos no Brasil atingiu 9,86%, no Nordeste 11,70% e na Paraíba 11,50% no Cariri esse número foi de 5,04% no Cariri Ocidental e 5,14% no Cariri Oriental”. Salientando, assim, que o eleitorado na região do Cariri não apenas é maioria, quando se trata do ato de votar, mas também que é um povo que converte suas escolhas em votos válidos e que direciona a escolha dos representantes.

Sob a lógica da competição eleitoral, Melo et al. (2011), utilizando os dados de 2008 do Tribunal Superior Eleitoral, expõem que as taxas de candidaturas coligadas para prefeito

e também para vereador, no Cariri Paraibano, correspondem a percentuais superiores a 87%, esse número se aproxima do número de candidaturas coligadas do Brasil. Analisando os dados de 2008, os autores supracitados ainda afirmam que “enquanto as candidaturas coligadas no Cariri Ocidental representaram 83,33%, nos municípios do Cariri Oriental atingiram 93,10%” (MELO et al. 2011, p.147). Ainda destacam que esse mesmo comportamento é percebido para as candidaturas isoladas para prefeito, no Brasil, onde tal comportamento é equivalente a 14,98%, no Cariri, esse percentual cai para 12,68%.

Grau de instrução dos agentes políticos

A constante necessidade que os agentes políticos têm de tomar decisões importantes exige desses agentes uma capacidade de raciocínio e conhecimento que dará credibilidade e qualidade à gestão. Os problemas sociais exigem competência de quem está na liderança política e o grau de escolaridade muito pode dizer sobre a estrutura intelectual e a capacidade de cada agente político. A escolaridade é uma variável importante para se analisar a capacidade política, o processo de decisão e os direcionamentos políticos.

No que se refere às candidaturas para prefeito no Cariri Paraibano, Melo et al. (2011) ressaltam que a maioria dos candidatos possui nível superior completo, chegando a 52,78%, valor este que supera a taxa nacional que corresponde a 44,59%. Expondo mais informações levantadas pelos autores acima mencionados, considerando esses valores de forma desagregada, os dados do Cariri Ocidental correspondem a 66,67% de candidatos a prefeito com nível superior, no Cariri Oriental, esse número recua para 33,30%. O grau de escolaridade tem sido um fator importante na tomada de

decisão pelo eleitorado, pois, sendo os candidatos a prefeito com nível superior maior no Cariri Ocidental, o resultado das urnas demonstram essa simpatia por candidatos com mais escolaridade, no qual os prefeitos da parte ocidental eleitos em 2008, 70,59% têm curso superior completo.

Sobre a escolaridade dos candidatos a vereador em 2011, Melo et al. (2011) destacam que a realidade do Cariri Paraibano é semelhante à realidade do Brasil, onde ambos ficam próximos a 32% quando é analisada a taxa de candidatos com nível médio completo. E diferentemente dos prefeitos, apenas 14,12% dos vereadores do Cariri possuem curso superior. Tamanha disparidade no nível educacional entre os vereadores e gestores públicos, quando considerada como um requisito que auxilia no entendimento sobre a constituição e funcionamento do sistema político, acaba demonstrando a frágil capacidade de decisão e fiscalização do Legislativo para com o Executivo.

Melo et al (2011, p.153) argumentam que:

No sistema de separação de poderes cabe às Câmaras Municipais exercerem funções legislativas, controle e fiscalização das ações do poder executivo municipal. Para isso, exige-se que os vereadores disponham de informações sobre o comando do jogo político. Nesse caso, o nível de escolaridade não só é uma variável que tem impacto significativo na forma de atuação do legislativo, mas é necessário para a própria função legislativa que requer conhecimentos especializados (MELO; PEREIRA; SOARES, 2011, p.153).

Por sua vez, esta pesquisa detectou sérias deficiências nos mecanismos de informações sobre as atividades legislativas nas Câmaras Municipais do Cariri Ocidental. Considera-se

precária as fontes de informações e seus bancos de dados, tal realidade acaba minando o seu poder informativo e descumprindo o princípio da transparência, que deve estar cravado no cerne de toda esfera pública, cuja finalidade é o interesse coletivo.

A baixa escolaridade dos servidores que compõem o Legislativo Municipal é um fator preponderante e justificador para a ausência de dados sobre o comportamento Legislativo das cidades estudadas. Além de ainda prevalecer rivalidades políticas locais que impedem o adequado arquivamento e conservação de dados referentes aos expedientes legislativos. Este fator caracterizou-se como mais um obstáculo encontrado para acesso dos dados públicos em várias Câmaras Municipais.

Ainda, Melo et al destacam que a probabilidade das Câmaras Municipais exercerem: “[...] suas funções de forma efetiva ficam comprometidas, nesse caso, torna-se cada vez mais difícil encontrar um poder legislativo atuante no exercício de suas prerrogativas, mas, ao contrário, **torna-se mais fácil ficar a reboque do poder executivo**” (MELO; PEREIRA; SOARES, 2011, p.154, grifos nossos).

No que tange ao Legislativo Municipal, a baixa escolaridade dos vereadores pode ser um dos fatores que muito contribuem para a inoperância das Câmaras no encaminhamento de políticas públicas. A baixa escolaridade dos vereadores reduz a possibilidade de uma concreta e eficaz agenda de políticas para intervenção na realidade social dos municípios. Melo *et al.* (2011) expõem que, para os candidatos a vereador no Cariri Paraibano no ano de 2008, o grau de escolaridade dos que têm o ensino fundamental incompleto corresponde a 23,28% e somente 17,93% dos candidatos a vereador possuem o ensino fundamental completo. Essa realidade indica baixo poder informativo daqueles que têm

interesse pela esfera legislativa. Tais dados revelam parte do nível dos candidatos na disputa eleitoral, possibilitando relacionar, ainda que de maneira tímida, o nível dos que disputam o pleito municipal e as possíveis interações com o Executivo.

A relação executivo-legislativo nos municípios

Configura-se de forma estreita a relação existente entre o Executivo e o Legislativo Municipais. Tamanho contato se dar num contexto onde o Legislativo é composto por parlamentares com comportamentos voltados para o suprimento das demandas sociais dos seus eleitores, centrando suas necessidades de bens materiais e menos na elaboração de leis e de políticas universalistas que beneficiam a coletividade. Por conseguinte, o Poder Executivo adquire reconhecimento dos parlamentares, sendo visto como o ente capaz de efetivar demandas pontuais perante a sociedade, providenciar benefícios individuais e satisfazer os mais diversos interesses dos eleitores – através da provisão de material de construção, apoio financeiro para confraternizações e outros pequenos favores, por exemplo.

Desse modo, é gerada uma relação de troca entre o Executivo e o Legislativo, onde o Legislativo subordina-se ao Executivo em busca de favores materiais e o Executivo, em troca, recebe apoio do Legislativo para as políticas por ele formuladas. Sendo favorecido ainda pelas próprias leis advindas das Câmaras Legislativas Municipais.

Lopez afirma:

A atração que o Executivo exerce sobre os vereadores resulta da configuração do sistema político que articula eleitores, vereadores e o Prefeito. As alianças verticais

vinculam o eleitor ao Vereador e este, no interesse de atender aquele, submete-se às imposições do Executivo, pré-requisito para a obtenção das benesses. Se ao Executivo interessa aprovar seus projetos e leis, bem como diminuir o ímpeto fiscalizatório da Câmara, aos vereadores interessa obter os benefícios concedidos pelo Executivo [...]. (LOPEZ, 2004, p.17).

Em pequenos municípios, os vereadores não exercem seus mandatos pautados por uma ideologia ou por sua proposta de campanha. A maioria dos vereadores sofre da falta de expressão eleitoral – não exercem o papel fiscalizador frente ao Executivo, tampouco legislam para a coletividade - o que os remete a políticas meramente assistencialistas. Constitui nesses municípios a ideia de que um vereador de sucesso é aquele que realiza vários trabalhos sociais individuais, os chamados “favores”, direcionando os parlamentares a manterem um bom relacionamento com o prefeito do município e com deputados estaduais e federais.

Felisbino (2009) ressalta que a iniciativa de projetos de lei que possam atender os serviços de importância imediata cabe ao chefe do Executivo. Os vereadores não podem criar gastos e diminuir as receitas do município. Esse limite constitui um obstáculo para as iniciativas dos vereadores ao encaminharem determinados projetos e também se caracterizam como um fator que impulsiona a dependência dos parlamentares ao prefeito.

Sem dúvida, essa preponderância do Executivo em questões orçamentárias é uma das características do presidencialismo brasileiro que contribui para enfraquecer o Legislativo na formulação de políticas públicas. Nessas condições, resta pouco aos legisladores, a não ser negociar com o Executivo os destinos dos gastos.

Kanaane et al (2010) salientam que no desempenho do serviço público, para alcançar a eficiência e eficácia dos órgãos do poder público, alguns obstáculos se fazem presentes. Inicialmente, a primeira dificuldade está no entendimento do papel da instituição pública. Logo depois, em buscar conceitos para avaliar e quantificar, através de indicadores, se o papel da respectiva instituição está ou não sendo cumprido.

A essa altura, tornam-se remotas as formas de fiscalização e controle das iniciativas do Executivo. Assim, as divergências de interesses entre os poderes Executivo e o Legislativo acabam sendo minimizadas pela necessidade de estabelecer parcerias para obtenção de apoio eleitoral. Nesse caso, a performance dos poderes deve-se ao êxito em relação aos eleitores, sobretudo quando se focaliza a reeleição. Nos pequenos municípios, esse cenário ganha prevalência, pois torna-se, cada vez mais comum, a passividade do Poder Legislativo Municipal frente à agenda de prioridades do Executivo.

A questão da má qualidade dos serviços prestados pela administração pública é salientada por Motta (2007), ao afirmar que a administração pública brasileira ainda carrega arcaicas tradições e costumes senhoriais para manutenção do poder tradicional. Esse comportamento rege-se basicamente pelo jogo político que busca manter coalizões de poder para atender aos objetivos de grupos preferenciais.

O vereador atualmente está com um acentuado “desvio de função”, desenvolvendo várias ações inerentes a um assistente social, isso por culpa do próprio sistema que é ineficiente no atendimento às demandas sociais. O real cargo de vereador é negligenciado, juntamente com a ausência de aprovação de leis que beneficiam o bem comum e a fiscalização efetiva do Legislativo sobre o Executivo.

O apoio que o Legislativo concede ao Executivo para Lopez é:

Votar as matérias de autoria do Executivo encaminhadas ao Legislativo; “não falar mal do governo” publicamente, seja em plenário ou nos órgãos da imprensa local e, acima de tudo, não exercer a fiscalização dos atos do poder Executivo – o que é atribuição da Câmara. Em troca, o Vereador tem a possibilidade de 1) dispor de uma cota de nomeações de pessoas em cargos públicos, 2) ver parte de suas indicações atendidas pelo Executivo, 3) não sofrer restrição no seu acesso às secretarias da administração e 4) ver seu nome vinculado às obras realizadas em seu reduto (LOPEZ, 2004, p.18, grifo do autor).

Ao analisar a relação entre federalismo, arena eleitoral e políticas públicas, Borges (2010) considera que a investigação sobre políticas públicas é complexa, mas que pode ser observada por tipologias que foram criadas a partir dos critérios de alocação e bens produzidos. Os critérios de alocação dizem respeito à forma pela qual os recursos públicos são utilizados: se político-partidário ou universalismo. Já no que concerne aos bens produzidos, as políticas públicas podem produzir bens privados ou bens públicos. A partir desse modelo de análise, torna-se possível observar quatro tipos de políticas públicas. Quando o critério de alocação é político-partidário e produz bens privados, a política é definida como clientelista; quando a característica de alocação é político-partidário, mas os bens produzidos são públicos, a política chama-se distributiva. Por outro lado, quando o critério de alocação é universalismo e há produção de bens privados, a política é chamada de focalização.

E, por fim, quando o critério de alocação é universalismo para produção de bens públicos, a política pública chama-se universalista.

Nos casos dos pequenos municípios da região Nordeste, ainda é premente a relação clientelista, envolvendo os vereadores e suas bases eleitorais. Neste sentido, nos casos avaliados, não existe a ideia de que o vereador é o representante do povo, que deve beneficiar a coletividade, o que existe são nichos populacionais onde um vereador atua com pequenos favores e, a cada 4 (quatro) anos, recebe recompensas da população na forma de voto.

Morais (2011) destaca que se o Legislativo tem poderes para vetar medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo nada pode contra o Legislativo, tende-se a configurar uma situação favorável à formação de confrontos, com possibilidades de impasses. Diante desta afirmação, e do poderio do Legislativo, o Executivo distribui as pastas das secretarias com o objetivo de obter o apoio da maioria dos legisladores; assim, partidos que direta ou indiretamente recebem pastas, são membros do governo e devem comportar-se como tal nas Câmaras, votando a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. Esse governo de coalizão estabelecido pelo Executivo nos municípios favorece seu sucesso eleitoral.

A situação crônica que retarda o Brasil rumo ao desenvolvimento e adia a consolidação das instituições para melhor aplicação de recursos públicos e formulação de leis relevantes é expressa por Silveira:

Em que pese o fato de que cabe ao poder Legislativo a elaboração e a fiscalização das leis (particularmente aquelas de responsabilidade do Executivo), nossa cultura eleitoral é marcada pela preponderância

do poder Executivo. No que concerne ao Legislativo, ao contrário, há um profundo desconhecimento, desinteresse e desatenção quanto às atribuições e, portanto, o poder que esse poder detém (SILVEIRA, 2009, p.272).

O desinteresse e descrença social podem advir, dentre outros fatores, da corrupção e da ineficiência das instituições públicas. A sociedade tem desacreditado que uma mudança positiva pode ocorrer diante da atual conjuntura enfrentada pelo país. Passa a ser crucial a necessidade de mudanças no comportamento dos atores que compõem as instituições públicas.

Cinnanti (2011, p.2) destaca que “o descrédito da população brasileira na classe política é um elemento histórico, que tem se perpetuado e, até mesmo, aumentado ao longo do tempo”. Dentre outros fatores, o interesse individual dos agentes políticos, a corrupção, o despreparo advindo da ausência de conhecimentos técnicos exigidos pela área e a morosidade das instituições públicas na resolução das questões ligadas à sociedade exercem um negativo papel, desestabilizando as instituições forjadas sob o Estado democrático de direito.

As relações Executivo-Legislativo nos municípios analisados não são divergentes dos resultados mostrados no âmbito federal. Conforme assevera Lemos & Power (2013) se referindo ao sistema Executivo-Legislativo federal, o mesmo ocorre nos municípios que tiveram sua produção legislativa estudada. Não existiu de forma efetiva um controle legislativo para o direcionamento de leis e permanente fiscalização do Poder Executivo Municipal. Predominando, ao que parece, um parlamento montado sobre um contexto

de política de coalizão, na qual, legisladores buscam acesso a recursos controlados pelo Poder Executivo.

Metodologia

A pesquisa construiu mecanismos para medir o impacto que o Poder Legislativo exerce na tomada de decisões da gestão dos municípios do Cariri Ocidental durante a legislatura 2009-2012. O estudo foi realizado sobre o controle democrático exercido nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo municipais desta sub-região na Paraíba. Permitiu fazer comparações em relação ao desempenho do Legislativo, tomando como base as iniciativas e aprovação de projetos, as formas de relação entre Situação e Oposição, observando as características partidárias eleitorais nos municípios e a taxa de renovação das Câmaras Municipais. No que concerne à produção legislativa, a pesquisa usou a classificação das iniciativas legislativas baseada nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), sobre a dinâmica de funcionamento na Câmara dos Deputados.

As fontes de dados secundários obtidas deram-se de informações sobre a votação dos vereadores contidas nos bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para isso, foram operacionalizadas as seguintes variáveis: a quantidade de partidos da coligação, a distância ideológica entre os partidos da coligação, a quantidade de votos de candidatura coligada, quantidade de votos de candidatura isolada, relação entre quantidade de votos das candidaturas e o quociente eleitoral. Para explorar o quadro das disputas nos municípios e ampliar a explicação sobre o desempenho dos candidatos, foram consideradas variáveis socioeconômicas como o tamanho dos municípios, escolaridade, renda e profissão/ocupação.

Os dados sobre o funcionamento das Casas Legislativas e sobre o processo decisório foram obtidos através de coleta direta nas Câmaras Municipais mediante ofício de solicitação. O envio e apensamento das informações foram feitos por secretários das Câmaras ou por vereadores presidentes das Casas Legislativas. A partir do recebimento dos dados, a tabulação das informações se deu utilizando o programa Excel 2010 para análise descritiva, com aplicação de tabelas, quadros e gráficos de dispersão. Os dados quantitativos permitiram realizar comparações e avaliações sobre a relação Executivo-Legislativo na sub-região do Cariri Paraibano.

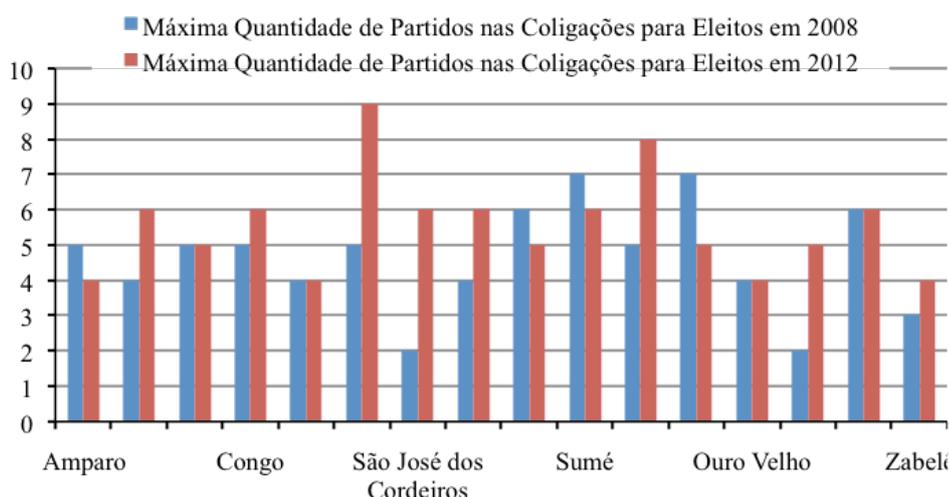
Distribuição numérico-partidária de vereadores e prefeitos

A utilização desses mecanismos de coligações nas disputas eleitorais no Cariri Paraibano a cada pleito tem ganhado força e dificultado a identificação por parte do eleitor dos candidatos aos cargos políticos municipais. O artifício das coligações pode proporcionar distorções acentuadíssimas na representação, a ponto de comprometer a efetivação de um estilo próprio e evidente de governo. Assim, as regras do sistema eleitoral brasileiro resultam numa configuração multipartidária tendo como consequência a fragmentação partidária e a necessidade de alianças nas competições eleitorais e governos de coalizões. Dessa realidade, toma-se o sistema presidencialista brasileiro cuja lógica central traduz na concentração de poder no Executivo. Não obstante, as decisões políticas são resultados do encaminhamento da articulação entre os poderes. Embora as prerrogativas do Executivo sejam muitas, dependem da anuência do Poder Legislativo. Nenhum projeto pode se tornar lei sem a aprovação do Poder Legislativo. Mesmo as Medidas Provisórias têm prazo de validade e somente o Legislativo poderá

efetivá-las. No que concerne à esfera municipal, resta saber de que forma as decisões do Executivo são articuladas nas Câmaras Municipais. Nesse sentido, a pesquisa foi providencial para atender a essas expectativas.

Constata-se, no Gráfico 1, a complexidade das coligações firmadas nos períodos de 2008 e 2012, abrangendo alto número de partidos nas coligações.

Gráfico 1 - Concentração de partidos por coligação dos vereadores eleitos entre 2008 e 2012

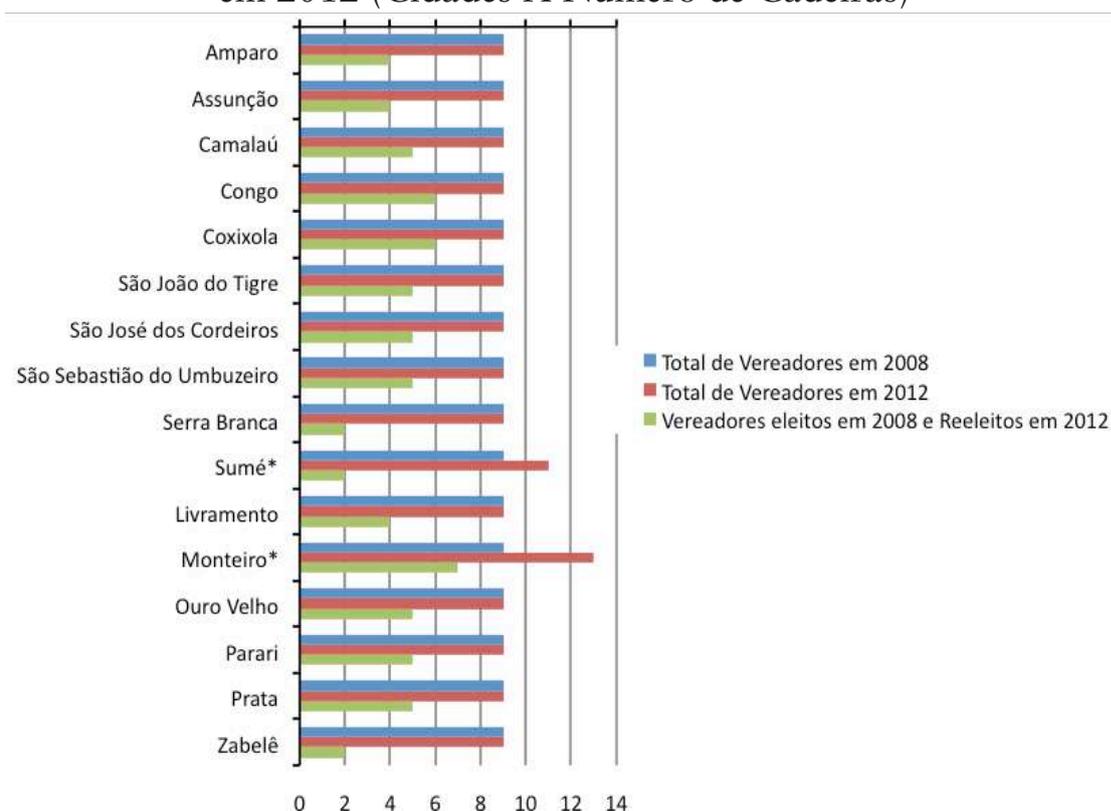


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012). Os municípios de Sumé e Monteiro tiveram um aumento no número de cadeiras nas Câmaras Legislativas, quando comparado o ano de 2008 com 2012. Sumé passa de 9 cadeiras em 2008 para ter 11 em 2012 e Monteiro passa de 9 cadeiras para 13 em 2012.

Os problemas inerentes às coligações de candidaturas proporcionais são vários, um deles pode ser a imensa dificuldade de firmar a identidade do eleitor com a base partidária, além da dificuldade de governabilidade causada pela enorme fragmentação decorrente das coligações, que podem deixar o jogo político tão complexo a ponto de existir até uma complexa estagnação nas decisões e ações políticas legislativas e executivas, por não existir o mínimo de consenso sobre quais são as políticas e leis que visam à melhoria da sociedade.

O Gráfico 2 demonstra ainda o alto índice de sucesso nas candidaturas à reeleição dos vereadores em municípios do Cariri Paraibano, sendo ainda baixa a taxa de renovação dos vereadores na ocupação de cadeiras nas Câmaras Legislativas.

Gráfico 2 – Número de vereadores eleitos em 2008 e reeleitos em 2012 (Cidades X Número de Cadeiras)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012). *Os municípios de Sumé e Monteiro tiveram um aumento no número de cadeiras nas Câmaras Legislativas, quando comparado o ano de 2008 com 2012. Sumé passa de 9 cadeiras em 2008 para ter 11 em 2012 e Monteiro passa de 9 cadeiras para 13 em 2012.

A Tabela 1 também mensura a taxa de reeleição dos vereadores entre 2008 e 2012, demonstrando que ainda é preponderante a incidência de vereadores que conseguem se manter no Poder Legislativo ocupando cadeiras no parlamento. Vale destacar as porcentagens dos municípios de

Serra Branca, Sumé e Zabelê, pois a taxa de renovação nessas cidades em 2012, quando comparada com o ano de 2008, foi de 22,2% em Serra Branca, Sumé e em Zabelê. Quebrando, assim, o ciclo de altas taxas de renovação preponderantes nas cidades do Cariri Ocidental no ano de 2012.

Tabela 1 - Taxa de reeleição dos Vereadores entre 2008 e 2012

Cidade	Total de Vereadores em 2008	Total de Vereadores em 2012	Vereadores reeleitos em 2012	% Reeleitos
Amparo	9	9	4	44,4
Assunção	9	9	4	44,4
Camalaú	9	9	5	55,6
Congo	9	9	6	66,6
Coxixola	9	9	6	66,6
São João do Tigre	9	9	5	55,6
São José dos Cordeiros	9	9	5	55,6
São Sebastião do Umbuzeiro	9	9	5	55,6
Serra Branca	9	9	2	22,2
Sumé	9	11	2	22,2
Livramento	9	9	4	44,4
Monteiro	9	13	7	77,8
Ouro Velho	9	9	5	55,6
Parari	9	9	5	55,6
Prata	9	9	5	55,6
Zabelê	9	9	2	22,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012).

Quando analisada a taxa de renovação dos prefeitos de 2008 para os de 2012 na Tabela 2, constata-se que 6 (seis) municípios do Cariri Ocidental tiveram os mesmos prefeitos de 2008. Foram eles: Congo, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Sumé, Monteiro e Zabelê. As acirradas disputas entre candidatos a prefeito nesses municípios, motivadas por um clima advindo da população por efetivas mudanças e melhoras na gestão pública municipal, podem ser

consideradas como um importante fator, para que o número de prefeitos reeleitos não tenha sido mais expressivo.

Verifica-se, na Tabela 2, a incidência da reeleição dos prefeitos nas cidades do Cariri Paraibano Ocidental. Merecendo destaque, no entanto, o fato dos partidos dificilmente se manterem no poder por mais de dois mandatos. Assim, existiu, nas cidades avaliadas nesse período, considerada transitoriedade de partidos no Poder Executivo, quando exaurida a possibilidade de reeleição. Com exceção das cidades de Coxixola, que o mesmo partido - DEM, antigo PFL - manteve-se no poder entre 2004, 2008, 2012, e do município de Zabelê, onde existiu o idêntico comportamento com aquele mesmo partido político entre os anos de 2004 a 2012.

Tabela 2 – Incidência de renovação dos Prefeitos entre 2008 e 2012

Cidade	Partido do Prefeito em 2004	Partido do Prefeito em 2008	em 2008 Reeleição	Partido do Prefeito em 2012	Reeleição em 2012
Amparo	PDT	PDT	Sim	PSB	-
Assunção	PTB	PTB	Sim	PSD	-
Camalaú	PRP	PRP	Sim	DEM	-
Congo	PTB	PDT	Não	PDT	Sim
Coxixola	<i>PFL</i>	DEM	Sim	DEM	-
São João do Tigre	PL	PSDB	Não	PMN	Não
São José dos Cordeiros	PSDB	PSDB	Não	PSB	Não
São Sebastião do Umbuzeiro	PMDB	DEM	Não	DEM	Sim
Serra Branca	PT	PMDB	Não	PMDB	Sim
Sumé	<i>PFL</i>	PMDB	Não	PMDB	Sim
Livramento	PL	PT	Não	PR	Não
Monteiro	PDT	PSDB	Não	PSDB	Sim
Ouro Velho	PDT	PDT	Sim	PSD	-
Parari	PTB	DEM	Não	PSB	Não
Prata	PSDB	PSDB	Sim	PMDB	-
Zabelê	<i>PFL</i>	DEM	Não	DEM	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2012).

Nesse sentido, a reeleição parece ser um mecanismo para recompensar ou punir os governantes. Não obstante, quando se observa a reeleição dos prefeitos do Cariri Paraibano e a continuidade do partido no poder, pode-se interpretar a avaliação e a escolha do eleitor como sendo personalista. Essa é uma discussão que ainda merece reflexão e investigação. Não é intenção neste momento adentrar.

Ainda considerando os dados da Tabela 2 dos anos de 2004, 2008 e 2012, fato interessante também ocorreu nas cidades de São João do Tigre, Livramento e Parari, onde cada partido político conseguiu obter sucesso eleitoral por apenas um único mandato.

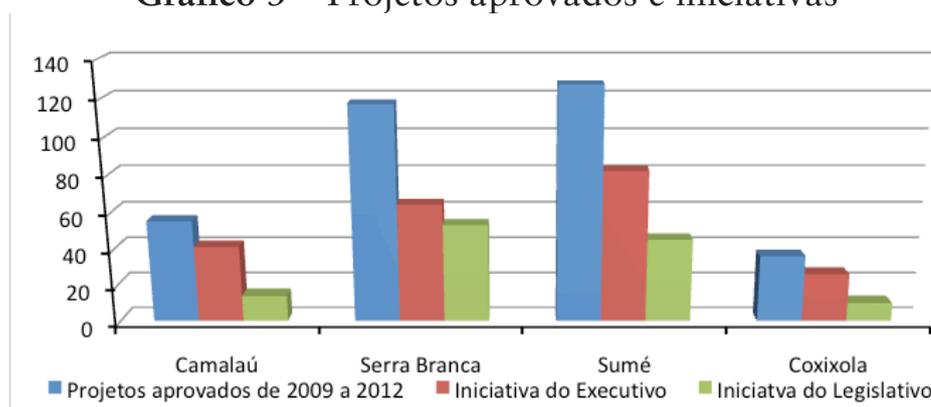
Produção legislativa de 2009 a 2012 dos municípios de Camalaú, Serra Branca, Sumé e Coxixola

No Gráfico 3, é evidenciado o número de projetos aprovados entre 2009 e 2012, nos municípios supracitados e demonstrada a incidência de iniciativa por parte do Executivo ou do Legislativo em cada projeto. A soberania do Poder Executivo na soma das iniciativas de projetos de lei aprovados entre 2009 a 2012 é constante em todos os municípios avaliados. Cabendo uma avaliação individual de cada cidade, para que se entenda a dinâmica legislativa dos municípios.

Importante destacar o número populacional das cidades que tiveram sua produção legislativa avaliada e, segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de habitantes para o município de Camalaú é de 5.749. Para o município de Coxixola, o número é de 1.771 munícipes. Já em Serra Branca, 12.973 pessoas habitam naquela cidade e, em Sumé, o número de habitantes é de 16.060. A produção legislativa

dos municípios está relacionada ao número de habitantes de cada região. Constata-se, no Gráfico 3, que à medida que a população cresce em um dos municípios avaliados, o número de projetos avaliados para o período de 2009 a 2012 também aumentou, contudo, independentemente do número populacional das cidades, o Executivo mantém a soberania na iniciativa dos projetos de lei aprovados neste período.

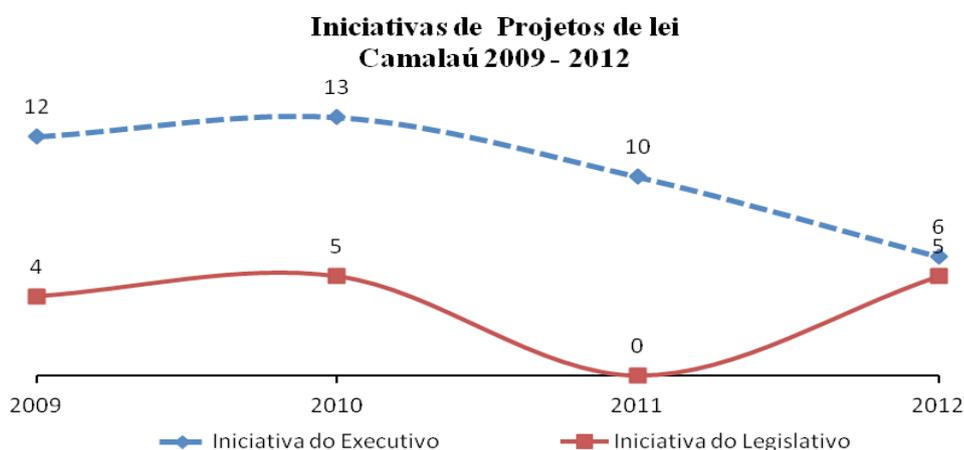
Gráfico 3 – Projetos aprovados e iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município.

No município de Camalaú, é o Executivo que tem maior participação na iniciativa dos projetos de lei, conforme consta no Gráfico 4. Contudo, percebe-se um constante decréscimo na participação do Executivo, nas iniciativas de leis, no que compreende os 4 anos de mandato do prefeito - especialmente nos anos de 2010, 2011, 2012. O Legislativo, em todo o período estudado, não teve uma participação efetiva na iniciativa de leis, até chegando, em 2011, a 0 (zero) participação nos projetos aprovados daquele ano.

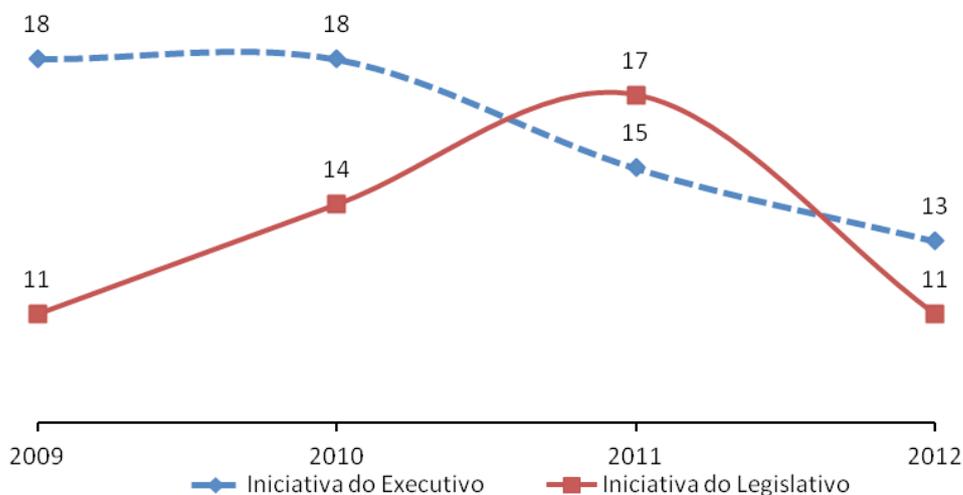
Gráfico 4 – Projetos aprovados no município de Camalaú e iniciativas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

No que compreende as análises do município de Serra Branca no Gráfico 5, a dinâmica legislativa ocorreu com uma importante saliência do Legislativo Municipal na elaboração de leis. No entanto, apesar de constante decréscimo na iniciativa de leis aprovadas por parte do Poder Executivo, este ainda foi o responsável pelo maior número de iniciativas de projetos de leis nos anos de 2009, 2010 e 2012. Sendo o Executivo que mais legislou neste município, quando considerado todo o período de 2009-2012.

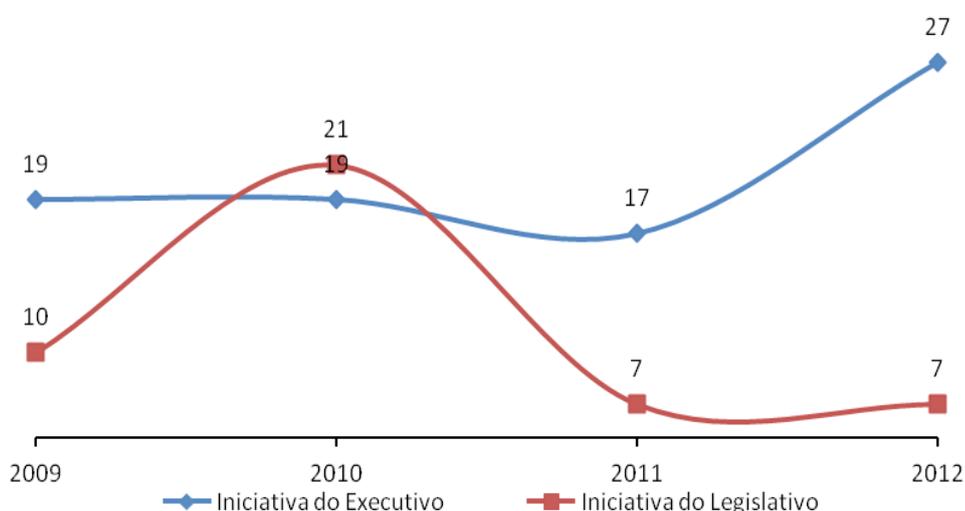
Gráfico 5 – Projetos aprovados no município de Serra Branca e iniciativas
Iniciativas de Projetos de Lei
Serra Branca 2009-2012



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

O município de Sumé, conforme o Gráfico 6, que representa a produção legislativa com suas respectivas iniciativas naquela câmara, comprova a proeminência de iniciativas de leis por parte do Executivo, apresentando um comportamento legislador mais constante do que a do próprio Legislativo. Tal situação salienta a elevada participação do Executivo, frente a um Legislativo que mais precisamente, nos anos de 2011 e 2012, se manteve apático diante da atuação legiferante do Executivo. Isso demonstra que, enquanto o Legislativo manteve baixa produção, o Poder Executivo teve um crescimento significativo em aprovação de leis de sua iniciativa, como se pode ver na curva do Gráfico 6.

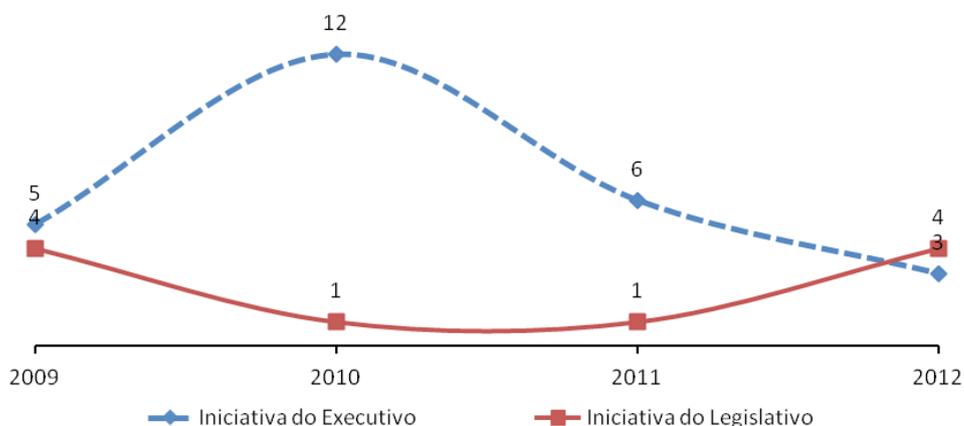
Gráfico 6 – Projetos aprovados no município de Sumé e iniciativas
Iniciativas de Projetos de Lei
Sumé 2009-2012



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

Avaliando o município de Coxixola, o Gráfico 7 atesta a baixíssima atuação anual do Legislativo local, no que se refere à produtividade legislativa. E, em 2010 e 2011, a atuação do Poder Legislativo se resumiu apenas a uma iniciativa de lei em 2010 e uma em 2011. Expressando, assim, a morosidade daquele parlamento.

Gráfico 7 – Projetos aprovados no município de Coxixola e iniciativas
Iniciativas de Projetos de Lei
Coxixola 2009-2012



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados da Câmara Legislativa do Município.

Isso pode ser explicado devido haver, no parlamento, baixas ou inexistentes oposições ao prefeito durante o mandato, ou por existirem vereadores com baixo poder informativo para apresentar projetos de lei, sendo então incapazes de atentar para os problemas e necessidades dos cidadãos.

Áreas e tipos de projetos de Lei aprovados nos municípios de Camalaú, Serra Branca, Sumé e Coxixola

Nos quadros abaixo, há a correspondente divisão das leis por áreas para os municípios de Camalaú, Serra Branca, Sumé e Coxixola, cada um com suas respectivas iniciativas. Os projetos de lei aprovados de iniciativa do Poder Executivo foram expressos nos quadros através da terminação (Exe) e os de iniciativa do Poder Legislativo estão identificados pela sigla (Leg).

Foram distribuídos na área da Saúde os projetos de leis aprovados que direta ou indiretamente modificavam ou indicavam políticas públicas municipais para esta área. Os projetos aprovados referindo-se a ações e estratégias ligadas ao melhoramento da Educação oferecida no âmbito municipal foram classificados na área Educação. Projetos ligados à área Social foram aqueles que reconhecem associações como sendo instituições de utilidade pública, disposições sobre conselhos municipais do idoso e outras questões que envolvem políticas sociais. Para o Meio Ambiente/Agrárias, foram direcionados os projetos de lei que buscavam proteger e preservar o meio ambiente, bem como os relacionados com a criação de conselhos rurais em prol da sustentabilidade.

Foram direcionados à área administrativo-financeira os projetos de lei ligados a reformas gerenciais do Estado, referentes ao crescimento ou redução de gastos públicos, à criação, redução ou aumento de cargos públicos, elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Plano Plurianual – (PPA), obrigações impostas por Lei e outras questões inerentes ao funcionamento da máquina pública. Compreende-se como projetos ligados à área de Política Econômica as ações voltadas à abertura de créditos especiais, regulação de empreendedores locais, contração de empréstimos, contribuições mensais a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Foram classificados como projetos da área Instituição de datas comemorativas todos os projetos de leis aprovados nos municípios que criavam datas comemorativas.

Em nomenclatura de espaços públicos, foram direcionados os projetos de leis que conferiam nomes a ambientes públicos tais como ruas, instituições, prédios, escolas, entre outros.

Para Cultura foi classificado o projeto de lei que ratifica o protocolo de intenções firmado entre os Municípios que constituem o Fórum de Cultura e Turismo do Cariri Paraibano, com a finalidade de constituir um Consórcio Público para promoção do Desenvolvimento Regional Sustentável, através da Cultura e do Turismo na região compreendida por Cariri Paraibano.

Na área Outros, foram classificados os projetos referentes à permuta de imóveis do poder público com particulares a ações legislativas com objetivos de difícil entendimento.

No que se refere ao município de Camalaú, relativo às áreas contempladas pelos projetos de lei aprovados no município, constata-se, no Quadro 1, que há um grande enfoque do Poder Executivo na área administrativo-financeira. Pois, foi para esse campo o direcionamento de grande parte dos projetos de lei aprovados no município de 2009 a 2012.

A área da educação, apesar de ter sido contemplada com projetos de leis aprovados em 2009, não foi considerada novamente nos anos subsequentes. Entende-se, no entanto, que políticas públicas e investimentos financeiros mediante lei, para essa esfera de atuação do poder público, devem ser perenes e eficazes. A descontinuidade da atuação legislativa nessa área configura-se como um atraso social, que tem como possível causa a baixa capacidade decisória dos políticos e apatia dos agentes políticos frente aos problemas e necessidades locais.

Ainda no Quadro 1, pode-se observar que o Poder Executivo possuiu a maior incidência de iniciativas dos projetos de lei aprovados em Camalaú e tem basicamente legislado em áreas de forte impacto social e econômico. A área administrativo-financeira, que corresponde dentre outras questões ao aumento ou redução de gastos públicos, foi a mais contemplada pelo Poder Executivo Municipal através de iniciativas em projetos de lei aprovados.

Enquanto isso, o Poder Legislativo Municipal timidamente exerceu seu papel legislador. Contentou-se mais em aprovar projetos de iniciativa do Executivo do que legislar em áreas de importante necessidade social.

Quadro 1 – Camalaú - Divisão de projetos de lei por áreas e iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde	0	2	2	1	0	1						
Educação	5	0	5									
Social	1	0	1							1	0	1
Meio Ambiente/ Agrárias				1	0	1						
Administrativo- Financeiro	6	1	7	8	0	8	10	0	10	5	3	8
Política Econô- mica				2	0	2						
Instituição de datas comem- orativas										0	1	1
Nomenclatura de espaços públicos	0	1	1	0	5	5				0	1	1
Cultura				1	0	1						
Outros												
TOTAL DE LEIS	12	4	16	13	5	18	10	0	10	6	5	11

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

Quando comparado com o município de Camalaú verifica-se, no Quadro 2, que os projetos de lei aprovados no município de Serra Branca apresentam maior heterogeneidade. Houve diversificação dos projetos em diversas áreas e um maior equilíbrio na formulação de leis advindas do Poder Legislativo e do Executivo.

Os projetos aprovados concentraram-se em sua maioria nas áreas social, administrativo-financeira, política econômica e nomenclatura de espaços públicos.

Merece destaque o fato exposto no Quadro 2, em que o Poder Legislativo foi o responsável pela iniciativa de todos os projetos de lei voltados para a nomenclatura de espaços públicos. Tal situação somada a projetos que institucionalizaram datas comemorativas caracterizaram, em Serra Branca, grande parte das aprovações de projetos submetidos pelo Poder Legislativo no período de 2009 a 2012.

Torna-se clara a irrelevância da maioria dos projetos submetidos pelo Poder Legislativo local quando equiparada aos projetos aprovados de iniciativa do Executivo. O Poder Executivo foi o responsável pela elaboração de maior parcela dos projetos nas áreas administrativo-financeiras e políticas econômicas. É importante salientar o desinteresse de ambos os poderes em submeter à aprovação projetos ligados às áreas de educação e saúde. Desse modo, áreas de fundamental necessidade social e que exercem fortes impactos nas oportunidades e bem-estar, não tiveram expressiva atenção dos poderes que compõem a administração pública municipal.

Quadro 2 – Serra Branca - Divisão de projetos de lei por áreas e iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				2	0	2						
Educação												
Social	1	3	4	5	4	9	3	1	4	1	1	2
Meio Ambiente/ Agrárias							1	0	1			
Administrativo- Financeiro	9	0	9	9	0	9	11	0	11	11	0	11

Política Econô- mica	8	0	8	2	0	2				1	0	1
Instituição de datas comemora- tivas	0	1	1	0	2	2	0	1	1			
Nomenclatura de espaços públicos	0	7	7	0	8	8	0	15	15	0	10	10
Cultura												
Outros												
TOTAL DE LEIS	18	11	29	18	14	32	15	17	32	13	11	24

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

No que se diz respeito à divisão por áreas da produção legislativa do município de Sumé no período de 2009 a 2012, observa-se, no Quadro 3, uma vasta distribuição dos projetos em diversas áreas de atuação. Apesar de ser baixo e descontínuo o número de projetos aprovados em algumas áreas, o município de Sumé, ainda que minimamente, distribuiu os projetos nas diferentes áreas públicas.

Durante os 4 anos avaliados, manteve-se forte a formulação de leis de iniciativa do Executivo voltadas para a área administrativo-financeira. Vale salientar também o comportamento do Poder Legislativo no que se refere a sua produção legislativa. Projetos voltados à nomenclatura de espaços públicos de iniciativa do Legislativo foram presentes em todos os anos avaliados, contudo, teve seu ápice no ano de 2010. Nesses termos, 19 projetos direcionados à nomenclatura de espaços públicos foram aprovados a partir da iniciativa do Poder Legislativo naquele ano.

Não obstante ser descontínua e baixa a aprovação de projetos voltados às áreas de saúde, educação e meio ambiente/agrárias no município de Sumé, o Quadro 3, exhibe a ausência de projetos iniciados pelo Poder Legislativo e

dirigidos para essas questões. Pode-se a partir dos dados compreender o perfil legislativo que preponderou na legislatura 2009-2012, diante das preferências e comportamentos tomados pela Casa Legislativa de Sumé.

Na área Outros, foram classificados os projetos que não possuíam claras explicações finalísticas cujo teor era impreciso e de difícil entendimento.

Quadro 3 – Sumé - Divisão de projetos de lei por áreas e iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				1	0	1	4	0	4	2	0	2
Educação	3	0	3				1	0	1	2	0	2
Social	2	3	5	2	1	3	2	0	2	1	0	1
Meio Ambiente/ Agrárias	1	0	1							3	0	3
Administrativo- Financeiro	10	2	12	12	0	12	8	2	10	14	3	17
Política Econô- mica	3	0	3							3	1	4
Instituição de datas comemora- tivas				0	1	1						
Nomenclatura de espaços públicos	0	5	5	3	19	22	1	5	6	1	3	4
Cultura												
Outros				1	0	1	1	0	1	1	0	1
TOTAL DE LEIS	19	10	29	19	21	40	17	7	24	27	7	34

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

Sobre o comportamento legislativo e a divisão por áreas dos projetos de leis aprovados no município de Coxixola, durante o período de 2009 a 2012, comprova-se, no Quadro 4, a ínfima produção legislativa advinda do Poder Legislativo Local. A descontinuidade e inconstância na aprovação de leis nas diversas áreas públicas podem configurar-se como um óbice para o efetivo andamento de positivos impactos na realidade do município que adviriam através de políticas públicas.

Verifica-se, no Quadro 4, que apenas a área administrativo-financeira foi anualmente atendida e suprida com a aprovação de projetos de leis.

Tanto nos anos de 2009 quanto nos de 2012, o Poder Legislativo Municipal foi o único responsável pela iniciativa de projetos de leis, posteriormente aprovados, direcionados à nomenclatura de espaços públicos. Já não bastasse a reduzida produção legislativa dos vereadores, esta ainda foi direcionada a questões que não modificam consideravelmente a realidade social, quando equiparada com as urgentes necessidades e exigências nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, social, dentre outras.

Quadro 4 – Coxixola – Divisão de projetos de lei por áreas e iniciativas

Áreas	Exe	Leg	Total 2009	Exe	Leg	Total 2010	Exe	Leg	Total 2011	Exe	Leg	Total 2012
Saúde				1	0	1						
Educação				2	0	2						
Social				1	0	1	1	0	1	1	0	1
Meio Ambiente/ Agrárias	1	0	1									
Administrativo- Financeiro	4	0	4	7	1	8	5	1	6	2	2	4
Política Econô- mica				1	0	1						
Instituição de datas comemo- rativas												
Nomenclatura de espaços públicos	0	4	4							0	2	2
Cultura												
Outros												
TOTAL DE LEIS	5	4	9	12	1	13	6	1	7	3	4	7

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados brutos coletados das respectivas Câmaras Legislativas do Município, 2013.

Considerações finais

Pôde-se constatar que independentemente do número de habitantes dos municípios analisados é forte a predominância de iniciativa do Poder Executivo na aprovação de leis municipais. Esta situação ainda é agravada devido à carência estrutural dos Poderes Legislativos Municipais e a privação econômica enfrentada por esses municípios. Há forte carência organizacional nas Câmaras Municipais da região do Cariri Paraibano Ocidental no que se refere ao armazenamento de informações das leis aprovadas no Legislativo,

sendo essa situação agravada devido à prevalência de muitos servidores públicos desenvolverem suas funções através de cargos comissionados, caracterizando-se, desse modo, em servidores temporários. Por sua vez, as atividades no Poder Legislativo requerem amplo conhecimento legal e vasta experiência.

Um dos desafios para melhor viabilizar a pesquisa foi, dentre outros fatores, a ausência de um banco de dados para registro das ações e leis aprovadas em algumas Casas Legislativas dos municípios investigados; a inércia que paira sobre muitos servidores em setores das mais diversas áreas do serviço público e a desorganização e o desencontro de informações advindas de uma mesma fonte, quando indagada sobre uma mesma questão. Tais comportamentos dificultam a promoção da transparência nas ações públicas e se constituem como obstáculos para a análise de novos métodos e decisões políticas que sejam mais eficientes e eficazes para alcance de benefícios efetivos à coletividade.

A inexistência de controle social para os diversos fatos políticos que ocorrem na esfera municipal - como a inércia do Legislativo diante de importantes questões sociais e o direcionamento decisivo do Poder Executivo nas mais variadas questões -, coopera para que os poderes não cumpram suas funções típicas. Tampouco, favorece o que assevera a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 2º, a qual afirma que de maneira harmônica e independente são os poderes entre si. Passa a existir, então, parcerias e alianças muitas vezes contrárias ao princípio democrático de poder, emanado pelo povo e para benefício deste.

A fragmentação partidária prevalecente nos municípios do Cariri Ocidental e incitada pela abertura que o sistema político brasileiro concede para o firmamento de complexas coligações eleitorais que, por conseguinte, desaguam em

diversas coalizões inconsistentes, do ponto de vista ideológico, nos parlamentos locais. Isso demonstra que as diferenças de ideias, que deveriam separar os partidos e delimitarem suas propostas de campanha e o estilo comportamental-partidário no Legislativo, servem apenas para comprovar a fragilidade de identidade ideológica dos partidos.

Para interpretar a realidade dos dados, considera-se vigente a antiga política concretizada sob uma relação de subserviência do Legislativo ao Executivo no Cariri Ocidental Paraibano. Desse modo, pode-se destacar que o baixo desempenho das Câmaras Municipais está relacionado, sobretudo, por falhas na representação política que minimiza o papel do Poder Legislativo. Assim, o funcionamento das instituições políticas pode ser influenciado diretamente pelas distorções na produção e competências dos poderes e, principalmente, no que se refere ao controle democrático horizontal. A isso se soma a carência do controle eleitoral que distancia cada vez mais os representantes dos representados. A anuência do Legislativo aos projetos do Executivo passa a ser referência central do comando da agenda legislativa.

O cenário da produção legislativa nos municípios do Cariri Paraibano vem apresentando algumas direções em função da predominância do Executivo, conforme alega a literatura sobre interação Executivo e Legislativo. Não obstante, algumas mudanças foram introduzidas nas disputas eleitorais, pois os municípios de Sumé, Serra Branca e Zabelê apresentaram taxa de renovação das Câmaras Municipais com reduções expressivas. Em Sumé, a taxa de renovação ficou em 22,2%, desconsiderando, contudo, a nova quantidade de cadeiras legislativas disponíveis no pleito de 2012, em Serra Branca e em Zabelê, a taxa de renovação manteve-se em 22,2%. Em cada um destes municípios, apenas 2 (dois) vereadores conseguiram se reeleger em 2012, conforme já

demonstrado na Tabela 1. Isso salienta que outros fatores têm sido mais determinantes para o eleitor na hora do voto, ou os vereadores que compunham o parlamento no ano de 2008, naquelas cidades, não souberam realizar, de maneira eficiente, suas políticas assistencialistas individuais, acarretando na não reeleição em 2012. Tal comportamento pode ter efeitos positivos na forma de funcionamento do processo decisório. A performance da arena legislativa vai depender da qualidade dos decisores que deverão dispor de conhecimento para formular projetos e políticas públicas.

As ações públicas nos municípios são significativamente iniciativas do Poder Executivo. Desse modo, dá-se a minimização da força institucional do Poder Legislativo. Assim, torna-se recorrente a benevolência dos vereadores aos projetos do Poder Executivo diante do potencial de força da máquina administrativa comandada pelos prefeitos. Essa forma de funcionamento das instituições Legislativas debilita suas funções manifestas de legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Assim, torna-se difícil evidenciar o equilíbrio entre os poderes.

Referências

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n.24, p.120-157, maio/ago. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

CALDAS, Patrícia T. Estrutura das administrações municipais do cariri paraibano. In: MELO, Clóvis A. V. de; SOARES, Kelly C. C. **Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável**. Recife: Nossa Livraria, 2011. Cap.3, p.67-107.

CINNANTI, Cristina J. J. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. **E-legis**, Brasília, n.6 , p.84-95, 1º semestre 2011. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/73/68>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

FELISBINO, Riberti de A. Atores e práticas na relação executivo-legislativo municipal: o caso do município de Mogi Mirim (SP) em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988). In: **Revista Omnia Humanas**, v.2, n. 1, 27-47, jan./jun. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando P. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

FITTIPALDI, Ítalo. Desigualdades regionais e políticas de renda: uma abordagem exploratória do federalismo cooperativo brasileiro. In: MELO, Clóvis A. V. de; SOARES, Kelly C. C. **Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável**. Recife: Nossa Livraria, 2011. Cap.2, p.41-65.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21. p.211 - 260. jun. 2000. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158)

89/158>. Acesso em: 15 abr. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados, Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>

cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=250073&search=paraiba>
Acesso em: 22 jul. 2013.

KANAANE, Roberto; FILHO, Alécio F.; FERREIRA, Maria das G. **Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

LEMOS, Leany B.; POWER, Thimoty J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.56, n.2, 2013.

LIMA JÚNIOR, Olavo B. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.22, p.153-177, jun. 2004.

MELO, Clóvis A. V. de; DANTAS, Nadege da S. Compreensão da dinâmica de transformações populacionais como instrumentos de políticas públicas. In: MELO, Clóvis A. V. de; SOARES, Kelly C. C. **Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável**. Recife: Nossa Livraria, 2011. Cap.1, p.21-39.

MELO, Clóvis A. V. de; PEREIRA, José W; SOARES, Kelly C. C. Padrões de participação política, competição eleitoral e irregularidades em gestões municipais. In: MELO, Clóvis A. V. de; SOARES, Kelly C. C. S. **Instituições, gestão pública e desenvolvimento sustentável**. Recife: Nossa Livraria, 2011. Cap.5, p.137-179.

MORAIS, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. São Paulo: **Perspec.** [online]. 2001, v.15, n.4,

p.45-52. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006>> Acesso em: 23 ago. 2013.

MOTTA, Paulo R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.41, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122007000700006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev. 2014.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v.17, n.34, Oct. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782009000300019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 fev. 2014.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Banco de dados. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CAPÍTULO X

Compras governamentais

Compras governamentais: um estudo sobre o tratamento diferenciado em licitações para micro e pequenas empresas na cidade de Congo - PB

José Irivaldo Alves O. Silva
Jario Thaygo dos Santos Farias²³

Introdução

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, recentemente alterada pela Lei 147 de 07 de agosto de 2014, surge como um marco jurídico inovador no desenvolvimento econômico a nível local e regional, principalmente no que tange ao tratamento diferenciado em licitações públicas voltadas para participação desses empreendimentos.

Dentre seus objetivos, o fortalecimento da economia surge como principal ponto de partida, tendo em vista que estas empresas são responsáveis por boa parte do PIB brasileiro. Segundo o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas

²³ Graduado em Gestão Pública e servidor da prefeitura do Congo.

Empresas (SEBRAE), um dos principais órgãos públicos que lutam pelo crescimento deste setor, principalmente no que tange ao desenvolvimento local e regional, esses pequenos negócios representam atualmente cerca de 27% do PIB (SEBRAE, 2016) do nosso país, garantindo assim geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social. Isso representa um impacto positivo na redução da informalidade de vários trabalhadores.

A Lei 123/06, conhecida como Estatuto das Micro e Pequenas empresas, garante que esses comércios tenham acesso ao mercado, bem como usufruam de facilidades discriminadas na lei. Essas oportunidades são evidenciadas principalmente nas contratações públicas, conforme Art. 1º da Lei Complementar 123/06, a qual trata do tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas, no que diz respeito ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos (Lei 123/06). Isso reforça a ideia sobre a qual o Estado deve, por imposição legal, desempenhar sua função de consumidor potencial para esses pequenos negócios, principalmente em pequenos Municípios onde o comércio não tem movimentação consideravelmente grande, acarretando, com isso, um maior desenvolvimento, bem como um possível aumento da geração de emprego e renda.

Sendo assim, o presente artigo apresenta o seguinte problema: **qual o grau de cumprimento das disposições contidas na Lei Complementar 123/06, alterada pela Lei 147/14, no que tange ao tratamento diferenciado em licitações para micro e pequenas empresas na cidade de Congo – PB e qual o grau de participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas do Congo período de 2014 e 2015?**

Nesse contexto, o objetivo geral do artigo foi realizar um estudo acerca da aplicação da Lei Complementar 123/06,

alterada pela Lei 147/14, no que tange ao tratamento diferenciado em licitações para micro e pequenas empresas na cidade de Congo – PB, no período dos anos de 2014 e 2015. Quanto aos objetivos específicos, pretendeu-se identificar se há cumprimento e regulamentação por parte do município em estudo quanto ao atendimento do disposto no estatuto das Micro e Pequenas Empresas; apontar as principais mudanças em relação às alterações advindas da Lei Complementar 147/14, no que tange à participação de pequenas empresas em processos licitatórios; apresentar dados quantitativos e percentuais quanto à participação de micro e pequenas empresas nesses certames e conseqüentemente seus vencedores; verificar o impacto financeiro quanto à contratação de empresas locais e regionais para fornecimento de produtos ou prestação de serviços e analisar o grau de participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas do Congo.

A escolha do tema e problema justifica-se através da implantação da Lei Complementar 147 de 07 de agosto de 2014, principalmente no que esse refere às alterações nas Leis 123/06 e 8.666/93. Essa norma veio ampliar benefícios relativos ao tratamento diferenciado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte, antes não existentes nesses regimentos normativos.

Outro ponto relevante para escolha do tema dá-se pela afinidade do autor com as contratações públicas, tendo em vista que o mesmo trabalha há pouco mais de três anos no setor público atuado como membro de comissões de licitação e pregoeiro. Nesse sentido, esse estudo torna-se relevante, pois irá contribuir para aprofundamento do profissional nesta área, aumentando suas experiências e ajudando-o a desenvolver suas atividades enquanto gestor público.

Este artigo aborda o cumprimento da Lei Complementar 123/06 no Município de Congo – PB, fazendo uma análise

sobre a aplicação do tratamento diferenciado e favorecido em processos licitatórios para Micro e Pequenas Empresas, configurando-se como estudo de caso na Prefeitura Municipal de Congo, tendo como análise todos os processos licitatórios realizados nessa entidade nos anos de 2014 e 2015.

A metodologia utilizada apresenta as seguintes características: foram utilizadas pesquisas de natureza exploratórias e explicativas; quanto aos procedimentos, caracteriza-se como um estudo de caso; os tipos de pesquisas utilizados são de natureza bibliográfica e documental, tendo como fonte de coleta de dados foram utilizados todos os processos licitatórios realizados nos anos de 2014 e 2015 na Prefeitura Municipal de Congo, além da coleta de informações junto ao Departamento de Licitações e Contratos do Município.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: introdução, fazendo uma apresentação geral do que se propõe o artigo. No segundo capítulo, é feito um apanhado geral sobre a fundamentação teórica que trata das contratações públicas a partir de processos licitatórios. O terceiro apresenta a importância das micro e pequenas empresas no cenário nacional, municipal e sua participação em processos licitatórios. O quarto aborda os procedimentos metodológicos utilizados. No capítulo seguinte foi feita a apresentação e análise de dados, acompanhadas das discussões. E, por último, no sexto capítulo, estão dispostas as considerações finais.

Contratações públicas a partir de processos licitatórios

Como já é de regra, os órgãos públicos antes de celebrarem contratos com terceiros para fornecimento de bens ou serviços são obrigados a realizar processos licitatórios com a finalidade de receberem propostas de vários fornecedores ou prestadores de serviços, tendo em vista a escolha da mais

vantajosa para a administração. Esses procedimentos administrativos são constituídos basicamente de duas etapas, sendo elas a fase interna e a fase externa.

A primeira acontece internamente, de forma preparatória, na qual se determina qual a necessidade da administração e como ela será processada. A segunda inicia-se na divulgação do edital para o público, preparado na fase interna, para que os interessados participem do certame apresentando suas propostas e documentos que serão classificados e julgados pela comissão de licitação. Após o resultado do vencedor, caberá ao gestor homologar o processo e autorizar a contratação.

Nesse contexto, Carvalho Filho conceitua licitação da seguinte forma:

O procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (CARVALHO FILHO 2010, p.256).

É válido lembrar que esse processo administrativo não consiste apenas na seleção do menor preço para a Administração. Os interessados em celebrar esses tipos de contratos serão obrigados a apresentar uma série de documentos que serão solicitados previamente nos instrumentos convocatórios que porventura regulamentarem a tramitação de todo o processo. Dessa forma, é obrigatório que os interessados estejam em dia com suas obrigações fiscais e trabalhistas, em dia com o Estado, a fim de que possam gozar de todos seus direitos.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, apresenta assuntos diversos na qual compete privativamente à União legislar. Sendo assim, conforme inciso XXVII do mesmo artigo, as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios serão legisladas unicamente União (BRASIL, 1988).

O que foi relatado acima se concretiza com a ideia de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, a saber:

Trata-se de competências legislativas, para a edição de normas sobre as matérias acima enumeradas. Os estados, o Distrito Federal e os Municípios não dispõem de competência para legislar sobre as matérias arroladas no art. 22, sob pena de inconstitucionalidade (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.347).

Nesse contexto, aos Estados e Municípios caberá apenas regulamentação sobre normas impostas pela União, que poderá ser feita sob efeito apenas de complementação em decorrência de lacunas deixadas pelo legislador.

É importante relatar que os processos licitatórios devem seguir princípios constitucionais, descritos no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal do Brasil (1998), a qual regulamenta que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Esse trecho da Carta Magna obriga o poder público a encaminhar os processos licitatórios resguardados no que determina a lei, tratando todos os concorrentes de forma igualitária, utilizando-se de princípios morais, tornando

público todos os atos e acontecimentos ocorridos no processo, a fim de demonstrar a destinação dos recursos públicos com racionalidade e eficiência.

Um ponto que merece relevância, descrito no inciso XXI do Art. 37 da CF, trata das obras, serviços, compras e alienações através de processos licitatórios, conforme trecho abaixo:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, p.14).

A partir destas premissas consolidadas na nossa carta magna, em 21 de junho de 1993, foi regulamentada a lei 8.666, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. É importante destacar que estas normas são válidas no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como se submetem também os órgãos relacionados no parágrafo único do Art. 1º desta Lei, a saber:

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (LEI 8.666/93, p.1).

Ademais, a Lei 8.666/93 elenca os princípios que devem ser observados na tramitação dos processos, descreve definições técnicas de termos que serão utilizados, define exigências a serem cumpridas pelos órgãos públicos e pelos concorrentes, além de enumerar e apresentar modalidades, tipos de licitações, procedimentos, julgamentos, contratos, aditivos e demais fases pertinentes. Basicamente essa Lei descreve todos os procedimentos que envolvem aquisições e contratações de serviços com o poder público.

Como apresentado, a Lei 8.666/93 detalha os procedimentos gerais sobre licitações e contratos, mas não é a única norma que regulamenta essa área. Em 17 de julho de 2002, foi sancionada a lei 10.520, também resguardada nos termos do art. 37 inciso XXI da Constituição Federal, instituindo no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e outras providências (Lei 10.520/02).

Diferente das outras modalidades instituídas na lei anterior, no pregão, a abertura dos envelopes acontece de forma invertida, é aberta primeiro a proposta de preços, possibilitando uma sessão de lances entre os concorrentes e depois de consagrada a vencedora é aberto à análise da documentação apenas das melhores colocadas nessa fase. Em outras modalidades, tais como a concorrência, tomada de preços e convite, primeiro são abertos os envelopes contendo a documentação de habilitação de todas as participantes do certame, para que, após as análises, sejam abertas as propostas apenas das licitantes habilitadas, sem que haja a possibilidade de lances, impossibilitando assim aquisições mais econômicas por parte do poder público.

Outro ponto que merece destaque diz respeito a quem faz o julgamento do certame. Nas modalidades pertinentes à

lei 8.666/93, o julgamento é feito por uma comissão de licitação composta por no mínimo 3 membros, conforme Art. 51:

A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação (Lei 8.666/93, p. 34).

No caso da modalidade pregão, o julgamento é feito pelo pregoeiro e equipe de apoio, conforme possibilita o Art. 3º da lei 10.520, inciso IV, sendo a equipe de apoio composta em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento (Lei 10.520/02).

Além dessas normas que regulamentam os processos licitatórios, outras duas interferem no julgamento e andamento dos certames, como é o caso das Leis Complementares 123 de 14 de dezembro de 2006 e a 147 de 7 de agosto de 2014. Esses dispositivos legais orientam o tratamento diferenciado e simplificado para micro e pequenas empresas. É válido lembrar que a Lei 147/14 apenas altera a Lei 123/06 e outras normas. As facilidades para essas empresas são iniciadas no Art. 42, dispondo que: “nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato” (Lei 123/06).

A única exigência é que no ato do certame as concorrentes deverão apresentar toda a documentação exigida para

efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição. A lei ainda indica prazos diferenciados para apresentação das certidões regularizadas. Uma das principais mudanças trazidas pela lei 147/14 foi o aumento destes prazos para regularização, que antes eram de 2 (dois) dias úteis, prorrogáveis por mais dois, passando a ser de 5 (cinco) dias úteis também prorrogáveis. Cabe lembrar que essa prorrogação fica a critério da administração, ou seja, não é obrigatória.

Tratamentos como esses e outros descritos nestas leis justificam-se em razão do disposto no Art. 47 da lei 123/06, que regulamenta:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Dessa forma, essa imposição faz com que, a partir de critérios preestabelecidos, as pequenas empresas firmem contratos com as entidades públicas. Promovendo assim a circulação dos recursos públicos em âmbito local e regional, favorecendo o desenvolvendo dos pequenos empreendimentos situados principalmente em pequenos Municípios, fazendo com que o dinheiro público circule nessas cidades, aumentando assim o mercado de trabalho e fomentando a economia.

A partir daqui, buscaremos mensurar e analisar os resultados obtidos na prefeitura em estudo, observando os

pontos positivos e negativos, para que com base nesses seja possível diagnosticar se há cumprimento da Lei por parte destes Municípios.

Modalidades de licitações

Como já foi dito anteriormente, os processos licitatórios são certames promovidos por entidades governamentais que se abrem disputas entre os interessados que porventura tenham interesse em fornecer ou prestar serviços junto a estes órgãos, no intuito de escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, desde que estes licitantes atendam às determinações contidas no instrumento convocatório da licitação, podendo ser o edital ou carta convite. Mesmo assim, há casos em o poder público pode contratar diretamente com terceiros, sem que haja uma concorrência, como é o caso das dispensas e das inexigibilidades de licitação.

A Lei 8.666/93 em seu Art. 22 lista cinco, sendo elas a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Já a Lei 10.520/02 regulamentou o pregão, surgindo como uma nova modalidade considerada mais eficiente do ponto de vista da administração pública. Para Carvalho Filho (2010), apenas três das cinco modalidades da Lei 8.666/93 atendem aos fins a que se destina isso porque a concorrência, a tomada de preços e o convite têm o mesmo objetivo, a contratação de serviços e fornecimento, enquanto concurso e leilão possuem objetivos próprios e diferenciados.

A modalidade mais recente surgiu em 4 de agosto de 2011, denominada de Regime Diferenciado de Contratações (RDC), regulamentada pela Lei nº 12.462. Esse novo sistema de contratações públicas foi criado para processar inicialmente e de forma exclusiva as licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos

de 2016, Copa das Confederações, obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Sistema Único de Saúde SUS e entre outras. É possível identificar nesta Lei que os procedimentos foram estruturados com base no Pregão, observando que as etapas são praticamente as mesmas. O principal objetivo do RDC é diminuir a burocratização da tramitação dos processos antigos, que demandam muito tempo. A partir dessa agilidade é possível acelerar a escolha das empresas que executaram os serviços públicos, além de reduzir os gastos com as obras.

Para fins deste artigo, analisaremos apenas as modalidades utilizadas em âmbito municipal, tendo em vista o direcionamento do tema proposto. Cada modalidade possui suas características específicas, definições, formas de julgamentos, prazos, etc. O Quadro 1 (um) abaixo apresenta, de forma sucinta e clara, algumas das principais definições elencadas nas leis que dispõem sobre licitações públicas.

**Quadro 1 – Modalidade de Licitação
(continua)**

MODALIDADES	DEFINIÇÃO	UTILIZAÇÃO
Concorrência	Aberta a quaisquer interessados que na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos estabelecidos no edital.	Para obras e serviços de engenharia: acima de 1.500.000,00; Para compras e serviços: acima de 650.000,00; Para alienar ou adquirir bens imóveis: Qualquer valor; Para alienar bens móveis: Bem ou lote que superar R\$ 650.000,00.
Tomada de Preços	Ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Para obras e serviços de engenharia: até 1.500.000,00; Para compras e serviços: até 650.000,00.

Convite	O órgão contratante convida, pelo menos, três empresas ou profissionais, entre os interessados do ramo, cadastrados ou não, para apresentarem ofertas à administração sobre o objeto contratual. Os interessados não cadastrados têm 24 horas antes da apresentação das propostas para manifestar interesse.	Para obras e serviços de engenharia: até 150.000,00; Para compras e serviços: até 80.000,00.
Concurso	Modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital.	Utilizado para a escolha de projetos arquitetônicos, artísticos etc.
Leilão	Utilizada para a venda de quaisquer bens móveis inservíveis para a administração, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis cuja aquisição derivada de procedimentos judiciais ou da ação em pagamento.	Para alienar ou adquirir bens imóveis: só para bens adquiridos através de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento; Para alienar bens móveis: Bem ou lote que inferior à R\$ 650.000,00.
Pregão	É modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor da contratação.	Aquisição de bens e serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; Há sessão de lances verbais; Não há restrições em relação ao valor.

Fonte: Elaboração própria (2016).

A escolha da modalidade de licitação para cada segmento de produtos ou serviços que venham a ser contratados pela entidade organizadora do certame é feita geralmente em virtude do valor da licitação, como é o caso da concorrência, tomada de preços ou convite, ou pelo objeto licitado, no caso da concorrência, concurso, leilão e pregão. Essa decisão é tomada pela comissão de licitação.

Dispensa de licitação e inexigibilidade

Como é de regra, a Administração Pública está obrigada a contratar terceiros para aquisição de bens ou prestação de serviços através de processos licitatórios. Mesmo assim, o legislador estabeleceu exceções ao dever de licitar, desde que estas ocorram estritamente nas hipóteses previstas no ordenamento jurídico, “legitimamente, tais contratos são celebrados diretamente com a Administração Pública, sem a realização da licitação” (LUSTOSA, 2010), como é o caso das dispensas e das inexigibilidades de licitação.

Para Justem Filho (2000, p.295), o conceito de dispensa e inexigibilidade consiste em:

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. {...} Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

Nesse contexto, os processos acontecem, mais de forma simplificada, tendo em vista a seleção da melhor proposta para a administração. Esse processo faculta a competição entre interessados, possibilitando a contratação direta, o que a torna mais rápida e eficiente, ressalvados os casos específicos, determinados em lei. No caso da dispensa, o processo licitatório é viável, mas, em virtude de algumas situações, não se justifica a instauração de um processo demorado e oneroso. Esses casos são justificados nas hipóteses taxativas, todas elencadas no art. 24 da lei 8.666/93.

No caso das inexigibilidades, o legislador foi bem mais específico, visto que a lei 8.666/93 em seu art. 25 dispõe que “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”. Os casos de inexigibilidade consistem mais especificamente nas contratações em que há apenas um fornecedor exclusivo de determinados segmentos de produtos, para contratação de serviços técnicos e para contratação de profissionais de qualquer setor artístico, conforme incisos I, II e III listados a baixo.

I para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (LEI 8.666/93 art.25).

É válido ressaltar o disposto no parágrafo 1º do art. 25, no que se refere aos casos em que se podem considerar profissionais ou empresas com notória especialização

em determinado segmento. Isso faz com que Administração Pública justifique nessas contratações a importância desse tipo de trabalho para o bom andamento de alguns serviços.

Nesses casos, os valores contratados pelo poder público referentes aos pagamentos a esses prestadores de serviços ou fornecedores não podem ser abusivos ou superfaturados. Caso sejam comprovadas irregularidades nesse sentido, “respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”, conforme parágrafo segundo do art. 25 da lei de licitações.

A importância das micro e pequenas empresas no cenário nacional

Nos últimos 30 anos, as micro e pequenas empresas vêm ganhando espaço no cenário nacional, principalmente no que tange ao seu relevante papel econômico e social, abrindo caminhos para o desenvolvimento em todas as áreas da economia. O SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) é um dos principais indutores desse desenvolvimento, participando fortemente no apoio a esses empreendimentos. Esse apoio acontece através de ações voltadas para capacitação e promoção do desenvolvimento, no intuito de dar apoio aos pequenos negócios de todo o país.

Segundo informações dessa entidade, esses pequenos negócios representam hoje na economia brasileira algo em média de 27% do PIB, 52% dos empregos com carteira assinada e 40% dos salários pagos, distribuídos em torno de 8,9 milhões de micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2016). Esses dados repercutem diretamente na economia nacional, uma vez que o desenvolvimento das MPEs pode ser analisado através de diversas variáveis. No cenário brasileiro,

essas condicionantes podem ser associadas ao desempenho e à eficiência empresarial que são pautadas principalmente pelas condições de produtividade e de financiamento. Contudo, ainda são analisados critérios quantitativos, como número de empregados por setor de atividade e/ou faturamento anual bruto (SANTOS; KREIN; CALIXTRE, 2012).

Essas pequenas empresas representam um universo de oportunidades para diversos trabalhadores, influenciando diretamente na economia do país. A análise de Chiavenato (1995, p.3) representa bem essa ligação, afirmando que “as pequenas empresas constituem o cerne da dinâmica da economia dos países, as impulsionadoras do mercado, as geradoras de oportunidades, as proporcionadoras de empregos mesmo em situações de recessão”. Essas oportunidades surgem para muitos jovens que buscam seu primeiro emprego, conseguindo agregar suas primeiras experiências profissionais.

Esse segmento econômico vem sendo agregado basicamente em três atividades, conforme descrito no relatório executivo do Sebrae de 2015, que trata da “Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira”, sendo elas:

- Indústria Total, compreendendo as atividades da indústria extrativa mineral, indústria de transformação, indústria da construção;
- Comércio; e
- Serviço Total, compreendendo as atividades de transportes, serviços auxiliares aos transportes e correios, serviços prestados principalmente às famílias, serviços de informação e comunicação, atividades imobiliárias, serviços profissionais, administrativos e complementares, serviços de manutenção e reparação, e outras atividades de serviços. (SEBRAE, 2016)

O relatório ainda destaca que: “é útil lembrar que não fazem parte do âmbito da pesquisa as atividades: de agropecuária, financeira, aluguel e administração pública”. Nesse contexto, é possível identificar a diversidade de atividades exercidas através desses pequenos negócios que movimentam a economia, principalmente em âmbito local e regional, no que se refere aos Municípios e Estados.

Como já foi destacado, é possível identificar que, nos últimos anos, o Brasil presencia um crescimento considerável no número de micro e pequenas empresas. Gisele Marolli (2011, p.32) afirma que essa situação é decorrente da mão de obra demitida em virtude dos avanços tecnológicos, fator que obriga empresas maiores a substituírem seus funcionários por máquinas que facilitam o trabalho e aumentam a produção. Nesse contexto, ela ainda acrescenta que a partir destas ocorrências, estas pessoas que estão saindo do mercado de trabalho formal criam novas empresas e prestam serviços às empresas maiores.

Outro fator relevante surge em decorrência dos altos níveis de desempregos, advindos da crise financeira que atinge nosso país. Nessa situação, muitos desempregados tentam continuar no mercado de trabalho de forma autônoma, o que incide diretamente no aumento de novas empresas.

A importância das micro e pequenas empresas no cenário municipal

Muito se fala na importância das micro e pequenas empresas na conjuntura brasileira, ou seja, em âmbito nacional, mensurada a partir de dados e resultados que venham apresentar e diagnosticar avanços deste setor na economia, na geração de empregos, no desenvolvimento social e principalmente na qualidade de vida adquirida através deste ciclo que envolve o empreendedorismo.

É válido lembrar que a maioria destes empreendimentos possui abrangência apenas em âmbito local ou regional. A visão de mercado e crescimento está estrita, muitas vezes, apenas aos consumidores locais, limitando-se as vendas e prestações de serviços apenas ao público em geral. Nesse cenário, o poder público pode surgir como um consumidor potencial para esses empreendimentos, podendo modificar totalmente o faturamento de algumas empresas que, muitas vezes, possuem capacidade de firmar contratos com essas instituições, mas não detêm informações suficientes para tanto.

A partir destas limitações, os gestores públicos municipais devem planejar políticas públicas voltadas para o tratamento diferenciado e favorecido nas aquisições e serviços diversos que venham a ser contratados pela Administração Pública municipal. Além disso, é necessária a regulamentação dessa legislação que beneficia esses pequenos negócios, a fim de que estes comerciantes tenham acesso às licitações e consigam firmar contratos com essas instituições.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE – atua fortemente para que aconteça essa implementação da lei geral nos Municípios. Esse apoio consiste na criação de pontos que permitam a regulamentação técnica mediante articulações com órgãos públicos, desenvolvendo pesquisas para a divulgação do tema, mobilizando parceiros e as próprias micro e pequenas empresas a se utilizarem dos benefícios previstos em lei, entre outras ações (SEBRAE, 2016).

Quanto a essas regulamentações, a do Portal do Micro Empreendedor (2016) individual traz as seguintes informações:

Brasília - Desde a criação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em 2006, mais de 4 mil Municípios regulamentaram a legislação que beneficia os pequenos

negócios e 1.795 cidades já a implementaram. A Lei determina que as licitações até R\$ 80 mil sejam exclusivas para os pequenos empreendimentos. O mesmo vale para as subcontratações que alcancem até 30% do total licitado e para cotas que correspondam até 25% do valor objeto contratado.

A partir das regulamentações, os gestores públicos devem garantir o cumprimento das disposições legais, possibilitando o aumento da participação destes empreendimentos locais nos processos licitatórios. É necessário modificar os procedimentos utilizados internamente nestas prefeituras, incentivando e capacitando os servidores para aplicarem a lei de forma correta. A implementação deve acontecer de forma planejada, criando meios legais que possibilitem o tratamento diferenciado e favorecido a esses pequenos negócios.

A partir desses dados, conseguimos mensurar o impacto positivo que essas normas podem representar nesses Municípios, principalmente os de pequeno porte. Isso faz com que os recursos oriundos das finanças públicas circulem na economia local, fazendo com que esses pequenos negócios consigam aumentar suas vendas e conseqüentemente abrir espaço para mais mão de obra humana.

As micro e pequenas empresas nos processos licitatórios

Uma das prerrogativas dos processos licitatórios é a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, buscando sempre a proposta mais vantajosa para o poder público. Como já foi dito anteriormente, as micro e pequenas empresas representam boa parte da economia do nosso país, além disso são responsáveis pela geração de emprego e renda

de milhões de brasileiros. Segundo o (SEBRAE, 2016), um dos principais indutores do empreendedorismo no Brasil, em 2011, constatou que 52% dos empregos com carteira assinada no país eram oriundos de micro e pequenas empresas.

O poder público surge nesse cenário como um grande comprador potencial para esses pequenos negócios, que buscam espaço no mercado. Cerino (2009) defende a promoção de políticas públicas locais redistributivas voltadas para utilização do poder de compra estatal, no intuito de incentivar inovações tecnológicas, melhorias na qualidade de produção e promover a competitividade entre esses fornecedores de produtos e prestadores serviços. Nesse contexto, cabe aos gestores públicos a implantação de políticas públicas voltadas ao incentivo da participação desses pequenos negócios nesses processos, fazendo com que os recursos públicos sejam distribuídos de forma igualitária, principalmente nos pequenos Municípios, onde a principal fonte de renda de muitos trabalhadores depende da máquina estatal.

O tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas tem seu início na Constituição Federal de 1988, nos artigos 170, inciso IX e o 179, que dispõem o seguinte:

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

(...)

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Esse marco jurídico surge como um impulso para regulamentação da chamada “Lei Geral”, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. A partir dessa lei complementar, o Estado abriu caminhos mais simplificados para desenvolvimento desses pequenos negócios, que vão desde a carga tributária até o tratamento diferenciado em processos licitatórios.

Essa regulamentação garante o alargamento de caminhos para o desenvolvimento desses pequenos negócios, conforme afirmação de Cerino (2009, p.73) que diz:

Dentre outros o poder de criar e fomentar um ambiente favorável aos pequenos negócios, na medida em que reuniu todos os estímulos necessários para dar suporte e servir de alavanca aos pequenos negócios. Essa nova regulamentação viria melhorar, uniformizar e simplificar as várias legislações hoje existentes com relação aos direitos e obrigações das pequenas empresas – nos planos federal, estadual e municipal.

Diante dessas melhorias proporcionadas, é aconselhável que os gestores públicos busquem a promoção de políticas públicas que incentivem ainda mais o empreendedorismo e a participação em processos de licitação, visando ao desenvolvimento local a curto, médio e longo prazo, considerando o montante de recursos que são destinados a manutenção das atividades da Administração Pública.

A lei n. 123 de 14 de dezembro de 2006 inicia uma série de preceitos legais que garantem tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e social nos diversos setores da economia. Essas preferências decaem sobre a “aquisição de

bens e serviços pelos poderes públicos, o que evidentemente direciona a análise para o processo licitatório destinado à seleção do futuro contratante particular” (SANTOS, 2008, p.5). Nesse sentido, cabem às entidades realizadoras dos certames a regulamentação e preparação desses processos com base nesses ordenamentos jurídicos, garantindo assim os direitos desse grupo de fornecedores e prestadores de serviços.

A regulamentação por cada entidade, seja ela federal, estadual ou municipal é indispensável para o cumprimento do que determina a referida lei, isso porque “a partir da vigência da lei o ente administração está obrigado a fazer constar dos instrumentos convocatórios os critérios e procedimentos destinados à efetivação dos benefícios da lei” (SANTOS, 2008, p.5). Nesse caso, o primeiro passo após a regulamentação da lei é adequar os editais de licitação às mudanças advindas das leis. As alterações mais recentes são referentes à Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, que altera a Lei 123/06, introduzindo margens preferenciais que vão além das impostas anteriormente.

Procedimentos metodológicos

Este artigo aborda o cumprimento da Lei Complementar 123/06 no Município de Congo – PB, fazendo uma análise sobre a aplicação do tratamento diferenciado e favorecido em processos licitatórios para Micro e Pequenas Empresas, configurando-se como estudo de caso na Prefeitura Municipal de Congo, tendo como análise todos os processos licitatórios realizados nessa entidade nos anos de 2014 e 2015.

A partir da escolha do tema, com base nos conteúdos abordados neste artigo, foram utilizados métodos, técnicas e procedimento de pesquisas que contribuíram para o

bom andamento do estudo em questão. Dessa forma, fez-se necessário escolher a metodologia de pesquisa de modo que solucione o problema proposto.

Sendo assim, no andamento do artigo são utilizadas pesquisas de natureza exploratória e explicativa. A primeira tem como objetivo “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 2008). Partindo dessa mesma ideia, Figueiredo e Souza (2011, p.103) a caracterizam como sendo investigações empíricas que têm por objetivo a formulação de questões e problemas, possibilitando o aprofundamento do estudo no intuito de ampliar as variáveis explicativas para soluções dos problemas.

No tocante à pesquisa explicativa, sua finalidade é “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (GIL, 2008). No caso específico que vem sendo abordado, será possível apontar os fatores que influenciam nos processos licitatórios, além de promover discussões acerca das suas modificações e progressos a partir das normas que as regulamentam.

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, consistindo na análise de “determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações” (MARQUES; MANFROI; CASTILHO; NOAL, 2006, p.55). Nesse contexto, o artigo tem seu foco direcionado para a instituição, possibilitando uma coleta de dados unificada e objetiva, coletada diretamente na fonte de pesquisa.

Os tipos de pesquisas utilizados são de natureza bibliográfica e documental. Para Gil (2008), as pesquisas do tipo documental e bibliográfica assemelham-se muito, a diferença encontra-se na natureza das fontes. A primeira utiliza-se de

documentos, no caso específico utilizaremos um arcabouço de normas pertinentes à legislação vigente, utilizando-se da Constituição Federal, Leis, Documentos Oficiais e outros instrumentos normativos. Já a segunda “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008). Nesse caso, na fundamentação teórica do artigo, foram consultados artigos científicos, livros, periódicos, dissertações e teses que tratam do tema proposto.

Na coleta de dados, foram utilizados todos os processos licitatórios realizados nos anos de 2014 e 2015 na Prefeitura Municipal de Congo, além da coleta de informações junto ao Departamento de Licitações e Contratos do Município. Além disso, foi aplicado um questionário com empreendedores do município, todos fornecedores ou prestadores de serviços contratados pelo poder público municipal através de processos licitatórios. O questionário buscou identificar e caracterizar o porte empresarial, a atividade exercida e o número de funcionários ativos, bem como descrever o faturamento anual bruto via instituições públicas e outras fontes.

Apresentação e análise dos dados

O cumprimento da lc n.123/2006 no município do Congo

O município do Congo, estado da Paraíba, está localizado na microrregião do Cariri Ocidental. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), este município foi elevado à categoria de município em 15 de maio de 1959. No ano de 2015, sua população era estimada em 4.780 habitantes. O município vem se tornando destaque na região pelo potencial econômico, fruto de sua boa localização e acesso a cidades referências, que possui forte ligação,

como é o caso do polo têxtil das cidades de Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, sendo exportadora de mão de obra e receptora de produtos provenientes do respectivo polo, assim como também de pequenos empreendimentos voltados à área de confecções. O comércio é um dos setores que vem ganhando mais força, em virtude de seu crescimento através destas peculiaridades.

Nesse contexto, o poder público municipal surge como mais um indutor deste desenvolvimento, participando no apoio a estes pequenos negócios, como também se caracteriza por ser um consumidor potencial na aquisição de produtos do comércio e tomador de prestação de serviços de empreendedores e autônomos do município.

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em seu artigo 77, trata da obrigação dos Estados e Municípios em editarem e atualizarem seus próprios normativos, adequando-os à Lei federal. A Prefeitura Municipal do Congo atendeu ao disposto no artigo acima, regulamentando as disposições contidas na Lei Complementar 123/06. Tal regulamentação foi instituída através da Lei Municipal nº 077 de 23 de agosto de 2010.

A referida lei municipal atende as determinações da Lei federal, dispõe sobre todo tratamento diferenciado e favorecido ao Micro Empreendedor Individual, às Micro Empresas e às Empresas de Pequeno Porte. De modo geral, a Lei reproduz integralmente todos os benefícios já estabelecidos na Lei 123/2006. Ademais, a mesma dispõe sobre a ampliação da participação das MEIs, MEs e das EPPs sediadas no município nos processos licitatórios. Essa ampliação de participação consiste no estabelecimento de planejamentos anuais de contratações públicas a serem realizadas, que serão amplamente divulgadas, apresentando segmentos, estimativas, dados quantitativos e prováveis datas de realização

dos certames. A lei ainda traz os mecanismos de divulgação, que acontecerão por meio da internet, no sítio eletrônico oficial do Município e publicados no quadro de avisos do poder público municipal.

Esses mecanismos constituem um processo que permitirá a preparação dos fornecedores interessados, a fim de que estes participem dos certames e vençam os processos, fazendo com que o dinheiro circule na economia local, “objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, pelo apoio aos arranjos produtivos locais” (Lei 077/2010, Congo/PB).

A Lei ainda institui o dia Municipal do Micro Empreendedor Individual, das Micro Empresas e das Empresas de Pequeno Porte, comemorado no dia 25 de abril de cada ano. Neste dia, a Lei determina que seja realizada uma audiência pública na Câmara Municipal, no intuito de ouvir entidades representativas do setor, a fim de viabilizar o debate sobre a promoção de melhorias aos pequenos negócios no que se refere às modificações da legislação.

O município ainda dispõe da Sala do Empreendedor e de dois agentes de desenvolvimento com a incumbência de trazer mais agilidade e desburocratizar o processo de implantação de empresas, oferecendo acesso aos serviços básicos, principalmente voltados para o Micro Empreendedor Individual.

Os problemas do Município nesse campo consistem basicamente na atualização da Lei que, desde sua promulgação, nunca foi alterada, e no cumprimento das disposições impostas neste regimento, tendo em vista que muitas ações não são realizadas de forma alguma.

O Município não atualizou a Lei, principalmente no que se refere às mudanças advindas da Lei Complementar 147/2014, que aumentam as margens sobre o tratamento

diferenciado e favorecido para estes empreendimentos na participação dos processos licitatórios, o que caracteriza que o município apenas atendeu a determinação de regulamentar, deixando de lado as alterações impostas pelas normas mais recentes que aumentam as vantagens para esses comércios.

Quanto ao cumprimento das disposições impostas na lei, o Poder Executivo municipal não atende a todas as determinações. Não acontece a divulgação do planejamento anual de contratações públicas a serem realizadas, indo de encontro à ideia de preparação dos fornecedores locais interessados, que não recebem essa informação antecipada. As comemorações alusivas ao dia Municipal do Micro Empreendedor Individual, da Micro Empresa e da Empresa de Pequeno Porte, também, não acontecem.

É necessária a atualização da Lei vigente, e colocar suas disposições em prática. A partir da aplicação da Lei de forma correta, será possível conceber o tratamento diferenciado e favorecido para estas empresas, proporcionando desenvolvimento econômico a nível local e regional.

A relevância da aplicação da lc n.123/2006 nas micro e pequenas empresas no contexto do município de Congo

As entidades públicas são vistas hoje como grandes consumidores potenciais, representados pelo seu poder de compra elevado e por suas demandas geralmente solicitadas em grandes quantidades. Nesse contexto, a Prefeitura Municipal de Congo pode representar para alguns empreendimentos locais um consumidor de grande porte, capaz de modificar totalmente o faturamento destas empresas e consequentemente aumentar a oferta de empregos em virtude do crescimento destes comércios. Isso faz com que a economia gire em torno do comércio local e assim desenvolva economicamente o município.

De acordo com os processos licitatórios realizados nos anos de 2014 e 2015, foram verificados valores referentes aos totais de contratações realizadas através de processos licitatórios do município do Congo em âmbito local, regional e estadual. Também foram classificados os portes dos licitantes participantes, dividindo-os em Pessoa Física (PF), Micro Empreendedor Individual (MEI), Micro Empresa (ME), Empresa de Pequeno Porte (EPP), Médias ou Grandes Empresas (M/GE) e Não Identificadas.

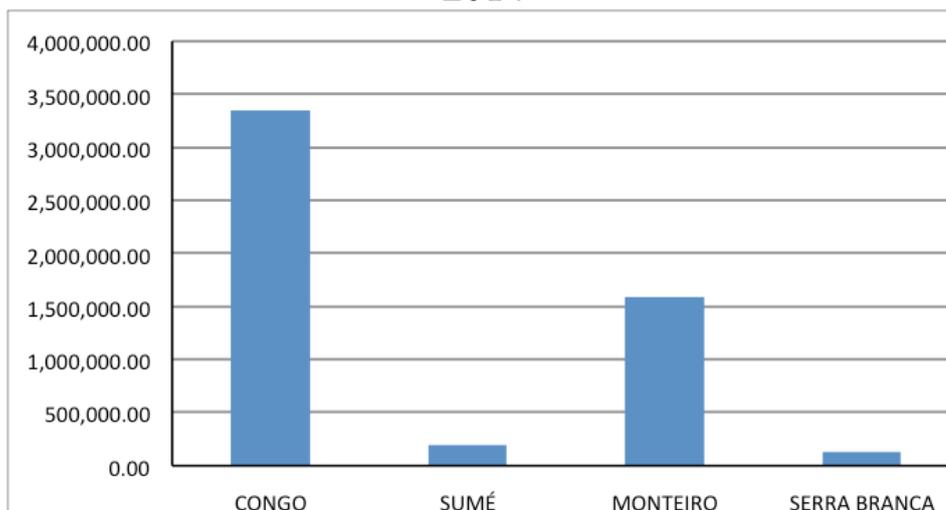
No ano de 2014, as contratações a partir de processos licitatórios somaram 9.188.156,96 (nove milhões cento e oitenta e oito mil cento e cinquenta e seis reais e noventa e seis centavos).

Desse total, fazendo uma análise a nível local, 36,44% foram oriundos de contratos firmados com licitantes do município do Congo, totalizando R\$ 3.348.128,10 (três milhões trezentos e quarenta e oito mil cento e vinte e oito reais e dez centavos). Todos estes contratos foram firmados com Micro Empresas, Empresas de Pequeno Porte, Micro Empreendedores Individuais, Produtores Rurais e Autônomos que ainda não se formalizaram através do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). As contratações foram feitas em sua maioria com empresas localizadas em nível regional representando 57,16% das contratações no Município. Esse território representa o Cariri Ocidental do Estado da Paraíba, compreendendo os municípios de Congo, Sumé, Monteiro e Serra Branca.

Esses dados são importantes, pois demonstram que mais da metade dos recursos públicos destinados à manutenção da administração pública foi distribuída na região do Cariri Ocidental e principalmente no próprio Município.

O gráfico abaixo apresenta valores individuais para cada município, obtidos através da soma de todos os contratos firmados com licitantes vencedores.

Gráfico 1 – Destinação de contratos referentes ao ano de 2014



Fonte: Elaboração própria com base nos Processos Licitatórios da Prefeitura Municipal de Congo no ano de 2014.

A partir destas informações, podemos constatar a participação de cada um destes Municípios nos contratos firmados com a Prefeitura de Congo através de processos licitatórios, bem como identificar a importância destas contratações a nível local, tendo em vista que grande parte dos recursos ficou no Município.

Outras cidades da Paraíba, consideradas de grande porte, representaram 33,45% dos valores contratados, sendo elas João Pessoa, Campina Grande, Patos, Cabaceiras e Bayeux. A cidade de Campina Grande detém a maior parte desse total, somando R\$ 2.172.972,80 (dois milhões cento e setenta e dois mil novecentos e setenta e dois reais e oitenta centavos) em contratações. Esses certames em sua maioria tiveram como objeto aquisição de medicamentos e material médico hospitalar, fornecidos por distribuidoras. Estes segmentos de empresas não são comuns na região, dessa forma tais contratações só são possíveis em grandes cidades. Também foram firmados contratos com empresas

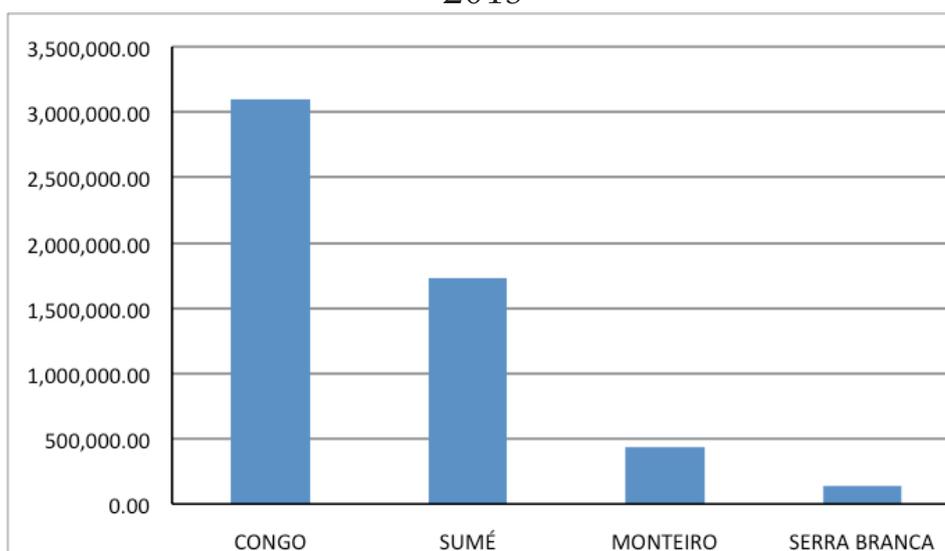
de outros Estados, sendo 7% com licitantes do estado de Pernambuco, 2,3 % do Rio Grande do Sul e 0,08% de São Paulo.

Já no período de 2015, a prefeitura acumulou R\$ 12.029.205,67 (doze milhões vinte e nove mil duzentos e cinco reais e sessenta e sete centavos) em contratações a partir de processos licitatórios. Desse total, apenas 25,73% foram firmados com licitantes do Município, representando 10,71% a menos que o diagnosticado no ano anterior. Igualmente a 2014, todos os contratos foram firmados com Micro Empresas, Empresas de Pequeno Porte, Micro Empreendedores Individuais, Produtores Rurais e Autônomos que ainda não se formalizaram através do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Isso pode ser justificado em virtude de o Município não possuir empresas que ultrapassem o nível de Empresas de Pequeno Porte.

Quanto às contratações a nível regional, também foi diagnosticado um percentual menor em relação ao ano anterior, somando 44,97%. O território ficou delimitado da mesma forma, com área de abrangência restrita ao Cariri Ocidental do estado da Paraíba, compreendendo os municípios de Congo, Sumé, Monteiro e Serra Branca.

O gráfico 2 discrimina os valores individuais, obtidos através da soma de todos os contratos firmados com licitantes vencedores situados em cada município.

Gráfico 2 – Destinação de contratos referentes ao ano de 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos Processos Licitatórios da Prefeitura Municipal de Congo no ano de 2015.

Podemos identificar que os municípios de Congo e Serra Branca mantiveram quase os mesmos valores obtidos em 2014. Quanto aos municípios de Sumé e Monteiro, verificou-se uma inversão nesse período.

A maior parte dos contratos, que representou 52% dos valores contratados, ficou com cidades de grande porte do Estado, sendo elas João Pessoa, Campina Grande, Patos, Pombal e Bayeux. Os destaques foram Campina Grande e Pombal. A primeira acumulou R\$ 2.172.972,80 (dois milhões cento e setenta e dois mil novecentos e setenta e dois reais e oitenta centavos), tendo estas contratações em sua maioria como objeto aquisição de medicamentos e material médico hospitalar, fornecidos por distribuidoras. Estes segmentos de empresas não são comuns na região, dessa forma tais contratações só são possíveis em grandes cidades. A segunda obteve R\$ 3.487.907,59 (três milhões quatrocentos e oitenta e sete mil novecentos e sete reais e cinquenta e nove centavos) em

apenas um contrato, firmado com uma Empresa de Pequeno Porte que venceu a licitação para CONSTRUÇÃO DE ESCOLA COM 12 SALAS DE AULA – PADRÃO FNDE.

Ademais, a Prefeitura firmou 2,58% dos contratos com empresas do estado de Pernambuco, para aquisição de medicamentos e contratação de apresentações artísticas para festividades e 0,44% com uma Empresa de Pequeno Porte do Rio Grande do Norte para realização de concurso público.

Caracterização dos licitantes participantes nos processos licitatórios no município de Congo nos anos de 2014 e 2015

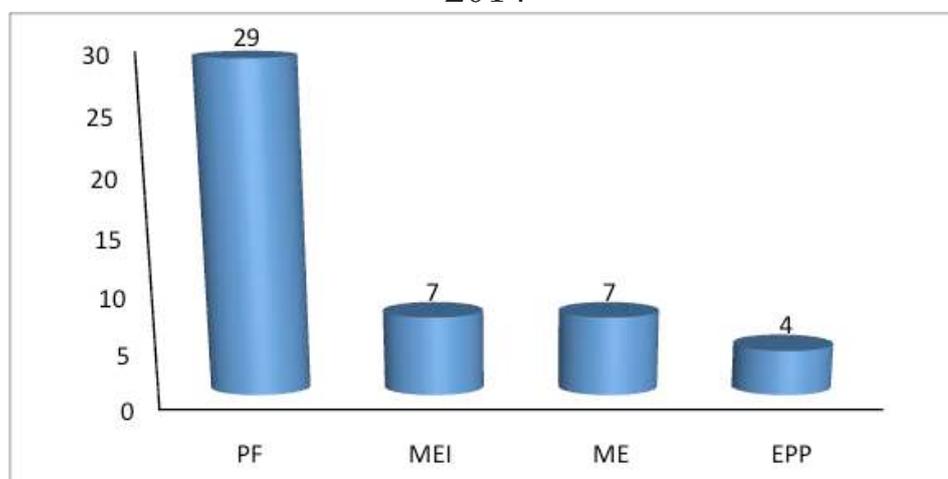
No ano de 2014, a Prefeitura Municipal do Congo realizou 71 processos licitatórios de diversas modalidades, somando ao todo 111 participantes e 98 vencedores. Do total, 33 vencedores estavam enquadrados na condição de Micro Empresa (ME), 16 com Empresa de Pequeno Porte (EPP), 7 Micro Empreendedor Individual (MEI), 29 como autônomos ou agricultores, sendo considerados Pessoas Físicas (PF), 9 Médias ou Grandes Empresas (M/GE) e 4 não foram identificadas.

Fazendo uma análise a nível local, 47 licitantes vencedores são do município do Congo. Desse total, 29 são agricultores rurais ou autônomos, participando desses processos na condição de Pessoa Física (PF). Os certames em que estes participaram tiveram como objeto a: aquisição de gêneros alimentícios, através de grupos formais da agricultura familiar e de empreendedores familiares rurais constituídos em cooperativas e associações ou grupos informais de agricultores familiares para atender a demanda do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); contratação de transportadores autônomos (pessoas físicas) para

efetuarem o transporte escolar de alunos residentes na zona rural e adjacências para a sede do Município e demais localidades; locação de veículo (carro-pipa) para transporte de água potável para consumo humano e para abastecimento da população rural do município do Congo; e Locação de Veículos. Na condição de Micro Empreendedor Individual (MEI) foram 7, todos do ramo de Fretamento de Veículos (táxis). Enquadradas como Micro Empresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP) foram 11, contratadas para prestação de serviços e fornecimento de produtos diversos.

O gráfico abaixo apresenta, de forma objetiva, estas informações:

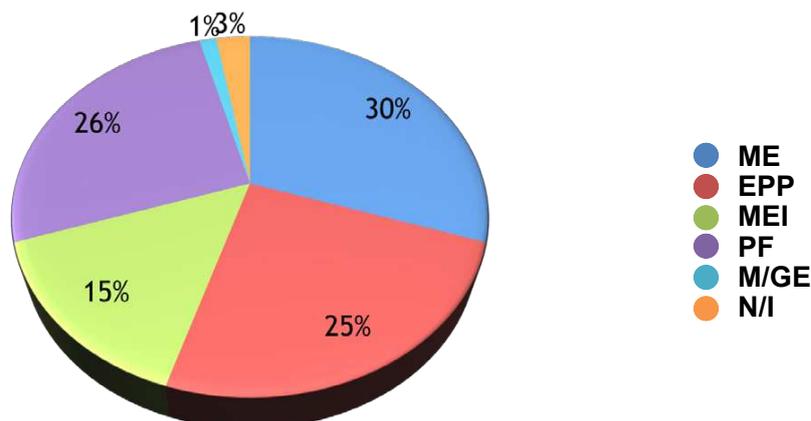
Gráfico 3 – Porte dos vencedores em certames do Congo em 2014



Fonte: Elaboração própria com base nos Processos Licitatórios da Prefeitura Municipal de Congo no ano de 2014.

Já no ano de 2015, foram realizados 47 processos, bem menos que no ano anterior, onde foi constatada apenas a participação de 81 licitantes, sendo que 73 destes consagraram-se vencedores. De acordo com o porte de cada licitante vencedor, foi possível apresentar os seguintes dados percentuais:

Gráfico 4 – Porte dos vencedores em 2015



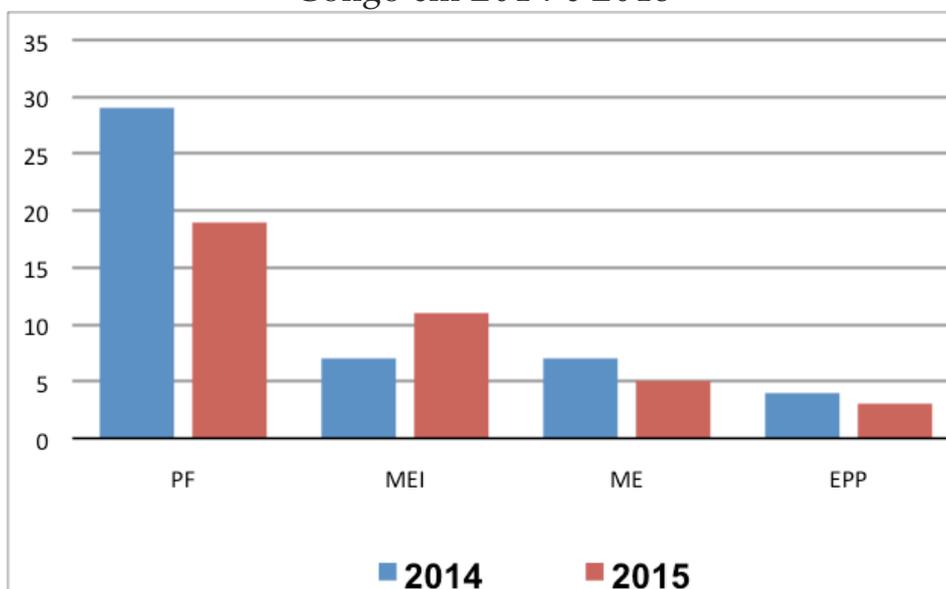
Fonte: Elaboração própria com base nos Processos Licitatórios da Prefeitura Municipal de Congo no ano de 2015.

Foi constatado que o número Micro Empresa (ME), Pessoas Físicas (PF) e Médias ou Grandes Empresas (M/GE) vencedoras diminuíram em relação ao constatado em 2014, sendo que apenas 22 se enquadraram como ME, 19 como PF e apenas 1 como M/GE. O número de Empresas de Pequeno Porte (EPP) vencedoras aumentou para 18, bem como o Micro Empreendedor Individual (MEI) que passou de 7 em 2014 para 11 no ano de 2015. Apenas 2 empresas não foram identificadas (N/I).

Quanto aos vencedores residentes ou sediados no município do Congo, foram identificados apenas 38, ficando abaixo dos dados constatados no ano anterior. A quantidade de agricultores rurais ou autônomos (pessoa física/PF) diminuiu para 19, tendo como objeto os mesmos segmentos de 2014. A participação de Micro Empreendedor Individual (MEI) aumentou em 2015, passando de 7 licitantes em 2014 para 11, seguindo o ramo de Fretamento de Veículos (táxis) e locação de veículos. No segmento de Micro Empresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP), foi constatada uma diminuição, somando apenas 8 vencedores, três a menos que no ano anterior.

O gráfico abaixo apresenta uma comparação entre a quantidade de vencedores dos certames residentes e os sediados no município do Congo nos anos de 2014 e 2015:

Gráfico 5 – Comparação de vencedores em certames do Congo em 2014 e 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos Processos Licitatórios da Prefeitura Municipal de Congo no ano de 2014.

Com base nas informações contidas no gráfico acima, podemos identificar uma diminuição acentuada do número de vencedores de certames de todos os portes de enquadramento no município do Congo, caracterizando assim diminuição da distribuição de recursos públicos a estes licitantes. Quanto à distribuição de recursos, também foi identificada uma diminuição na soma dos totais de contratos firmados nos períodos, sendo que, em 2015, foram constatados R\$ 253.257,90 (duzentos e cinquenta e três mil duzentos e cinquenta e sete reais e noventa centavos) em contratações a menos que 2014.

Considerações finais

O poder público é um dos grandes responsáveis pelo desenvolvimento econômico e social sustentável. A Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006 é responsável por criar mecanismos que favoreçam o crescimento econômico, principalmente no que tange ao tratamento diferenciado e favorecido para Micro e Pequenas Empresas em licitações públicas, visto que estes empreendimentos possuem participação expressiva no PIB, na geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social. Nesse contexto, o Estado surge como consumidor potencial para esses pequenos negócios, principalmente em pequenos Municípios.

O artigo buscou identificar o grau de cumprimento das disposições contidas na Lei Complementar 123/06 no município do Congo, mais precisamente no que tange ao tratamento diferenciado em licitações para micro e pequenas empresas. Foi verificado que o Município vem cumprindo as determinações da Lei, tendo seu início a partir da criação da Lei municipal que desde o início de sua vigência nunca foi alterada, estando dessa forma totalmente desatualizada. Além disso, a Lei determina várias ações que devem ser cumpridas pelo poder público no intuito de promover a participação de empresas locais nesses processos de licitações, como é o caso da divulgação do planejamento anual de contratações públicas a serem realizadas e as comemorações alusivas ao dia Municipal do Micro Empreendedor Individual, da Micro Empresa e da Empresa de Pequeno Porte, que não acontecem.

Constatou-se que a maioria das contratações feitas, no período indicado, ocorreu com empresas locais ou regionais, estando todas licitantes enquadradas no porte estabelecido na Lei 123/06. Houve diminuições em quase todos os sentidos do ano de 2014 para 2015. Diminuíram-se a quantidade de certames, o número de participantes, números de vencedores

etc. No tocante aos valores, em 2015 foi constatada a destinação de mais recursos para contratações, sendo que estas ocorreram de forma mais centralizadas a uma única obra.

Em âmbito local, foi identificada uma diminuição acentuada do número de vencedores de certames de todos os portes de enquadramento no município do Congo, bem como quanto à distribuição de recursos que também foi afetada de um ano para o outro.

Nesse contexto, torna-se necessário inicialmente a atualização da Lei atualmente vigente no Município, para que a partir disso o poder público inicie sua aplicação de forma correta, no intuito de cumprir as determinações contidas neste ordenamento jurídico. Ademais, a gestão municipal deve promover um vínculo colaborativo entre os atores envolvidos nesse processo, sendo eles os agentes de desenvolvimento do Município, a sala do empreendedor e o departamento de licitações, no intuito de promover e discutir planos de ações voltados ao cumprimento da lei. Esses ajustes interferem diretamente na condução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social, possibilitando a circulação destes recursos no próprio Município, bem como a geração de emprego e renda.

Referências

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 / Senado Federal, Secretaria Especial de Informática. Brasília, DF, 2014.

_____. Planalto. **Lei Complementar 123, 14 de Dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 06 maio 2015.

_____. Planalto. **Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 Out. 2015.

_____. Planalto. **Lei 10.520, de 17 de Julho de 2002.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 06 maio 2014.

_____. Planalto. **Lei 147, de 7 de Agosto de 2014.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp147.htm>. Acesso em: 06 maio 2015.

_____. Planalto. **Lei 12.462, de 4 de Agosto e 2011.**
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 27 out. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos; **Manual de Direito Administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CERINO, Pedro de Jesus. **Micro e pequenas empresas e as compras governamentais: uma abordagem sobre a aplicação do Capítulo V da Lei 123/06 no Brasil e em Roraima.** Porto Velho. 2009. 152f. Dissertação (Mestrado Internacional) do Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Roraima. Porto Velho - RR, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração – teoria, processo e prática.** São Paulo: Atlas, 1995.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Estados, Municípios e a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.**
Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageId=FF808181273E546301273E9A2A8420E3&lumItemId=->>

[FF8080814C0DD250014C0FD0CD4510AD](#)> Acesso em: 28 abr. 2016.

CONGO. Lei 077, de 23 de agosto de 2010.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Gaudino de. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses: da redação científica à apresentação do texto final**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

LUSTOSA, Dayane Sanara de Matos. **Licitação: inexigibilidade x dispensa**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n.76, maio 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7788>. Acesso em: abr. 2016.

MAROLLI, Gisele. **Desenvolvimento Local: um estudo baseado na importância das micro e pequenas empresas no município de PITANGA/PR**. Dissertação Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade do Contestado. Canoinhas – SC, 2011.

MARQUES, Heitor Romero; MANFROI, José; CASTILHO, Maria Augusta de; NOAL, Mirian Lange. **Metodologia da pesquisa e do trabalho científico**. Campo Grande: Mato Grosso do Sul: UCDB, 2006.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7. ed. São Paulo: Método, 2011.

PORTAL DO EMPREENDEDOR – MEI. **Pequenas Empresas Incrementam Economia de Municípios.** Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/noticias/noticias-do-portal/pequenas-empresas-incrementam-economia-de-municipios>> Acesso em: 07 Abr. 2016.

SANTOS, José Anacleto Abduch. As licitações e o estatuto da microempresa. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador – Bahia, n.14, jun/jul/ago. 2008.

SANTOS, Anselmo Luís dos; KREIN, José Dari; CALIXTRE, André Bojikian (org's). **Micro e pequenas empresas mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA. 2012.

SEBRAE (Org). **A implementação da Lei Geral.** Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/a-implementacao-da-lei-geral,be187b008b103410Vgn-VCM100000b272010aRCRD>> Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. **Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil.** Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/Micro-e-pequenas-empresas-geram-27%25-do-PIB-do-Brasil>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

Sobre os Autores

Antônio Campos Junior

Mestrado em Filosofia pela Universidade Federal da Paraíba (2006). Graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (1996), especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Estadual da Paraíba (2001), especialização em História da Filosofia pela Universidade Federal da Paraíba (2003). Advogado - fevereiro de 1997. É professor da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Gilvan de Lima Dias Filho

Doutor em Educação Brasileira. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará - UFC em 2000. Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG em 2003. Atualmente é professor efetivo da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, alocado no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido - CDSA, Campus de Sumé. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Desenvolvimento Sustentável e Métodos Quantitativos, atuando principalmente nos seguintes temas: Teoria Econômica: Macroeconomia e Microeconomia; Economia Rural e Regional; Políticas e Finanças Públicas; e Gestão Financeira.

José Irivaldo A. O. Silva

Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Sociologia. Especialista em Direito Empresarial e Gestão das Organizações Públicas. Graduação em Ciências Jurídicas. Doutorando em Ciências Jurídicas. Exerceu o cargo de Analista Judiciário do Tribunal de Justiça da Paraíba durante sete anos. Atualmente é doutorando em ciências sociais. É professor no curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Campina Grande, no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA). Coordena os projetos PROEXT, Observatório de Políticas Públicas do Semiárido no CDSA, Centro de Referência em Direitos Humanos e o Programa de Educação Tutorial do CDSA. É pesquisador com ênfase em conflitos ambientais, meio ambiente, sociedade de risco, legislação ambiental e políticas públicas. É membro atuante em diversos grupos de pesquisa e da rede de pesquisa WATERLAT, <http://www.waterlat.org/Members.html#brazil>. E-mail: irivaldos@uol.com.br ou prof.irivaldo@ufcg.edu.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8980645523068866>.

José Marciano Monteiro

Doutor em Ciência Sociais. Mestrado e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Graduado em Filosofia e graduando em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutorando em Ciências Sociais. Professor e pesquisador na área de Sociologia Política e Direitos Humanos da UFCG/CDSA. Tem experiência na área de Planejamento Estratégico. Coordenador Técnico do Plano Diretor do município de Queimadas/PB (2006-2008). Coordenador da área de Proteção aos Direitos Fundamentais da Pessoa no Centro de Referência em Direitos Humanos do Cariri (CRDH).

Pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Gestão, Política e Cidadania da UFCG (NUGEP) e do Núcleo Interdisciplinar de Educação em Direitos Humanos (NIEDH). Email: marcia-nomonteiro@ufcg.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1364782229198714>.

Kelly Cristina Costa Soares

Doutora em Ciência Política. Mestrado em Sociologia (2000). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1997). É professora e pesquisadora da Universidade Federal de Campina Grande. Tem experiência na área de sociologia: teoria sociológica e sociologia política. Em Ciência Política, tem experiência em discussões sobre Conflitos e Coalizões Políticas, atuando principalmente nos seguintes temas: Instituições políticas e mudanças institucionais.

Luis Antonio Coêlho da Silva

Doutor em Ciências Sociais. Professor Adjunto da UFCG/ CDSA, *Campus* Sumé, na área de contabilidade. Leciona disciplinas, como: contabilidade pública, economia solidária, gestão do terceiro setor, elaboração de projetos e captação de recursos públicos, associativismo e cooperativismo. Ministrou minicursos e palestras na área de: desenvolvimento sustentável, auditoria pública, empreendedorismo e relações humanas. Ensina e orienta trabalhos em nível de graduação e pós-graduação em gestão pública e em economia solidária e autogestão. Possui vários trabalhos publicados na área de gestão pública e de economia solidária em eventos nacionais e internacionais.

Patrícia Trindade Caldas

Doutoranda em Administração. Professora Efetiva da Universidade Federal de Campina Grande, lotada na UAAD/CH/UFCG, vinculada ao Curso de Administração. Possui graduação em Administração pela Universidade Estadual da Paraíba (2004), especialização em Gestão Estratégica de PMEs pela Universidade Federal de Campina Grande (2006) e mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal da Paraíba (2008). Participa como pesquisadora no Grupo de Estudos em Gestão, Inovação e Tecnologia - GEGIT e no Grupo de Estudos Instituições, Gestão Pública e desenvolvimento Sustentável. Seus atuais temas e áreas de interesse envolvem: Gestão do Conhecimento; Inovação; Estratégia; Gestão Pública.

Sobre o livro

Projeto Gráfico/Editoração: Jefferson Ricardo Lima

Design da Capa:

Tipologias Utilizadas: Germano e Sabon LT Std