

CSDT

controle social e
desenvolvimento territorial

control social y
desarrollo territorial



EQUIPE EDITORIAL**Corpo Editorial**

Aírton Cardoso Cançado (UFT)

Fernando Guilherme Tenório (FGV)

Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

Gerente de Revista

Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento (PPGCTIA / UFRRJ)

Editor de Produção

Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

Editor Convidado

Sergio Luís Allebrandt (UNIJUÍ)

Corpo Editorial

Adriana Soares de Schueller (UFRRJ)

Alejandro Santibañez Handschuch (Universidad de Chile)

Alex Pizzio da Silva (UFT)

Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)

Fernando Javier Isuani (UNGS - Argentina)

Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ)

Fernando López Parra (UASB - Equador)

José Roberto Pereira (UFLA)

Luis Moretto Neto (UFSC)

Márcio de Albuquerque Vianna (UFRRJ)

Marco Antônio Teixeira (FGV)

Roberto da Costa Pimenta (FGV)

Sérgio de Mattos Hilst (UFRJ)

Thais Soares Kronemberger (UFF)

Waldecy Rodrigues (UFT)

Projeto Gráfico

Vinícius Henrique Brandão (UFRRJ)

SUMÁRIO

Editorial

1. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: Fortalecimento da cultura participativa na sociedade civil	07
(Juliany Borges da Cunha, Faculdade ITOP; Luynara Raica Lima Rodrigues Siqueira, Faculdade ITOP; Agnelo Rocha Nogueira Soares, Faculdade ITOP)	
2. GESTÃO DEMOCRÁTICA E EDUCAÇÃO: Caminhos percorridos para construir a participação	18
(Shirlene Consuelo Alves Barbosa, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Lucília Augusta Lino, Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Lilian Couto Cordeiro Estolano, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
3. CAMPOS SANTOS E RESISTÊNCIA KALUNGA: O direito ao território histórico nos quilombos do tocantins.	38
(CATELAN, Márcio Roberto, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; CATELAN, Camila Assad, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; SOUZA, João Batista Alves de, Instituto Federal de Mato Grosso do Sul)	
4. INFLUÊNCIAS TEÓRICAS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)	56
(Milene Dias Almeida, Universidade Federal do Rio de Janeiro ; Riyuzo Ikeda Júnior, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
5. ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ESTADO DO TOCANTINS: ESTATÍSTICAS E DESAFIOS	69
(José Wilson Pereira de Lima Júnior, Centro Universitário Internacional (Uninter))	
6. A participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins.	81
(Leandro Pereira Freitas, Universidade Federal do Tocantins; Marúzia Carvalho Maia, Universidade Federal do Tocantins; Denilda Caetano de Faria, PUC-GO)	
7. Desafios na construção de um periódico científico no Brasil: O caso da Revista Controle Social e Desenvolvimento territorial – CSDT (ISSN 2527-1253)	95
(NASCIMENTO, Carlos A. Sarmiento, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; IKEDA JUNIOR, Riyuzo , Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
8. TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE ITAGUAI / RJ A PARTIR DA CHEGADA DE GRANDES INVESTIMENTOS: UMA ANÁLISE DOS ANOS 2005 A 2015	108
(Dayenne Gomes Brandão de Oliveira, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Lamounier Erthal Villela, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Carlos Alberto Sarmiento Nascimento, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)	
9. DIVULGAÇÃO DE COLETÂNEA	124

EDITORIAL

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Edital pró-integração nº 55/2013”

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Edital pró-integração nº 55/2013”

Em um país no qual a Constituição Federal de 1988 instituiu a participação da sociedade nas políticas públicas, observa-se a necessidade de buscar um modelo de gestão pública fundado em um processo democrático, cooperativo e educativo, de modo que a sociedade, conscientizada de seu papel político-deliberativo, possa influenciar em todos os âmbitos decisórios, desde o planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Nesse propósito, os diferentes atores sociais possuem um papel relevante na participação e no desenvolvimento local a medida que os problemas socioeconômicos não podem ser mais resolvidos pela ação unilateral do Estado.

A Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT) em sua 5ª edição reúne artigos que apresentam reflexões sobre gestão das política pública e participação social no comprometimento e ações em prol do desenvolvimento local, considerando as especificidades de cada território. Esse número trás contribuições para aquisição de conhecimentos de maneira didática e que podem favorecer a estruturação de informações de maneira pragmática, para que o leitor possa exercer seu papel como estudante, pesquisador, administrador ou participante de temas relacionados à política pública e ao acesso ao desenvolvimento local, com instrumentos e preposições de análises da ação pública nos territórios.

O artigo **Influências teóricas na política industrial do governo Lula (2003-2010)** apresentou uma análise das influências das correntes de pensamento econômico nas decisões de política industrial do governo Luís Inácio Lula da Silva no período de 2003 a 2010. Partiu da definição dos conceitos de política industrial e de seus instrumentose fundamentos teóricos, em seguida, apresentou-se um histórico da evolução da utilização dessa política no Brasil.

O artigo **Transformações econômicas e socioeconômicas do município de Itaguaí / RJ a partir da chegada de grandes investimentos: uma análise dos anos 2005 a 2015** visou verificar se estas transformações produtivas, territoriais, econômicas e sociais se desdobraram em um processo de desenvolvimento local para a região ou apenas resulta-

ram em um crescimento econômico, buscando entender como se deu a entrada desse capital e a sua relação com a população local e o próprio poder público de Itagua e a quem estes empreendimentos de fato estão beneficiando.

O artigo **A importância do controle social na gestão pública: fortalecimento da cultura participativa na sociedade civil** demonstrou a importância da participação da sociedade civil na Gestão Pública, por meio do controle social, a fim de fiscalizar, monitorar e controlar as ações da administração pública, ou seja, familiarizar e esclarecer o que é o controle social e quais os mecanismos disponíveis para efetivação da participação do cidadão na gestão pública.

O artigo **Gestão democrática e educação: caminhos percorridos para construir a participação** apresentou uma discussão acerca do processo de democratização no Brasil após o Golpe Militar de 1964, bem como faz um resgate histórico do surgimento dos conselhos na sociedade brasileira contemporânea, em especial, os conselhos escolares e a importância do Plano Nacional de Educação para a gestão democrática.

O artigo **Campos Santos e resistência kalunga: o direito ao território histórico nos quilombos do Tocantins** objetivou desvelar a resistência de uma coletividade negra desde sua formação, seus Campos Santos como elementos diacríticos circunscrevendo um território histórico, efetividade da política pública e sua legislação.

O artigo **Esgotamento sanitário no estado do Tocantins: estatísticas e desafios** nasceu com o objetivo de determinar as diretrizes e universalizar o acesso ao saneamento básico no Brasil. Realizou um levantamento das informações, pesquisa por meio de dados oficiais, disponibilizados pelo IBGE, no ano de 2010, pesquisou a legislação referente ao assunto e o levantamento bibliográfico sobre os rumos do saneamento e as principais políticas aplicadas no Brasil. Foram apontados os desajustes entre a legislação e a realidade, a partir disso foram propostas soluções para a melhora no atendimento à população tocantinense e para subsidiar decisões públicas.

O artigo **A participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins** verificou como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins. Destacou como veio de pesquisa o Orçamento Participativo, instrumento que possibilita a participação social nos planos e orçamentos do Estado.

Por fim o artigo **Desafios na construção de um periódico científico no Brasil: o caso da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial – CSDT** apresentou os meandros, que levam ao processo e construção de uma revista científica no Brasil, apresentando um paralelo histó-

rico (Pré e Pós), sobre a concepção e desenvolvimento da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial – CSDT, elaborada a partir do edital CAPES “Edital pró-integração nº 55/2013”.

Esta edição também abre espaço, para a publicação monográfica de novos pesquisadores, com a finalidade de promover o desenvolvimento científico e de pesquisas no setor das políticas públicas e desenvolvimento no país.

Ainda nesta com a finalidade de apresentar novas de obras acadêmicas, divulgamos a primeira parte da coletânea de livros intitulados “Controle Social de territórios: Teoria e Prática” (Volumes de 1 à 4), sendo especificamente divididos os volumes 1 e 2 na 5ª edição da Revista (Janeiro – Junho, 2019) e os volumes 3 e 4 na 6ª edição desta Revista (Julho – dezembro, 2019). Obras foram financiadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Ministério da Educação do Brasil (MEC) e promovidas em parceria entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Os trabalhos desta edição procuraram aguçar a busca pelo conhecimento e análise do papel do Estado e a participação da sociedade na implementação das políticas públicas. Obviamente, mais pesquisas são necessárias – em particular, pesquisas aplicadas que instiguem esforços de sistematização e análise crítica sobre os temas apontados para uma dinâmica que amplia a democracia e o Estado democrático.

Boa leitura

Lucimar Ferraz

Todo conteúdo publicado nos capítulos, dados, fotos, gráficos, tabelas, opiniões, análise e ortografia são de total responsabilidade de seus autores.



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 | ISSN: 2527 - 1253

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: Fortalecimento da cultura participativa na sociedade civil

Juliany Borges da Cunha*

Luynara Raica Lima Rodrigues Siqueira**

Agnelo Rocha Nogueira Soares***

*Bacharel em Serviço Social pela Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS. Pós-Graduada em Gestão Pública pelo Instituto Tocantinense de Educação Superior e Pesquisa Ltda– Faculdade ITOP. E-mail: julianyborgesc@gmail.com

**Bacharel em Serviço Social pela Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS. Pós-Graduada em Gestão Pública pelo Instituto Tocantinense de Educação Superior e Pesquisa Ltda– Faculdade ITOP. E-mail: luynara.raica@bol.com.br

*** Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT, 2014) , especialização em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Santo Agostinho (FSA, 2006), especialização em Gestão Pública pelas Faculdades Integradas de Jacarepaguá (FIJ, 2011), especialização em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes (UCAM, 2015) e é mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT, 2017). Foi Analista Administrativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Analista de Planejamento da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Escrivão de Polícia Federal (DPF). Atualmente é Analista Judiciário no Tribunal Regional Federal da Primeira Região e professor dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade ITOP. E-mail: agnelo.rochanogueira@gmail.com

RESUMO: O objetivo deste artigo é demonstrar a importância da participação da sociedade civil na Gestão Pública, por meio do controle social, a fim de fiscalizar, monitorar e controlar as ações da administração pública, ou seja, familiarizar e esclarecer o que é o controle social e quais os mecanismos disponíveis para efetivação da participação do cidadão na gestão pública. Para a realização desta pesquisa, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica exploratória documental. Após a análise documental e a realização do levantamento de dados bibliográficos que comprovam que a participação é importante e contribui para a correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente, buscaram-se tornar visível, também, as potenciais dificuldades e as áreas de resistências para a concretização do exercício do controle social. Ao final deste esboço, é exposta a deficiência na participação da população em acompanhar a gestão pública em sua região.

Palavras-Chaves: Gestão Pública. Gestão Social. Controle Social.

ABSTRACT: The purpose of this article is to demonstrate the importance of civil society participation in Public Management, through social control, in order to supervise, monitor and control public administration actions, that is, familiarize and clarify what is the social control and what mechanisms are available to ensure citizen participation in public management. For the accomplishment of this research, documental exploratory bibliographical research was used as methodology. After the documentary analysis and the collection of bibliographical data that prove that participation is important and contributes to the correct application of public resources, making the needs of society are met efficiently, we have sought to make visible, the potential difficulties and areas of resistance to the achievement of the exercise of social control. At the end of this outline, it is exposed the deficiency in the participation of the population to follow the public management in their region

Keywords: Public Administration. Social Management. Social Control.

RESUMEN: El objetivo de este artículo es demostrar la importancia de la participación de la sociedad civil en la Gestión Pública, a través del control social, a fin de fiscalizar, monitorear y controlar las acciones de la administración pública, o sea, familiarizar y esclarecer lo que es el control social y que los mecanismos disponibles de la participación del ciudadano en la gestión pública. Para la realización de esta investigación, se utilizó como metodología la investigación bibliográfica exploratoria documental. Después del análisis documental y la realización del levantamiento de datos bibliográficos que comprueban que la participación es importante y contribuye a la correcta aplicación de los recursos públicos, haciendo que las necesidades de la sociedad sean atendidas de forma eficiente, se buscaron hacer visible, también, las potenciales dificultades y las áreas de resistencias para la concreción del ejercicio del control social. Al final de este esbozo, se expone la deficiencia en la participación de la población en acompañar la gestión pública en su región

Palabras clave: Gestión Pública. Gestión Social. Control Social.

INTRODUÇÃO

O contexto político e social brasileiro, desde as últimas décadas do século passado, tem sido marcado pelo processo de redefinição do papel do Estado, a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas.

Esse processo Constituinte foi um momento de inflexão, emergente dos movimentos sociais, que buscavam consolidar a ideia de “participação” num patamar diferente da “participação” entendida de uma forma mais ampla e genérica. Assim, os movimentos sociais não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos, de participar da “invenção de uma nova sociedade”.

Nesse novo formato institucional, surgem os Conselhos Gestores como um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo-se dos cidadãos uma atuação efetiva, por meio de processos interativos, no âmbito da gestão pública. Porém, será que a sociedade civil conhece a importância de participar desse processo de integração da sociedade com a Administração Pública? Esses instrumentos de interação no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas são de fácil acesso e entendimento para a sociedade em sua totalidade?

O Controle Social é a efetiva integração da sociedade com a Administração Pública na reso-

lução de problemas e proposição de soluções e novas ideias. Ele é exercido pela própria sociedade e tem como principais objetivos a prevenção à corrupção, a aproximação com o Poder Público e o exercício da cidadania. O Controle Social serve, também, como complemento aos controles institucionais, tais como, o Controle Interno e o Controle Externo, principalmente em relação ao uso dos recursos públicos.

Com o intuito de explorar ao máximo as potencialidades dos bancos de dados bibliográficos existentes e disponíveis para realização dessa pesquisa, de acordo com seu problema e o objetivo geral, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica exploratória documental.

Em um primeiro momento determinou-se os conceitos básicos que seriam explorados pela pesquisa, ou seja, a escolha de palavras-chave que foram utilizadas na busca de referências. Em seguida catalogaram-se os documentos científicos selecionados e formou-se o banco de dados inicial, extraíndo os artigos que possuíam aderência com a pesquisa.

Nesse contexto foram propostos métodos e ferramentas para o levantamento da base bibliográfica, catalogação, realização de filtros e priorização da leitura dos artigos, a fim de garantir que a pesquisa a realizar-se fosse imparcial em relação às fontes de dados e aos dados em si, evitando vieses.

O artigo estrutura-se inicialmente no levantamento de um marco histórico da participação social no Brasil, trazendo uma contextualização da participação social com o ressurgimento dos movimentos sociais no Brasil, assim, por movimentos de lutas surgindo à expressão “controle social”.

Ainda na construção teórica, discorreremos sobre o conceito da Gestão pública e Gestão social, para compreendermos melhor a importância do controle social na gestão pública até chegarmos a uma abordagem sobre o

controle social, também entendido como a participação do cidadão na gestão pública. Feito isso, discorreremos sobre os desafios para a concretização do controle social e também quais os mecanismos existentes para o exercício do controle social.

Assim, este artigo tem por objetivo contribuir com o debate sobre a importância do fortalecimento da participação da sociedade na administração pública, por meio do controle social.

CONTEXTO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.

Embora o Brasil tenha vivido, entre 1964 e 1985, sob o regime autoritário militar, onde a participação dos cidadãos na esfera pública e a liberdade de expressão eram limitadas e controladas, havia grande mobilização da sociedade brasileira com a finalidade de transformação social, deste modo, gerando emancipação e consciência cidadã.

No Brasil foram muitas as iniciativas para reivindicar os direitos sociais e melhorias na qualidade de vida dos cidadãos. O debate sobre a participação social ressurgiu no Brasil a partir da segunda metade da década de 1970, com a relação do Estado com os movimentos sociais; quando o Estado passa a reconhecer os movimentos sociais e estes passam a admitir a negociação com o Estado (COSTA, 1989).

Maria do Carmo A. A. Carvalho (1998) destaca que os movimentos sociais foram tidos como a *incubadora desta nova cultura participativa e de uma ampliação da relação entre partidos, Estado e sociedade*.

Ainda afirma que:

“...a participação popular sempre existiu desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular,

que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

Deste ponto de vista podemos analisar a “participação” conquistada e possível nas diversas fases e tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos”, como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia, as mobilizações de inquilinos, e tantas outras.”

Ou seja, esse surge em seu papel tradicional de captadores de novas demandas e reivindicações em ‘estado bruto’ (postura da oposição, da reivindicação e da pressão) e no decorrer dos anos adquire uma nova roupagem voltada para uma participação mais complexa e qualificada no processamento dessas demandas em instâncias políticas decisórias.

Assim, os movimentos sociais incorporam o aprendizado da interlocução, da formulação de propostas, da negociação e da disputa de espaços, conseqüentemente conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos.

Nesse sentido, podemos entender os movimentos sociais como ações coletivas com a finalidade de alcançar mudanças sociais a partir do debate e luta política. Foi por meio dos movimentos que a população buscou participar das políticas públicas e tomada de decisões do poder público e gestão das políticas públicas. Assim,

foi na década de 80 com o início do processo de redemocratização do país que a expressão “controle social” passou a ser reconhecida, foi um marco importante, pois se caracterizou por movimentos de luta para ampliação dos mecanismos de diálogo entre o Estado e os cidadãos.

A Constituição Federal de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares, teve grandes avanços nos direitos sociais, desse modo, proporcionando mudanças à sociedade brasileira, onde se destaca a reivindicação da população pela participação da sociedade nos processos de tomadas de decisão e gestão das políticas públicas.

A nova Constituição brasileira de 1988 introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), também abriu a possibilidade de criação dos mecanismos de controle social como: os conselhos de direitos, de políticas e de gestão de políticas sociais específicas, e ainda instituiu a democracia participativa.

Assim, o controle social, segundo Raichelis (1998, p. 12)

“implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados”.

Diante disso, a Constituição de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã” elaborou um contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões. E, dessa forma, podemos entender o controle social como resultado do processo de democratização do Estado brasileiro.

Portanto, o controle social é tema atual, que deve ser de interesse, tanto do Estado quanto da sociedade, visando à necessidade de zelar pelo que é de interesse comum.

CONCEITUANDO GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL

GESTÃO PÚBLICA

Fayol (1950) conceitua a gestão pública como um processo administrativo que pode ser tipificada em seis etapas: Planejamento, Programação, Orçamentação, Execução, Controle e Avaliação das políticas públicas, direta ou indiretamente, por uma entidade pública ou privada. Nesse sentido, A gestão **pública** é responsável pelo desenvolvimento urbano e econômico de uma cidade. É função, ainda, da gestão pública compor o poder político governamental a fim de exercer a gestão de forma eficiente e eficaz.

Para Lima (2006), “*gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito*”. Assim, em uma gestão pública não se pode esquecer a capacidade de administrar baseada em necessidades coletivas que beneficie tanto a estrutura física de um município como a qualidade de vida da sociedade civil.

Ainda segundo Lima (2006) “*a gestão pública é focada em resultados e orientada para o cidadão*”. Dessa forma, a melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados é de responsabilidade da gestão pública, assim, para uma boa gestão, deve-se visar à ampliação dos direitos e cidadania, promovendo e incentivando a cultura, saúde, educação e segurança pública. Para tanto, devem articular-se ações entre Governo e Sociedade civil para que o ganho social seja de extrema importância para ambos.

GESTÃO SOCIAL

A gestão social tende a reorganizar adequadamente às práticas da gestão pública para a realidade daquela sociedade que receberá o serviço, a fim de promover transformação àquele campo social. Trazendo, também, a decisão para o debate coletivo. Deste modo, observa-se que as gestões sociais públicas favorecem para uma nova redefinição das relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas.

Segundo Gomes (2008, p. 59):

[...] pensar em gestão social, é pensar além da gestão de políticas públicas, mas sim estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de transformação do campo social, que é uma noção mais ampla, e que não se restringe à esfera público-governamental, como vemos a exemplos das ações de responsabilidade social e do crescimento do terceiro setor.

A inserção da Gestão Social na administração pública é de extrema importância, pois proporciona espaços para a participação da sociedade em processos decisórios que delimitam as políticas públicas. Assim, no entendimento de Singer (1999, p. 127) a gestão social é:

Ações que intervêm nas diferentes áreas da vida social para a satisfação das necessidades da população. Gestão social deve ser viabilizada através de políticas e práticas sociais articuladas e articuladoras das diversas demandas.

Nesse sentido, a gestão social tem a capacidade de buscar uma aproximação entre a administração pública e a sociedade civil, buscando promover a emancipação dos indivíduos e a promoção do bem-estar coletivo. Desta forma, contribuindo para efetivação e consolidação dos princípios constitucionais, tais como o da impessoalidade e da finalidade que estão inscritos na nossa Constituição Federal de 1988.

CONTROLE SOCIAL: UMA CULTURA EM

CONSTRUÇÃO

Controle social pode ser entendido como participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública.

Fressz (2006 apud Spinelli, 2008, pág. 27) aponta que o controle social pode ser realizado de duas formas:

Forma Direta: quando exercido pelo cidadão ou grupo social sem a participação ou interveniência de órgão ou entidade pública. Os meios de comunicação são um bom exemplo de eficiência no controle social direto, pois denunciam o fato e “cobram” do Poder Público competente a sua plena apuração. Casos de desvio de dinheiro público, de nepotismo, de tráfico de influências e de corrupção, não detectados por órgãos de controle, vieram à tona com a divulgação dos fatos pela imprensa.

Forma Indireta: quando exercido pela população por meio de mecanismos ou instituições colocados à sua disposição. Um exemplo de controle social indireto são os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, criados para acompanhar a execução dos recursos federais repassados ao município. Outro exemplo seria uma denúncia formulada por um cidadão ao Ministério Público.

Apesar das dificuldades enfrentadas durante esse processo, ainda em construção, do fortale-

lecimento da cultura participativa e consequentemente de uma democracia direta e não representativa, as experiências parlamentares junto à sociedade civil têm propiciado um crescimento da experiência de participação popular na chamada política “real”, mesmo ainda existindo uma “difícil relação” entre parlamentares e organizações sociais que é marcada fortemente, no Brasil, pela cultura clientelista, corporativismo e à centralização que tradicionalmente regem as relações entre Estado e sociedade.

Segundo Maria do Carmo A. A. Carvalho (1998), a partir dessa nova configuração de participação, onde Estado e sociedade dividem espaço na instância das decisões políticas e de gestão do bem público, aumenta-se o acesso às informações e ao conhecimento da lógica estatal e, ainda, a construção ou a ampliação de mecanismos democratizadores e publicizados da ação estatal como as audiências públicas, as tribunas livres, as iniciativas populares legislativas e as comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

Desta forma, podemos compreender que o controle social é de extrema importância para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Além disso, o controle social contribui para a democratização da gestão pública, através do envolvimento de diversos atores da sociedade.

O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está garantido na Constituição de 1988 e podemos encontrar também regula-

mentado em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades. Estas leis preveem instâncias de consulta e deliberação cidadãs.

A CGU diz que:

O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência. (Brasília, DF 2012, pág. 27- Cartilha Olho no dinheiro público)

Assim, por meio do portal da transparência, entendemos que a CGU possibilita ao cidadão conhecer os mecanismos (PPA-LDO-LOA) e métodos de acesso e controle do dinheiro público existentes, resultando no fortalecimento da cidadania em sua forma mais plena.

Infelizmente, a sociedade em geral não tem uma cultura participativa e cidadã, por diversos motivos e burocracias, em sua acepção negativa, que as impedem de exercer esse “direito”.

DESAFIOS PARA CONCRETIZAR O CONTROLE SOCIAL

Para se concretizar o controle social é necessário superar desafios que limitam a realização plena deste direito. Podemos elencar como desafios para essa concretização que muitos governantes concordam com a participação, mas na prática, agem de forma contrária. E do outro lado encontra-se a população, que muitas vezes reivindica pela participação, mas na hora de exercer seu direito fica sempre a espera de um líder que resolva tudo, sem que precise se envolver muito com as questões. Devemos superar a cultura da política autoritária deixada pelo processo de ditadura que o Brasil vivenciou que está enraizada até hoje.

Além disso, é preciso que superemos as desigualdades existentes no Brasil (social, racial, econômica, gênero...) que prejudicam ainda mais o direito à participação, pois segundo Sposati (1995) “o homem só é reconhecido quando contribui para o Estado”, ou seja, quem não se encaixa nessa “contribuição” são empurrados para a marginalização e assim, se tornando “homens invisíveis” aos olhos da sociedade e gerando mais desigualdades no acesso aos espaços e as informações.

Também devemos fortalecer e aprimorar os espaços de controle social existentes juntamente com os governantes e a sociedade civil, de forma que seja mais acessível à população. Nesse sentido, Raichelis (2007) contribui para o debate, ao argumentar que é necessária a busca de novos espaços de controle social em que nestes espaços sejam garantidos espaços de cooperação da sociedade civil.

Por ainda sermos uma sociedade carente dessa cultura participativa e cidadã, faz-se necessário que tenhamos sistemas governamentais simplificados, que levem essa informação a sociedade de forma clara e de fácil entendimento, adequando a linguagem utilizada nas informações, possibilitando aos cidadãos participar e influenciar nos processos de tomada de decisão da gestão.

Diante disto, faltam ainda mais divulgações e reconhecimento de que o controle social é um direito de todo e que essa participação deve ser garantida a fim de que haja espaço para mediações de conflitos e que se garanta direitos, superando as desigualdades.

MECANISMOS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

Segundo Ely Célia Corbari (2004), a Administração Burocrática foi de vital importância na instauração do processo de racionalização na gestão dos recursos pú-

blicos, no sentido de combater o patrimonialismo, porém para uma administração voltada a resultados necessitou-se desburocratizar e descentralizar a gestão, dando lugar à Administração Gerencial.

Assim, na Administração Gerencial (descentralizada) o controle sai da esfera formal para uma esfera de efetiva participação e acompanhamento dos resultados por parte dos cidadãos, onde esses deverão estar suficientemente informados a fim de poderem atuar no processo de controle social dos resultados da gestão pública.

Nesse sentido controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública: fiscalizando, monitorando e controlando as ações da Administração Pública. Esse propicia a vivência da própria democracia, pois, ao praticar esse direito, os cidadãos podem interferir no planejamento, na realização e na avaliação das atividades do governo.

Deste modo, o controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas que abrem espaços para a participação popular na gestão pública. E mesmo sem participar de conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos da sociedade, pode ser fiscal das contas públicas. Cada um pode verificar se o governo realiza, na prática, as obras conforme estavam previsto, ou se os valores das obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado.

Além de o controle social ser um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania, que contribui para aproximar a sociedade do Estado, ainda possibilitará o amadurecimento dessa sociedade no sentido de preocuparem-se com a accountability¹ no serviço públi-

1 Accountability não se limita somente a dar

co, ou seja, permitindo a esses o exercício da democracia em sua forma mais ampla, não a limitando apenas à participação nas eleições, cujo traço característico dessa “democracia/cidadania” é a aceitação passiva do domínio do Estado.

Desta forma, o controle social não pode existir sem a accountability, pois, para que haja a fiscalização por parte do cidadão, duas condições são imprescindíveis: [...] do lado da sociedade, o surgimento de cidadão consciente e organizado em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população (MAWAD, 2002, 522).

Nesse sentido, a accountability surge como um novo mecanismo de controle social, verificando se os resultados atingidos foram condizentes com as propostas efetuadas pelos governantes. Porém a accountability é um processo em construção no Brasil e não dá para esperar da noite para o dia uma mudança radical nos processos e na cultura política. Depende da organização e cobrança da população

Diante disto, a participação ativa da população pressupõe a transparência das ações governamentais. O governo deve propiciar aos cidadãos a possibilidade de entender os mecanismos de controle, ou seja, a qualidade da informação é fundamental para que essa parti-

publicidade aos atos do governo. “Accountability é a integração de todos os meios de controle – formais e informais –, aliada a uma superexposição da administração, que passa a exhibir suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de ampliar cada vez mais o número de controladores” (OLIVEIRA 2002 apud CORBARI 2004).

cipação ativa da sociedade se efetive e que ele possa influenciar no processo de tomada de decisão, pois a falta de informação acaba resultando no distanciamento entre sociedade e governo.

Nesse sentido, os meios de comunicações, por exercer forte influência na população, têm sido um instrumento essencial para a participação da sociedade no acompanhamento dos atos praticados pela gestão pública. Para isso temos o Portal da Transparência que reúne informações sobre o uso do dinheiro público pelo Governo Federal e os disponibiliza para todo o cidadão brasileiro, Porém a informação imprecisa acaba resultando em desconfiança pela sociedade e esta por ser desinformada acaba criticando por criticar. Entretanto é ilusório achar que existem informações absolutas e plenas, pois sempre existe uma perda de informação em qualquer relação.

Deste modo, para o efetivo acesso as informações, é necessário que exista compatibilidade entre a linguagem adotada para informar com a linguagem usual do destinatário da informação. Ely Célia Corbari (2004) afirma que:

Não basta divulgar dados, não basta publicar. Não se trata de amesquinhar o princípio constitucional da publicidade. O que se propõe é que os dados divulgados sejam compreensíveis para que possam atingir um objetivo bastante nobre: permitir o controle, sobretudo o controle social, que é a forma mais eficaz de controle da Administração Pública.

Segundo o Portal da Transparência, as ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente 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 participação da sociedade é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, e é essencial que cada cidadão assuma a tarefa de participar da gestão pública e exercer o controle social. Nesse sentido, a LAI - Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) é um marco no processo de consolidação do Estado Democrático de Direito.

Portanto, existem várias formas de mecanismos para exercer o controle social, porém a maior parte da população desconhece esses mecanismos, fazendo-se necessário uma mobilização para que os cidadãos tenham conhecimento desse direito e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos atualmente uma era difícil no campo político brasileiro, onde nossos representantes legais estão deixando a desejar no que refere-se ao governar, administrar o bem público para a sociedade civil. Diante dessa realidade, vemos a real necessidade da efetivação do controle social por parte da sociedade civil, pois esse instrumento, previsto na CF/88, os cidadãos poderão fiscalizar e acompanhar onde e como vem sendo investido o dinheiro público e quem será beneficiado.

A Constituição Federal, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Assim, esse novo formato institucional, legitimado pela Constituição Federal de 1988, integrante do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa visa à descentralização e gestão democrática das políticas públicas.

Por ainda sermos deficitárias no que se refere a uma

cultura participativa, o grande desafio passa a ser a efetivação da “tão sonhada” participação popular. Faz-se necessário que esse mecanismo constitucional (controle social e gestão social) sejam acompanhados de uma mudança na cultura política brasileira, capaz de redefinir e alterar as relações entre Estado e sociedade. Há, atualmente, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados (conselhos) em prol da gestão descentralizada das políticas públicas, objetivando construir um locus fortalecido de interação entre governo e sociedade, possibilitando que sujeitos diversos interajam no processo de deliberação, gestão e controle das políticas públicas.

Portanto, é necessário construirmos um modelo de gestão social em que Estado e Sociedade se confirmem como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas, baseados pelos direitos de cidadania, igualdade dos cidadãos e na soberania popular.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, outorgada em 5 de dez. de 1988. Brasília: Senado Federal, 2008. Acesso em 18/07/2017.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria- Geral da União: **Portal da Transparência**. Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/>. Acesso em 09/07/2018.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil hoje**. (1998)

CGU. **Cartilha olho Vivo no dinheiro Público: um guia para o cidadão garantir os seus direitos**. 2.^a ed. Brasília, 2009.

CGU. **Cartilha olho Vivo no dinheiro Público: Controle Social - Orientações aos cidadãos para**

participação na gestão pública e exercício do controle social 3.^a ed. Brasília, 2012.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas**. Controle Social, orientações aos cidadãos. Brasília-DF, 2012. Programa Olho vivo no dinheiro público da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em 18/07/2017.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania**. Cadernos da Escola de Negócios da Uni-Brasil 2004, Disponível em: https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability_e_Control_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadania.pdf acesso em: 13/08/2018.

COSTA, Nilson do Rosário et al. (Orgs.) **Demandas populares e políticas públicas de saúde**. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1989.

FAYOL, Henri. **Administração Industrial e Geral**, São Paulo, Atlas, 1950.

GOMES, Geraldo da Silva. **Os desafios da formação em Gestão Social**. Palmas - TO: Provisão, 2008.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006. Disponível em: http://www.infoescola.com/administracao/_gestao-publica/ acesso em: 24/07/2017.

MAWAD, Ana Paula de Barros, “**Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos**”, in VI Prêmio Tesouro Nacional 2001: Monografias Vencedoras: Finanças Públicas, Brasília, STN, 2002, pp. 511-549.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e os conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. **In: Serviço Social E**

Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo, OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez, 2007.

SINGER, Paul. **Alternativas da Gestão Social diante da crise do trabalho. Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, 231.

SPINELLI, M. V. C. **Controladoria Governamental e Controle Social**, Brasília, ESAF, 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Carta- tema: **a assistência social no Brasil 1983-1990**. São Paulo: Cortez, 1995.

REVISTA ESPAÇO ACADÊMICO, nº 98, Julho de 2009, Ano IX, ISSN 1519-6186 9 - **Controle social: um conceito e muitas confusões**, Rudá Ricci*, disponível em: <http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/7590/4362>. acesso em: 18/07/2017



Gestão Democrática e Educação: Caminhos percorridos para construir a participação

Shirlene Consuelo Alves Barbosa *
Lucília Augusta Lino **
Lilian Couto Cordeiro Estolano ***

* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária/UFRRJ, Mestre em Ciências pelo Programa de Pós Graduação em Educação Agrícola/UFRRJ. Pesquisadora do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial/UFRRJ. Servidora Técnica do Instituto de Educação/UFRRJ.

** Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora do Departamento de Educação Inclusiva e Continuada, Faculdade de Educação da UERJ.

*** Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Educação/UFRRJ. Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ. Professora do Departamento de Teoria, Prática e Educação, Instituto de Educação/UFRRJ.

RESUMO

Resumo: Este artigo apresenta uma discussão acerca do processo de democratização no Brasil após o Golpe Militar de 1964, bem como faz um resgate histórico do surgimento dos conselhos na sociedade brasileira contemporânea, em especial, os conselhos escolares e a importância do Plano Nacional de Educação para a gestão democrática. Desta forma, ao mesmo tempo em que a temática da participação deixa evidente a importância da presença da sociedade civil nos conselhos, destacamos, ainda, como as práticas participativas estão se efetivando. Por fim, refletimos sobre a temática da participação social no atual momento da agenda política nacional.

Palavras chave: participação, conselhos, gestão democrática

ABSTRACT

Abstract: This article presents a discussion about the process of democratization in Brazil after the military coup of 1964, as well as a historical rescue of the emergence of councils in contemporary Brazilian society, specially the school councils and the importance of the National Education Plan for the Democratic management. Thus, at the same time that the theme of participation makes clear the importance of the presence of civil society in councils, we also highlight how participatory practices are taking place. Finally, we reflect on the theme of social participation in the current moment of the national political agenda.

Key words: participation, advice, democratic management

RESUMEN

Resumen: Este artículo presenta una discusión acerca del proceso de democratización en Brasil tras el Golpe Militar de 1964, así como hace un rescate histórico del surgimiento de los consejos en la sociedad brasileña contemporánea, en especial, los consejos escolares y la importancia del Plan Nacional de Educación para la gestión democrática. De esta forma, al mismo tiempo que la temática de la participación deja evidente la importancia de la presencia de la sociedad civil en los consejos, destacamos, aún, cómo las prácticas participativas se están realizando. Por último, reflexionamos sobre la temática de la participación social en el actual momento de la agenda política nacional.

Palabras clave: participación, consejos, gestión democrática

1. A participação popular no Brasil: tutela estatal, autoritarismo e repressão

Optamos iniciar nossa reflexão por um período que desponta no final dos anos 1950 e os primeiros anos da década de 1960. A eclosão, em 1964, do Golpe Militar no Brasil (FERREIRA e GOMES, 2014) que instaurou uma ditadura militar no Brasil, com duração de 21 anos, reprimindo o movimento de construção da participação popular, apenas retomado a partir da segunda metade da década de 1970, já na luta pela abertura política. A partir daí iremos discorrer como os princípios participativos foram sendo incorporados na agenda política. Delimitamos aqui o recorte temporal para o desenvolvimento do artigo.

A questão da participação surgiu em um período no Brasil, de intensa luta ideológica e efervescência político-cultural, o final dos anos de 1950. Nessa época o país vivia o impacto da industrialização e urbanização aceleradas pela política dos “50 anos em 5”, do Governo Juscelino Kubitschek - JK. As desigualdades socioeconômicas marcadamente regionais se tornaram mais evidentes, opondo o Brasil urbano, das grandes capitais do Sul e Sudeste com o Brasil do interior, do Norte e Nordeste. O Brasil continuava a ser um país de analfabetos, com elevada mortalidade infantil e miséria, notadamente no campo. Nesse cenário, a evasão rural era dramática e as migrações inchavam as periferias dos grandes centros urbanos, alimentando o processo de favelização durante os anos de 1950. Diante dessa realidade, grupos organizados buscavam a participação da população para lutar pelos direitos sociais e reivindicavam do Estado mudanças que objetivavam melhorias para a vida da população. Inúmeros movimentos sociais, urbanos e camponeses, foram criados neste período, muitos deles marcados pelo populismo que imperava na política da

época.

A concepção de que o povo era incapaz de se organizar, reforçava a desconfiança sobre os movimentos sociais, sempre acusados de servir a fins políticos estranhos a legalidade, o que legitimava a autoridade estatal, o controle e a tutela dos mesmos, numa concepção paternalista e de viés populista. Segundo Marilena Chauí (1994), este período afirmou os traços autoritários e conservadores constitutivos da sociedade brasileira,

uma sociedade verticalizada e hierarquizada (embora não o percebamos) na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob a forma da cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando os sujeitos sociais são percebidos como diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade)” (CHAUÍ, 1994, p. 27).

O recrudescimento dos conflitos ideológicos no Governo João Goulart, em meio à intensa participação popular, que exigia reformas estruturais, desembocou no Golpe Militar de 1964. Como relata Paula (2012), sobre o período que antecede o Golpe Militar, a crise política era desestabilizadora.

No Brasil, a luta político-ideológica atingia o auge e a nação vivia um dos períodos mais agitados social e politicamente. João Goulart, que em janeiro de 1963 recebeu 10 milhões de votos favoráveis ao retorno do presidencialismo, em 1964 via seu governo entrar em colapso, efeito da crise do populismo que marcou a última década. O governo de Jango encontrava-se envolto em intensa crise política, desestabilizado entre a oposição veemente das forças conservadoras e as crescentes reivindicações sindicais que utilizavam cada vez mais a greve como pressão. A propaganda conservadora minou as bases de sus-

tentação do Governo e mobilizou a população, principalmente as camadas médias 'contra o perigo do comunismo', aumentando o temor da 'esquerdização' do país, representada pela reforma agrária e pela quebra da hierarquia militar. A crise política chegou ao auge e se encaminhava para um desfecho de radicalização. Em surdina as Forças Armadas tramavam um Golpe de Estado, apoiados pelo capital financeiro e pelos partidos conservadores, e contando com a simpatia de uma ampla parcela da classe média. (PAULA, 2012, p.40-41)

Com o movimento militar de 31 de março de 1964, é instaurada uma ditadura civil-militar no país. Uma nova ordem social foi implantada após o golpe e os militantes dos setores sociais que lutavam por uma maior participação da sociedade e pelos direitos sociais foram perseguidos, sendo, assim, um período marcado pela violência. O regime militar suprimiu as liberdades democráticas e suspendeu os direitos civis, reprimindo qualquer forma de participação popular.

O início deste período histórico escolhido foi decisivo na sedimentação de uma gestão da coisa pública hierarquizada, com baixa participação popular, com forte centralização das decisões nas instâncias mais graduadas do poder executivo, associada aos interesses dos grandes grupos empresariais nacionais ou estrangeiros (LEMOS, 2013, p. 42)

Entretanto, como diversos setores organizados foram aniquilados, a resistência à ditadura passa a ser feita pelo movimento estudantil, cujo auge foi 1968.

Desde o golpe de 1964 que prisões e arbitrariedades era mas marcas da ação do governo civil-militar, especialmente no período do presidente Costa e Silva. A repressão policial atingiu o máximo no final de março de 1968, com a invasão do res-

taurante universitário "Calabouço." Nesta invasão, o comandante do pelotão da Polícia Militar (PM) do Rio de Janeiro que foi responsável pela repressão do movimento, o aspirante Aloísio Raposo, assassinou o estudante secundarista Edson Luís de Lima Souto, de apenas 17 anos. Este momento de violência e desrespeito às expressões democráticas de cidadania no Brasil foi o estopim para que no início de junho deste mesmo ano, o movimento estudantil começasse a organizar um número cada vez maior de manifestações públicas, com o apoio de vários outros grupos da nossa sociedade (LEMOS, 2013, p. 44).

Cabe fazer referência ao movimento estudantil do Estado do Rio de Janeiro, o qual teve um grande destaque na luta contra a ditadura, sendo, de certa forma, um porta-voz da sociedade contra o regime militar. De acordo com Priori, et al (2012), em 1965 foi realizado um plebiscito nas escolas da cidade do Rio de Janeiro, que repudiava a tentativa do Ministro da Educação, Flávio Suplicy de Lacerda, de extinguir a União Nacional dos Estudantes (UNE) e substituí-la por um Diretório Nacional dos Estudantes, vinculado aos militares. Em 1966, foi realizado em Belo Horizonte (MG), o 28º Congresso Nacional da UNE e no mês de setembro deste mesmo ano, os estudantes organizaram grandes passeatas por várias capitais (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Brasília e Curitiba), onde reivindicavam ensino gratuito, autonomia universitária, não vinculação da universidade com órgãos americanos (USAID), além da defesa da UNE e do fim da ditadura militar.

Um dos exemplos lembrados a partir desta memória de lutas, resistência a uma gestão antidemocrática, foi a organização dos alunos secundaristas do Rio de Janeiro que, para contrapor a este modelo vigente à época, produziu a *passeata dos 100 mil*. Desde o golpe de 1964 que

prisões e arbitrariedades eram as marcas da ação do governo civil-militar, especialmente no período do presidente Costa e Silva. A repressão policial atingiu o máximo no final de março de 1968, com a invasão do restaurante universitário “Calabouço”. Nesta invasão, o comandante do pelotão da Polícia Militar (PM) do Rio de Janeiro que foi responsável pela repressão do movimento, o aspirante Aloísio Raposo, assassinou o estudante secundarista Edson Luís de Lima Souto, de apenas 17 anos. Este momento de violência e desrespeito às expressões democráticas de cidadania no Brasil foi o estopim para que no início de junho deste mesmo ano, o movimento estudantil começasse a organizar um número cada vez maior de manifestações públicas, com o apoio de vários outros grupos da nossa sociedade (LEMOS, 2013, p. 44).

Neste contexto, destaca-se ainda, a atuação da chamada igreja progressista que instaura e apoia grupos como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o grupo “Tortura Nunca Mais” que puderam dirigir a atenção pública para as regiões, grupos sociais e campos de conflito antes ignorados pela sociedade. Cabe mencionar, ainda, a atuação de entidades especializadas na produção e informações alternativas às fontes oficiais, como Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sociais e Econômicas (DIEESE) ou o Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (IBASE) cujo prestígio revela-se ao longo do processo de democratização.

Diante da crise que se configurava, o governo começa a tomar medidas legislativas e de exceção que pudessem desmobilizar e “calar a voz” dos estudantes, garantindo o controle da situação. A União Nacional dos Estudantes – UNE é extinta e passa a agir na clandestinidade. O Decreto 477/69 (extensão do AI-5) que proíbe qualquer manifestação política por parte de estudantes e professores, a criação de

Assessorias de Segurança e Informação nas universidades, a cassação de professores e alunos, a invasão de vários *campi* universitários, com prisões em massa de estudantes, são algumas das medidas de ordem repressiva (explícita) adotadas pelo Estado. (SOARES, 2003, p. 74)

No final dos anos 1970 a retomada do movimento estudantil e do movimento sindical, amplia a luta por mais participação e as forças contra hegemônicas, em que a bandeira da Anistia ampla geral e irrestrita e da volta dos exilados engrossa o caldo político em torno da abertura do regime, anunciando o acirramento da crise política no país.

Em 1977, a agitação estudantil eclodiu novamente, tendo como bandeira as lutas pelo fim da ditadura militar, as campanhas pela libertação de estudantes presos, as campanhas pelo fim das torturas e os vários protestos contra administrações universitárias autoritárias. Essas lutas do final dos anos 1970 motivaram a reconstrução da UNE em 1979 (PRIORI et al, 2012, p. 209).

Este período foi marcado pela repressão, coerção, opressão e qualquer cidadão que se manifestasse contrário ao sistema de governo era reprimido de forma violenta. Esse resgate ajuda na compreensão que nossa sociedade, em diversos momentos históricos foi marcada por políticas antidemocráticas, o último de 1964 a 1985, foi construída com bases nas relações sociais com desigualdades, sem participação popular, enfim relações diretas e assimétricas.

Após a intensa repressão aos movimen-

tos sociais, em especial aos sindicatos, associações estudantis e políticas, estes começam a se reorganizar em meados dos anos de 1970, trazendo novas práticas de participação e agendas políticas. De acordo com Gohn (1997), os atores sociais que emergiram na sociedade civil brasileira, após 1970, configuraram novos espaços e formatos de participação popular e de relações sociais. Neste período, ainda segundo Gohn (1997), as forças contra-hegemônicas ao sistema se organizavam com o propósito de chamar a atenção da sociedade civil para os problemas que embora presentes no cotidiano das pessoas, não tinham espaço para serem debatidos.

2. A Constituição Federal de 1988 e os conselhos: participação popular e redemocratização

Com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, despontava uma nova forma de participação, mais autônoma e propositiva, que, no entanto, coexistia com práticas patrimonialistas, tuteladas e hierarquizadas, arraigadas na política e sociedade brasileiras. Como explicam Maranhão e Teixeira (2006, p. 109):

As práticas de participação sempre existiram na história brasileira. Contudo, os sentidos que estas práticas adquiriram ao longo desta história são bastante diferentes. Estes sentidos estão relacionados às questões reivindicadas pelos grupos mobilizados e aos contextos nos quais esta participação esteve inserida.

Segundo Gohn (1995), a partir da década de 1970, surgem no Brasil, como fruto da organi-

zação e das lutas pela democracia, também nas esferas institucionais e sociais, mecanismos de participação e de legitimidade social, que mais tarde propiciaram a criação dos conselhos, entendidos como instrumentos de mediação povo-poder e como esferas públicas de exercício desse poder. Ainda segundo a autora, dentre os tipos básicos de conselhos criados nesse contexto, alguns aparecem na cena política a partir da iniciativa popular ainda no período da ditadura, nos anos 1970 e 1980, a exemplo dos conselhos comunitários e outros foram criados por exigências constitucionais e legais, já no final dos anos de 1980 e no início dos anos 1990, como os conselhos de políticas públicas e os de direitos (GOHN, 1995).

Essas novas práticas de “participação” vinham ancoradas em conceitos e ideias, estimulados pelos acontecimentos políticos e sociais ocorridos ao longo da década de 1980. Essa “participação” estava associada a formas de negociação direta com o patronato e à possibilidade de ampliação do elenco das pautas de reivindicação, passando a abranger não somente aspectos salariais, mas também questões relacionadas ao cotidiano do chão da fábrica (DONADONE e GRÜN, 2001).

Diferentemente do período de 1967 a 1978, as ideias de “participação” começavam a ganhar evidência no final dos anos de 1970. Tal fato deve-se, principalmente, ao ressurgimento dos movimentos trabalhistas e sindicais, após as greves de 1978” (DONADONE e GRÜN, 2001, p. 115).

Durante os anos de 1970 e até meados dos anos de 1980, era consensual entre os mo-

vimentos que se deveria construir um contra poder popular, uma força popular independente do Estado. Posteriormente, ao longo dos anos de 1980, com a transição democrática, os movimentos sociais passaram a ser interlocutores do Estado, porque este estava se democratizando e buscando também mudar sua face aparente de repressão.

A dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de “inserir o povo” em práticas de gestão pública, como ingenuamente preconizavam as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas. (GOHN, 2004, p. 61).

Em meio ao processo de redemocratização do país, em especial no período da chamada Nova República (1985-1989), havia um grande debate nas esferas institucionais pela representatividade em colegiados e conselhos. Como referência nesse debate, tínhamos as experiências inspiradas nas propostas de Educação popular de Paulo Freire, que despontaram a partir de meados da década de 1970 e que valorizavam a participação tanto das famílias de classes populares na educação dos filhos, quanto da comunidade nos conselhos, nas associações de bairro, etc. A Educação popular contribuiu para a formação de identidades coletivas e para o fortalecimento da participação popular nos movimentos populares. Podemos perceber, neste período, a valorização da democracia entendida como possibilidade de participação da população em espaços decisórios, onde assim, as pessoas passam a participar da construção social da sua realidade. De acordo Paro (2007, p. 16),

a dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização de “viver bem”, de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social

No caso das escolas, Paro (2007), diz que essa dimensão social, pode ser sintetizada como a educação para a democracia. Neste sentido, podemos dizer que educar para a democracia se refere a utilização de mecanismos de participação na gestão escolar, ou seja, a participação pode ser entendida como um “*princípio educativo que supõe o exercício da vontade livre de quem aprende, afirmando-o como sujeito na relação*” (PARO, 2007, p. 74). Entretanto, o autor destaca que, ainda hoje, a escola falha ao ser omissa na função de educar para a democracia, visto que esta não é um conteúdo teórico, mas uma aprendizagem que somente pode ocorrer na prática participativa.

Com esse entendimento podemos inferir que os conselhos escolares podem contribuir no sentido de favorecer uma efetiva educação para a democracia pelo exercício da participação. A importância da participação política no planejamento dos processos democráticos pelos quais a educação é construída é de suma importância para alcançar o resultado desejado, o que a longo prazo pode permitir vislumbrar horizontes e parâmetros para propor políticas de gestão da escola e dos sistemas educacionais mais democráticas e participativas. Para tanto, além do conselho escolar, faz-se necessário a utilização de outros mecanismos de gestão escolar como: associação de pais, grêmios estudantis, eleição de diretores, assim podemos entender a democracia como “*algo intrínseco à educação de qualidade*” (PARO, 2007, p. 73).

Segundo Lia Maria Teixeira de Oliveira¹, a inserção do planejamento participativo na formação dos professores, foi gestada institucionalmente, no período da abertura política, durante o último governo da ditadura militar, do Presidente João Figueiredo. A referência para apresentar o caminho percorrido para a construção da participação e da democracia na educação foi o trabalho realizado por Pedro Demo quando atuou, no Ministério da Educação, como Secretário-Geral Adjunto de 1979 a 1983 e Diretor Geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) de 1984 a 1985.

No momento em que a ditadura foi se esvaziando/enfraquecendo, começa a discussão sobre planejamento participativo dentro do MEC. Na ocasião, Pedro Demo convida autoridades de fora do Brasil, sendo que a conclusão é que isto é desnecessário, Paulo Freire era o grande mentor sobre a questão da participação das classes populares nos seus processos de formação. Já havia, então, no processo de redemocratização da sociedade, durante e após a Constituição Federal de 1988 uma preocupação muito grande das classes populares e das representações classistas na participação em conselhos. Temos como exemplo, o Conselho Federal de Educação deixa de ser composto só por representantes do MEC, passando a ter representação, também, das entidades de pesquisa, ensino e de extensão. Assim, a ideia de participação esteve na origem do processo de redemocratização do país, já no final da ditadura.

O processo constituinte aprofundou a questão colocada pelos movimentos sociais ao

1 Professora Titular do Departamento de Educação do Campo, Diversidade e Movimentos Sociais, do Instituto de Educação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em depoimento a autora, sobre sua memória do período.

final da década de 1970 e início dos anos 1980 sobre a democratização do Estado e os mecanismos necessários para torná-lo público. Além das demandas pela democratização e publicização do Estado, esses movimentos trazem para o processo de discussão e elaboração da nova Constituição, a necessidade de controle social, a ser implementada em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (DHNET, 2016). Assim, de forma distinta, os conselhos entram na forma da lei, para a esfera política no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou o coroamento das lutas e anseios pela redemocratização do país e permitiu ampliar a concepção de democracia com ênfase na participação. Essa construção legal valorizou a gestão democrática como princípio, permitiu e estimulou a constituição de conselhos² diversos, em âmbito nacional, estadual e municipal.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) apresentou grandes avanços em relação ao direito à participação da população, com impactos positivos e imediatos na conquista dos direitos sociais. A partir da promulgação da Constituição cidadã, foram introduzidos instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), próprios da democracia participativa que abriram a possibilidade de criação de mecanismos de controle social, como por exemplo, os conselhos de direitos, de políticas e de gestão de políticas sociais específicas. O retorno do exercício dos direitos civis e políticos, advindo do processo de redemocratização da sociedade, consolidada na Constituição permite que os conselhos como

2 Como exemplo da mudança paradigmática que significou a Constituição de 1988, no contexto da redemocratização da sociedade política brasileira, neste mesmo ano o Conselho Superior de Censura passa a ser denominado Conselho de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão.

esferas públicas entrem em cena na institucionalidade democrática, paulatinamente criados como órgãos de gestão e de monitoramento da gestão das políticas sociais, atuando como mecanismos institucionais de participação da sociedade civil organizada (GOHN, 1995; 2000).

Os Conselhos adquiriram um formato institucional nos artigos da Constituição Federal, na qual a incorporação da participação da sociedade está presente em diversos de seus capítulos (saúde, criança e adolescente, assistência social, educação e emprego). No entanto, a criação dos conselhos não se limitou somente aos setores obrigados por lei, a própria sociedade criou conselhos em outros setores, relacionados a campos diversos: meio ambiente, cultura, direitos da mulher, política urbana, habitação, regularização fundiária, transportes entre outros (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO, RIBEIRO, 2004). De acordo com Santos Junior; Azevedo; Ribeiro (2004, p. 21),

a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente na constituição de 1988, quando são estabelecidas como fundamentos do sistema de governo do país a soberania e a cidadania, nas quais o poder pode ser exercido tanto por meio de representantes eleitos – na forma do sufrágio universal como por voto direto e secreto – como por meio da participação direta – principalmente mediante três institutos aprovados, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (Art.1º).

Assim, a Constituição de 1988 cria as condições jurídico-políticas para a criação e funcionalidade de órgãos de natureza pluri representativa

com função de controle social e de participação social na gestão da coisa pública. A participação popular na elaboração e na formulação das políticas públicas da saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente, dentre outras, segundo Frischeisen (s/d), ocorre por meio dos conselhos respectivos, em especial dos Conselhos Municipais, que estão mais próximos dos interesses da comunidade local. Assim, a implementação efetiva dos direitos depende da realização de políticas públicas, cujas linhas gerais estão previstas na Constituição Federal, trazendo um novo ator político coletivo, os conselhos, que são, portanto, gestores de políticas públicas. A partir da Constituição de 1988, os conselhos são institucionalizados como órgãos colegiados, permanentes, consultivos ou deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, da supervisão e da avaliação das políticas públicas de garantia dos direitos humanos, em âmbito federal, estadual e municipal. De acordo com Tenório (2016, p. 64),

a gestão social pressupõe o exercício da cidadania deliberativa que exprime igualdade decisória entre participantes da ação que aqui entendemos como todos aqueles atores sociais que de maneira direta ou indireta tenham relação ou interesse com a situação problema em causa. Portanto, compõem o conjunto da cidadania deliberativa todos aqueles atores sociais, oriundos do primeiro, segundo e terceiro setor, que possam ir ao encontro dos objetivos desejados.

Cabe destacar que além dos conselhos, também são implementados e regulamentados os modos de funcionamento de mecanismos e de fóruns participativos. Assim, os conselhos passam a ser instrumentos de articulação política para gerir direitos sociais coletivos dentro de uma nova

ordem política. Dentro dessa perspectiva, Tótor e Chaia (2004) afirmam que, a participação passa a ser compreendida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública – *“ações homologadas pelo Estado, planejadas e executadas isoladamente ou em parceria”* (GOHN, 2004, p. 66).

Segundo Tótor e Chaia (2004), durante os anos de 1990, os conselhos se instituem como possibilidades de atuação, como mecanismos diretos de intervenção da sociedade civil, defendidos como estratégia de modernização do Estado e ampliação de legitimidade política. Dessa forma, a sociedade partilharia o ônus da responsabilidade de gerir os bens públicos.

Vale lembrar que, neste período, o sistema capitalista globalizado impôs uma direção à política econômica, o denominado “neoliberal”. [...] Para tanto, consideram necessário o estabelecimento de uma disciplina orçamentária priorizando a diminuição com os gastos sociais (TÓTORA e CHAIA, 2004, p. 200).

Diante desta afirmação, as reformas estruturais que o Estado passa a exercer para fazer crescer a economia, são associadas ao jogo do mercado às custas do aumento das desigualdades sociais (TÓTORA e CHAIA, 2004). Com isso tem-se como premissa o comprometimento de diversos setores da sociedade em envolver diferentes atores nos processos de tomada de decisão, para que as soluções das políticas não sejam de caráter puramente técnico ou instrumental e sim participativo.

Passa-se, dessa forma, haver uma valorização da participação de vários setores da sociedade no planejamento e implementação das políticas de desenvolvimento social.

A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. [...] É praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram. [...] Sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes (ABRAMOVAY, 2003, p. 57).

Nesse sentido, a participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública (GOHN, 2004). A temática da participação e, ainda, questões ligadas ao desenvolvimento local e suas metas de atendimento às necessidades dos grupos sociais passam a fazer parte das ideias presentes nessas “novas” diretrizes políticas que as instituições passam a estar submetidas, neste caso especificamente, instituições de educação.

Ao pensar a lógica e as dinâmicas de participação nas instituições escolares, é fundamental repensar os processos de decisão e deliberação, a organização e as condições de trabalho, os objetivos e as prioridades da instituição, a autonomia e a identidade escolar e, fundamentalmente, o papel dos diferentes atores sociais, bem como as estratégias para a implementação de processos coletivos de decisão, especialmente do Conselho Escolar. (BRASIL, MEC, 2004e, p. 12)

Embora as diretrizes políticas que regem as práticas das instituições que atuam em prol da educação e desenvolvimento devam considerar a busca pela equidade social e o atendimento às necessidades e desejos das pessoas, essas instituições que se propõem a cumprir tais diretrizes guardam uma história marcada por uma cultura organizacional e uma prática política de cunho clientelista e diferenciador das pessoas. É preciso, então, que face às mudanças trazidas com a

valorização da participação, consideremos que a cultura de uma organização refere-se à reprodução de significados e padrões de comportamentos através do tempo (VAITSMANT, 2000), ou seja, tradicionalmente as práticas de intervenções das instituições persistem ao longo dos anos. Se elas se construíram dentro de um sistema patrimonialista, quer dizer, com relações de cunho pessoal, com privilégios individuais e concessão de favores, ainda hoje, tais práticas podem se manter (WEBER, 1991).

No auge da política neoliberal no Brasil, especialmente entre 1994 e 2003, com os governos de Fernando Henrique Cardoso, assistimos a intensificação de processo de privatização de serviços e empresas estatais, numa tentativa de reduzir a presença do estado nas ações sociais. Entretanto, nos últimos 13 anos, com a mudança política ocasionada no Brasil pelos governos Lula da Silva e Dilma Roussef, do Partido dos Trabalhadores (PT), ampliou-se ‘a participação social nas políticas públicas’, numa tentativa de efetivar na prática ‘os princípios da democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988’ (BRASIL, 2010). Assim, conferiu-se aos Conselhos Nacionais um caráter relevante e estratégico, configurando-os como ‘*espaços institucionais de interlocução do Estado com a sociedade*’, e segundo esse mesmo discurso governamental, ‘*políticas estruturais e decisões fundamentais para o país passaram a ser concebidas e implementadas a partir de um amplo diálogo com as entidades da sociedade civil*’ (BRASIL, 2010, p. 6). Nosso entendimento é que a atuação dos Conselhos Nacionais, assim como dos conselhos estaduais e municipais, onde representantes governamentais e da sociedade civil dialogam e trabalham juntos, é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia, bem como para a transparência e efetivi-

dade da ação governamental, seja no plano federal, estadual ou municipal.

Esse breve resgate histórico nos permite mensurar os avanços políticos efetuados, especialmente nas duas últimas décadas, no que tange a valorização da participação e a consolidação dos espaços e instâncias democráticas, no país e nas instituições. Sabemos que o Brasil tem pouca experiência democrática, pois apenas para citar o período republicano tivemos poucos governos que respeitavam o jogo democrático e os direitos civis: o período de 1930 a 1935, de 1946 a 1964 e de 1985 até 2019, computamos assim apenas 57 anos em 126 anos de República. Assim, há que se pensar em processos de resistências a partir de processos que promovam a emancipação e a participação política de nossa sociedade, sendo a participação uma característica primordial para a consolidação do regime democrático representativo.

3. O Plano Nacional de Educação e a importância da gestão democrática na educação

Após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a democratização da educação passou a ser defendida em três âmbitos: acesso e permanência com sucesso na escola; escolha democrática dos dirigentes escolares; e, gestão democrática do setor educacional, em seus diferentes níveis, com a participação dos conselhos escolares (MEC, 2004).

A Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em consonância com o estabelecido na Constituição Federal, confirma a gestão democrática como princípio da educação pública. A gestão democrática é mencionada no

artigo 14 que afirma que “os sistemas de ensino definirão normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”. No artigo 15, há o registro de que será concedido “às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”. Este princípio da gestão democrática reforça o que a Constituição Federal de 1988 prevê com a incorporação dos direitos sociais. Assim,

a gestão democrática da educação por assenta-se na lógica de mudança de práticas na organização dos sistemas de ensino e das escolas pressupõe por si só a ideia de participação, isto é, de trabalho associado e cooperativo entre o poder público e comunidade e local indicando relações de poder efetivamente horizontalizadas. (BATISTA, 2015, p. 113)

(...) pode-se definir os conselhos como espaços públicos de composição pluralista constituídos por representantes da esfera estatal e da sociedade, que pode ter natureza deliberativa ou consultiva, com a função de formular e fiscalizar a execução das políticas públicas. Os conselhos seriam órgãos que intermediariam os interesses da sociedade civil e da esfera governamental em todos os níveis. (RISCAL, 2010, p. 28).

Riscal (2010), afirma que a escola é parte da sociedade e nela se deve dar início ao aprendizado de práticas democráticas e igualitárias que poderão contribuir para democratizar as relações de toda a sociedade. Neste sentido, a comunidade escolar, constantemente deve refletir sobre o papel da educação escolar, sobre o futuro da sociedade no momento em que estabelece as diretrizes e planejamento das atividades escolares. Entendemos que a participação efetiva dos membros (professores, funcionários e alunos, pais ou responsáveis) que compõe o conselho escolar irá contribuir diretamente com os rumos que a escola

irá trilhar para alcançar uma educação de qualidade, além de ser condição básica para alcançar a gestão democrática.

Para Ramos e Fernandes (2010), a principal atribuição dos conselhos escolares, é a deliberação sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, além de suas funções consultivas, fiscais e de mobilização. Podemos dizer que o conselho escolar apresenta como característica central a estruturação de mecanismos deliberativos, ou seja, mecanismos democráticos de tomadas de decisão, onde todos os grupos envolvidos no processo educacional de uma instituição escolar buscam de forma igualitária o fortalecimento da cultura democrática e participativa. Assim, a atuação do conselho escolar vem se afirmando em toda estrutura educacional, desempenhando papel cada dia mais promissor dentro da escola.

Entendemos esse cenário até aqui sugerido como um processo, no qual a única garantia que temos é que desejamos enterrar um passado de desprezo às maiorias desse país, oferecendo-lhes uma educação de qualidade, gratuita, laica e emancipadora, e com amplas possibilidades de participação nas decisões escolares (CONTI e SILVA, 2010, p. 60).

Assim como a LDB, o Plano Nacional de Educação também entende a gestão democrática como instrumento que possibilita efetivar a qualidade social da educação mediante a participação da comunidade na gestão da escola pública, apontando para a responsabilidade dos sistemas estaduais e municipais na sua implementação.

O Plano Nacional de Educação (2014) é um documento norteador do processo de implantação da gestão democrática na educação. O PNE, tem como um dos seus princípios a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública

e, para isso, apresenta metas e estratégias.

Apesar de previsto desde a Constituição de 1934, apenas em 1962³, o PNE é editado, mas não sob a forma de lei, o primeiro Plano Nacional de Educação, que, no entanto, não chegou a ser implementado na íntegra, dada a mudança de regime político no país, em 1964.

Apenas em 2001 é editado um novo PNE, cuja discussão, iniciada após a aprovação da LDB, em 1996, novamente contrapõe dois projetos distintos de sociedade e educação. Assim, após 27 anos, foi elaborado o segundo PNE, e em conformidade com a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 214 diz que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988)

Por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, foi possível a regulamentação do PNE ficando sob a responsabilidade da União, em colaboração Estados e Municípios a organização do mesmo. Em 09 de janeiro de 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172 e com a vigência de 10 anos, quer dizer, este foi o PNE 2001 – 2011, o primeiro aprovado por Lei. O PNE de 2001 apresenta um diagnóstico da realidade da educação

³ As duas constituições posteriores à de 1934 (1937 e 1946) não previram o Plano Nacional de Educação, mas a Lei nº 4.024/1961, antiga Lei de Diretrizes e Bases, incumbiu o então Conselho Federal de Educação de elaborá-lo. Assim, em 1962, surgiu o primeiro PNE, não sob a forma de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação. (SENA, 2014, p.12-13)

brasileira, apresenta ainda, as diretrizes e metas para serem executadas durante dez anos, além disso, apresenta também a obrigatoriedade dos Estados, Distrito Federal e municípios a elaboração dos seus planos decenais.

O PNE ancora-se na legislação brasileira e nos movimentos da sociedade civil. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, diz que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 (Lei n. 9.394/96), determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (AGUIAR, 2010, p. 709)

De acordo com Aguiar (2010), este plano ficou conhecido como PNE da Sociedade Brasileira, pois teve o envolvimento de mais de 70 parlamentares de todos os partidos políticos e de todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados, e do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)⁴. Foram realizadas inúmeras audiências públicas com a participação de parlamentares e de setores da sociedade como Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (ANDIFES), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Confederação Nacional dos Trabalhadores

⁴ Movimento educacional, inicialmente denominado Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, surgido da necessidade das várias entidades educacionais de organizarem uma ação coletiva e também uma mobilização nacional em defesa dos princípios da gratuidade, da laicidade e da qualidade da escola em todos os níveis, e de assegurar o dever do Estado para com a educação.

res em Educação (CNTE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), entre outras entidades que integravam o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Embora com tantas articulações políticas de cunho progressista conclamando a participação popular, o PNE da Sociedade Brasileira sofreu inúmeras derrotas, que descaracterizaram a proposta inicial⁵, sendo que o PNE após aprovado, ainda sofreu vetos da Presidência, em especial no que tange ao financiamento.

O PNE aprovado em 2001⁶ foi estruturado em torno de três eixos, a saber: (a) a educação como direito individual; (b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; (c) a educação como meio de combate à pobreza e seus objetivos gerais se referem a: a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização da gestão do ensino

5 O Governo FHC, pela interferência de deputados e Senadores governistas, adeptos à política neoliberal, e do Ministro da Educação Paulo Renato, conseguiram incluir, antes da aprovação no Congresso, inúmeras emendas com metas e propostas que não tinham a aprovação dos movimentos em suas plenárias, desfigurando o PNE da Sociedade Brasileira. O principal articulador na época dessas emendas no Congresso foi o Deputado Federal Nelson Markezan, então, relator das audiências públicas.

6 A tramitação do PNE 2001-2010 foi de dois anos e meio: dois anos na Câmara dos Deputados e seis meses no Senado Federal, sendo que, na fase da Câmara, a então Comissão de Educação, Cultura e Desporto, por determinação de sua presidente, deputada Maria Elvira, deu prioridade total ao PNE, cujas audiências ocuparam o horário nobre da quarta-feira. Além disso, a proposta não foi alterada no Senado, o que tornaria seu tempo de tramitação mais alongado se retornasse à Câmara (SENA, 2014, p. 16).

público (AGUIAR, 2010).

Na abordagem democrática-participativa, a implementação do plano é concebida como meio de expansão e consolidação do espaço público, estes podem ser por meio de relações sociais democráticas, incentivadas e coordenadas pelo poder local. É definidor nessa concepção a institucionalização de canais de participação da sociedade civil, invenções, objetivando a incorporação das demandas sociais e controle social da coisa pública. É importante assinalar que a elaboração, a execução e avaliação das políticas públicas não se pautam no referencial somente político-metodológico. (BRASIL, 2016)

A respeito do PNE 2001-2011, vemos, ainda, que:

Dentre os seus objetivos destaca-se a democratização da gestão do ensino público, salientando-se, mais uma vez, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, bem como a descentralização da gestão educacional, com fortalecimento da autonomia da escola e garantia de participação da sociedade na gestão da escola e da educação. (BRASIL, 2004a)

Inicia-se um novo processo de discussão para a elaboração do PNE para o próximo decênio. Após uma série de entraves na sua tramitação, referentes, em grande parte a questão financiamento da educação, com quatro anos de atraso, em 24 de junho de 2014, a Presidência da República sanciona o Plano Nacional de Educação.

Em 2011, a Câmara constituiu as comissões permanentes e definiram a tramitação do PNE. Essa tramitação se daria pelas comissões permanentes ou por comissão especial, para as-

sim organizar o debate por meio de audiências públicas, as quais foram muito importantes, pois foram capazes de garantir a qualidade do debate e o confronto de ideias, dando mais transparência ao processo e possibilitando maior participação das pessoas.

A tramitação do PNE 2014-2024 durou três anos e meio, sendo que o projeto foi enviado pelo Executivo, em 2010, no último mês da legislatura da Câmara, que no ano de 2011, teve que eleger o novo presidente e os membros da Mesa, e constituir as comissões permanentes, antes de definir a tramitação do PNE. Foi organizado um cronograma de debates em torno do PNE (dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais na Câmara e oito audiências públicas no Senado) para garantir sua legitimidade e o confronto de ideias necessário para a qualidade do futuro mecanismo legal de planejamento da educação brasileira, como reivindicava Campanha Nacional pelo Direito à Educação (BRASIL, 2014).

Críticas ao PNE 2001-2010, que apontavam falhas na sua estrutura baseada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento, ajudaram a traçar o desenho do próximo PNE, que teve as metas reduzidas a vinte, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. Entretanto, segundo Sena (2014, p. 15), esta opção,

aparentemente correta, foi incompleta, por abandonar uma das bases do tripé – o diagnóstico –, que também era fundamental para que a sociedade pudesse compreender as metas e estratégias, debatê-las e, eventualmente, apontar lacunas do

projeto.

Nesse sentido, cabe destacara importância do trabalho da deputada professora Dorinha Seabra Rezende por ter solicitado, em 14 de março de 2011, ao Ministério da Educação o envio do “diagnóstico da realidade educacional brasileira” para a Câmara dos Deputados. Um dos argumentos da deputada era de que o diagnóstico da realidade educacional elaborado para o PNE serviria de orientação à elaboração dos planos dos estados, Distrito Federal e municípios (SENA, 2014).

Outro destaque é o grande número de ementas feitas e analisadas, 2.916 emendas, das quais 2.906 foram objetos de análise, ou seja, foi feita a verificação de duplicidade e ou retirada pelo autor. Do total de emendas apresentadas somente 10 não tiveram necessidade de análise. É importante observar que a redação final foi aprovada em 16 de outubro de 2012, entretanto, somente em 02 de janeiro de 2014 o projeto continuou sua tramitação. Entre o período de outubro de 2012 e janeiro de 2014, a matéria (PLC nº 103/2012) tramitou pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CJC) e pela Comissão de Educação e Cultura (CEC), onde recebeu pareceres dos senadores José Pimentel, Vital do Rêgo e Álvaro Dias, respectivamente e em, 03 de junho de 2014 foi aprovado o PNE 2014 - 2024 (BRASIL, 2014). O quadro apresentado a seguir (Quadro 01) mostra os caminhos percorridos para a aprovação do PNE.

Quadro 01 - Trajetória para a construção do PNE 2014 – 2024

Ano	Caminhos Percorridos
2010	20 de dezembro: A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, que começa a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 8.035/2010, sendo distribuído às comissões de Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).
2011	14 de março: solicitação do envio pelo Ministério da Educação à Câmara dos Deputados do “diagnóstico da realidade educacional brasileira”. 13 de abril: o deputado Ângelo Vanhoni foi indicado como relator da proposição na comissão especial. - Foram apresentadas, inicialmente 2.916 emendas, das quais 2.906 foram objetos de análise (após a verificação de duplicidade ou retirada pelo autor). - Ao substitutivo do relator, foram apresentadas 449 emendas.
2012	16 de outubro: foi aprovada a redação final da proposição, remetida ao Senado Federal. - No senado a matéria (PLC nº 103/2012) tramitou pelas comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e pela Comissão de Educação (CEC).
2014	02 de janeiro: o PL voltou para a Câmara dos Deputados. 22 de abril: a comissão especial reuniu-se e aprovou o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal. 06 de maio: foi concluído o parecer reformulado, em razão da aprovação de seis destaques pela comissão. 28 de maio: iniciou-se a discussão no Plenário 03 de junho: foi concluída a discussão no Plenário e feita a aprovação do PNE.

Fonte: Documento Referência PNE, 2014.

Até a sua aprovação o PNE 2014-2014, percorreu um longo caminho, mas não cabe aqui, o resgate das discussões encetadas nessa trajetória. Registramos, apenas, nossa compreensão e entendimento da sua importância para a educação e para a gestão democrática, e assim, podemos inferir que a gestão democrática pode ser considerada como o fio condutor das ações do plano.

A meta 19 do PNE estabelece que deve-se:

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL,2014).

Para que a meta 19 seja alcançada, o plano apresenta ainda, estratégias que as instituições deverão se adotar para efetivar a gestão democrática na educação. Apresentamos a seguir (Quadro 02) as oito estratégias previstas na meta 19 do PNE.

Quadro02 - Oito estratégias para alcançar a gestão democrática na educação.

Nº	Estratégias da Meta 19 do PNE
	Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.

	Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.
	Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.
	Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações.
	Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.
	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.
	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.
	Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

Fonte: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014)

Podemos observar no quadro apresentado (Quadro 02) que todos os itens chamam a atenção para a efetiva participação das pessoas na elaboração, implementação e monitoramento de programas e projetos de melhoria da educação,

como: (1) a participação da comunidade escolar na eleição para diretores; (2) a ampliação dos programas de apoio e formação aos conselheiros; (3) os Fóruns Permanentes de Educação, bem como as conferências municipais de educação; (4) a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação; (5) a participação da comunidade escolar na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares entre outros.

4. Considerações Finais

Este artigo discorre sobre a incorporação dos princípios democráticos nas instituições, em especial na implantação e funcionamento dos conselhos escolares. Partimos do entendimento de que os conselhos são uma instância privilegiada na efetivação da participação e da gestão democrática nas escolas públicas. Assim, este trabalho poderá contribuir para a ampliação do entendimento sobre a gestão democrática, seus entraves e possibilidades nessas instituições.

O processo de redemocratização do país, iniciado em 1979 com a Abertura política, trouxe para o cotidiano brasileiro a ampliação da participação da população na vida política, organizada em movimentos sociais, que reivindicavam direitos. Um importante marco legal deste processo é a Constituição Federal de 1988, que devido a ampla mobilização e, ainda, as reivindicações dos movimentos sociais que se instituíram no Brasil, na década de 1980, assegurou no texto da lei uma abertura à participação da sociedade civil. A gestão democrática hoje no Brasil é um princípio assegurado pela Constituição Federal de 1988, ela também está presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), bem como

no Plano Nacional de Educação (2014).

A institucionalização dos conselhos é garantida pela legislação, entretanto, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. De acordo com o Artigo 2º

para os fins de disposto neste decreto, “inclui-se no conceito de colegiado: I) conselhos; I) comitês; III) comissões; IV) grupos; V) juntas; VI) equipes; VII) mesas; VIII) fóruns; IX) salas e X) qualquer outra denominação dada ao colegiado” (BRASIL, 2019, p. 01).

Embora este decreto preconize a extinção de colegiados, ele não pode legislar acima da lei, ou seja, estrutura colegiada que foi criada por meio de leis está a princípio, protegida e assegurada. Assim, conforme decisão do Superior Tribunal Federal, em 13 de maio de 2019, o decreto presidencial. Em 13 de junho de 2019, não pode extinguir colegiados cuja existência conste em lei. Entretanto, está mantida, a extinção, neste mês, de todos os colegiados ligados à administração federal que não estejam mencionados em alguma lei.

Conforme o Artigo 5º, a partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto, o qual além de extinguir instâncias colegiadas, também revoga a Política Nacional de Participação Social, a Política Nacional de Educação Ambiental, que foram criadas por meio de decretos. Além disso, também estarão extintos, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, Comissão Nacional de Alfabetização e Educação

de Jovens e Adultos (CNAEJA), Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNE-DH), entre outros.

Com o decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, a formulação e implementação de políticas públicas sociais não terão mais a participação da sociedade, isso representa um retrocesso na relação Estado e sociedade. A ausência de participação nos processos decisórios nos remete às práticas herdadas de um passado patrimonialista, reforçando e reproduzindo a centralização de poder e o autoritarismo. Devemos considerar que só se desenvolverão práticas democráticas eficazes nas instituições, neste caso, nas instituições que trabalham com educação, se a cultura política, nos planos federal, estadual e municipal, for favorável ao fortalecimento da participação democrática.

5. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2003.

AGUIAR, Marcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

BATISTA, Neusa Chaves. Da emergência da gestão democrática da educação básica como política educacional à participação em conselhos municipais de educação. In: ARRUDA, M. C. C.; CAVALCANTI Jr, J. A. C. (Organizadores). Conselhos Municipais de Educação: desafios da formação e da gestão democrática. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2015, p. 100 - 116.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Presidência da República, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccj

[vil_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 31 de julho de 2014.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, Presidência da República, 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 31 de julho de 2014.

_____. Plano Nacional de Educação. Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Brasília, Presidência da República, 2001.

_____. Ministério da Educação. Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania. Brasília, MEC, SEB, 2004a. 56 p. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 1)

_____. Ministério da Educação. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. Brasília, MEC, SEB, 2004b. 61p. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, caderno 5).

_____. Ministério da Educação. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, MEC, SEB, 2004c. 61p. (Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares).

_____. Conselhos Nacionais. Brasília. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010.

_____. Plano Nacional de Educação. Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014. Brasília, Presidência da República, 2014. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.005-2014?OpenDocument Acesso em 31 de julho de 2014.

_____. Casa Civil. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Consulta em, 24 de abril de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. TSF limita decreto do governo que extingue conselhos federais. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justicia/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que>

[-extingue-conselhos-federais](#). Consulta em 17 de junho de 2019.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (org). Os anos 90: políticas e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CONTI, Celso e SILVA, Flávio Caetano da. Conselho Escolar: alguns pressupostos teóricos. In. LUIZ, Maria Cecília, BARCELLI, Juliana Carolina... [et al] (organizadores). Conselhos escolares: algumas concepções e propostas de ação. Editora Xamã. São Paulo, 2010.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In SANTOS JUNIOR, O. A. QUEIROZ, R. AZEVEDO, S. (Orgs). Governança democrática e poder local: experiências dos conselhos municipais no Brasil. Revan, Fase, Rio de Janeiro, 2004.

DHNET. Controle Social e Conselhos de Direitos no Brasil (Módulo II. Conselhos dos Direitos no Brasil). Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm> Acesso em 13 de abril de 2016.

DONADONE. J. C. GRÜN, R. Participar é preciso! Mas de que maneira? Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16 nº. 47, out, 2001.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. 1964: o golpe que derrubou um presidente pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Conselhos Gestores e Democracia Participativa: O papel do Ministério Público. In: DHNET. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/luizacf.htm> Acesso em 13 de abril de 2016.

GOHN, Mara da Glória. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

- _____. História dos movimentos e lutas sociais. São Paulo: Loyola, 1995.
- _____. O papel dos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T. (compiladora) Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.p. 175-201
- _____. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In SANTOS JUNIOR, O.A. QUEIROZ, R. AZEVEDO, S. (Orgs). Governança democrática e poder local: experiências dos conselhos municipais no Brasil. Revan, Fase, Rio de Janeiro, 2004.
- LEMOS, Éden Ernesto da Silva. A construção da gestão democrática participativa: aspectos históricos e o conselho escolar. In: VASCONCELOS, Francisco Herbert Lima; SOARES, Swamy de Paula Lima; MARTINS, Cibelle Amorim; AGUIAR, Cefisa Maria Sabino [organizadores]. Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013
- MARANHÃO, Tatiana de Amorim; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.p.109-119.
- PAULA, L.A.L. O Movimento Estudantil na UFRJ: memórias e exemplaridade. Seropédica, Editora da UFRRJ/EDUR, 2012.
- PARO, V. H. Gestão Escolar, democracia e qualidade do ensino. Ática, São Paulo, 2007.
- PRIORI, A., et al. História do Paraná: séculos XIX e XX [online]. Maringá: Eduem, 2012. A Ditadura Militar e a violência contra os movimentos sociais, políticos e culturais. pp. 199-213. ISBN 978-85-7628-587-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.
- RAMOS, Géssica Priscila e FERNANDES, Maria Cristina. Lutas, contradições e conflitos: a construção histórica do conselho escolar no Brasil. In. LUIZ, Maria Cecília, BARCELLI, Juliana Carolina... [et al] (organizadores). Conselhos escolares: algumas concepções e propostas de ação. Editora Xamã. São Paulo, 2010.
- RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In. LUIZ, Maria Cecília, BARCELLI, Juliana Carolina... [et al] (organizadores). Conselhos escolares: algumas concepções e propostas de ação. Editora Xamã. São Paulo, 2010.
- SENA, P. A História do PNE e os desafios da nova lei. In: BRASIL.Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125). Atualizada em: 1/12/2014.
- SOARES, Ana Maria Dantas. Política Educacional e configurações dos currículos de formação de técnicos em agropecuária, nos anos 90: regulação ou emancipação? 2003. 251 folhas. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica-RJ.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: território e participação. In: TENÓRIO, F. G. (Org). Cidadania, Território e atores sociais. Volume 4. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
- TÓTORA, S. CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; QUEIROZ, R. AZEVEDO, S. (Orgs). Governança democrática e poder local: experiências dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004.
- VAITSMANT. J. Cultura de organizações públicas de saúde – notas sobre a construção de um objeto. Cadernos de Saúde Pública v. 16 nº 03 Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, jul/set, 2000.
- WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília. Editora da Universidade de Brasília, 1991.



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 ISSN: 2527 - 1253

CAMPOS SANTOS E RESISTÊNCIA KALUNGA: O DIREITO AO TERRITÓRIO HISTÓRICO NOS QUILOMBOS DO TOCANTINS

CATELAN, Márcio Roberto *

CATELAN, Camila Assad **

SOUZA, João Batista Alves de ***

* Antropólogo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Formado em Ciências Sociais pelo CCHS da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Pós Graduado em Gestão de Pessoas pela Anhanguera Educacional.

** Acadêmica do Curso de Ciências Sociais pelo CCHS da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Estagiária do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - PIBIC - da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS.

*** Professor Titular de Geografia do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul - IFMS. Graduado em Geografia pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS. Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Doutorando em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD

Resumo: Através da ratificação do Superior Tribunal Federal ao Decreto 4.887 que abarca direito territorial quilombola, torna-se significativo uma atenção especial na aplicação efetiva de políticas públicas de regularização fundiária que abrangem as comunidades quilombolas do Tocantins. Será analisado o contexto contemporâneo das comunidades Claro, Prata e Ouro Fino na divisa com Goiás. Objetiva-se desvelar a resistência de uma coletividade negra desde sua formação, seus Campos Santos como elementos diacríticos circunscrevendo um território histórico, efetividade da política pública e sua legislação. Para isso, será discorrido a origem dos quilombos, situação de conflito social e o processo administrativo que embasa um direito territorial. Assim, com a política pública de regularização de terras travada, e em conflito à sociedade envolvente, os campos santos circunscrevem o parentesco e um território tradicional gerando resistência em permanecer nos quilombos.

Palavras-chave: Quilombo, Legislação Fundiária, Política Pública, território.

Abstract: Through the ratification of the Federal Superior Court to Decree 4.887, which covers quilombola territorial law, special attention is paid to the effective application of public land regularization policies that cover the quilombola communities of Tocantins. It will be analyzed the contemporary context of the communities Claro, Prata and Ouro Fino in the border with Goiás. It aims to unveil the resistance of a black collectivity since its formation, its Holy Fields as diacritical elements circumscribing a historical territory, effectiveness of public policy and its legislation. For this, the origin of the quilombos, situation of social conflict and the administrative process that underlies a territorial right will be discussed. Thus, with the public policy of regularization of land locked, and in conflict with the surrounding society, the holy fields circumscribe kinship and a traditional territory generating resistance in remaining in the quilombos.

Keyword: Quilombo, land law, public politics, territory.

Resumen: A través de la ratificación del Superior Tribunal Federal al Decreto 4.887 que abarca el derecho territorial quilombola, se hace significativo una atención especial en la aplicación efectiva de políticas públicas de regularización agraria que abarcan las comunidades quilombolas del Tocantins. Se analizará el contexto contemporáneo de las comunidades Claro, Plata y Oro Fino en la divisa con Goiás. Se pretende desvelar la resistencia de una colectividad negra desde su formación, sus Campos Santos como elementos diacríticos circunscribiendo un territorio histórico, efectividad de la política pública y su legislación. Para ello, se discurre el origen de los quilombos, situación de conflicto social y el proceso administrativo que emana un derecho territorial. Así, con la política pública de regularización de tierras trabada, y en conflicto a la sociedad envolvente, los campos santos circunscriben el parentesco y un territorio tradicional generando resistencia en permanecer en los quilombos.

Palabras claves: Quilombo, Legislación Fundiaria, Política Publica, territorio.

Introdução

O Brasil carrega em sua história a entrada de diversas coletividades negras que vieram forçadamente trazidas do Continente Africano. Foram empilhados em porões de navios negreiros para serem transportados como mercadorias. Despojados de suas famílias e da própria liberdade, desembarcaram em solo pátrio trazendo em suas bagagens a definição de escravos. Existem relatos de historiadores que na África haviam verdadeiros açougues humanos, onde os mesmos eram expostos para venda fragmentados pela idade, sexo e estrutura corporal. Enfim, onde a carne humana e negra era comercializada à mercê do mercador e comprador.

Assim, as coletividades negras passaram a compor o cenário nacional embasados na hierarquia da cor branca. Com o fim formal da escravidão pela Lei Áurea de 1888, e o início do mercado consumidor no Brasil, os descendentes de escravos foram marginalizados pelo Estado Nacional e jogados à própria sorte no canibal universo capitalista recém nascido.

Sem terras, sem créditos e estigmatizados pela cor, procuravam a todo custo sobreviver em grupos familiares entocados nas matas, vão entre serras e outros. Nesse compasso, antes e depois da abolição da escravatura em 1888, ocorreu no Brasil a formação de campesinato negro com diversas denominações: quilombo, mocambo, calhambo, kalunga, comunidade negra rural, terra de preto dentre outros (dependendo da região no país), demonstrando assim uma heterogeneidade de ocupações no campo.

Para a antropóloga Leynard Ayer de Oliveira (2001, p. 51):

A data de 1888, embora seja um marco formal para os negros no Brasil, não tem importância central no que diz respeito aos quilombos. Eles se formaram por escravos libertos e insurretos e negros livres

antes e depois da abolição. Enquanto vigorava a escravidão, os quilombos cumprem a função de abrigar as populações negras, configurando **um tipo de resistência** (grifo dos autores).

A formação de quilombos significava uma violação da ordem social que vigorava na época, pois buscavam a todo custo autonomia e reconhecimento – enquanto cidadão nacional. Em realidade, representava uma porta de saída para o regime escravocrata que não considerava a coletividade negra como ser humano. Nesse sentido, formaram comunidades tradicionais - formalmente reconhecidas no Brasil pelo Decreto nº 6.040/2007 -, e torna-se importante aqui compreender seu conceito:

comunidades tradicionais estão relacionadas com um tipo de organização econômica e social com reduzida acumulação de capital, não usando força de trabalho assalariado. Nelas produtores independentes estão envolvidos em atividades econômicas de pequena escala, como agricultura e pesca, coleta e artesanato. Economicamente, portanto, essas comunidades se baseiam no uso dos recursos naturais renováveis (...). Seus padrões de consumo, baixa densidade populacional e limitado desenvolvimento tecnológico fazem com que sua interferência no meio ambiente seja pequena (DIEGUES, 1996, p. 87).

Nessa toada, no sertão de Goiás (atual estado do Tocantins desde a constituição de 1988) os quilombos se formaram em permeio à comunhão nacional (indígenas, brancos e negros). Foi um caldeirão sociocultural, onde a atividade mineradora atraía diversas camadas da população brasileira como mineradores, comerciantes, negros escravizados, funcionários públicos dentre outros.

Essa região bruta - através da ação humana - foi se transformando em “civilização”, pois a barbárie e o atraso (denominados pelos presidentes de Província e viajantes) deveriam dar lugar a um universo civilizado. Dessa maneira foi sendo transformado os espaços rurais desse sertão em arraias, vilas, fortes, cidades e quilombos.

As relações sociais com os negros na sociedade brasileira não eram harmoniosas, ou seja, não ocorria democracia racial narrada por vários autores. O que existia eram ideologias definidas pela “a ausência de preconceito e discriminação racial no Brasil e, conseqüentemente, pela existência de oportunidades econômicas e sociais iguais para negros e brancos” (HASENBALG, 1979, p. 242).

O que existia eram relações de poder entre dominados (sociedade escrava) e dominadores (sociedade escravagista). A estrutura social não era harmoniosa, ao contrário, ocorria uma relação assimétrica de poder e coerção em relação à ocupação do espaço social – a terra. Diga-se que estas relações estruturadas perduram em dias contemporâneos, e cita-se o caso da bancada ruralista instalada no Congresso Nacional que apresenta posições e legislações contrárias à distribuição de terras para minorias étnicas. E isso, foi materializado através da CPI FUNAI-INCRA instaurada na Câmara dos Deputados através do Requerimento de nº 16/2015 em 16 de abril do ano de 2015, com missão principal: investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na demarcação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos.

Assim, merece uma atenção especial descortinar na contemporaneidade as coletividades negras do Tocantins, a resistência em permanecer em suas posses desde a origem dos quilombos, os Campos Santos (topônimo utilizado pela coletividade para designar seus cemitérios) como elementos culturais formadores da territorialidade, legislação e efetividade de políticas públicas que garantam um direito social: a terra.

As comunidades do Claro, Prata e Ouro Fino

São comunidades rurais e quilombolas dispersas em forma de campesinato. Sobrevivem da agricultura

de subsistência, pecuária, caça, pesca, extrativismos, do recebimento de bolsas sociais e alguns possuem empregos precários. Requerem junto ao Estado Nacional um território único e histórico, por terem a cosmovisão de possuírem uma unidade social entrelaçada em teias de relações sócias, culturais e de parentesco - em reprodução contínua no tempo e espaço.

Suas origens é anterior ao fim da abolição da escravatura – caracterizadas pelas palavras fuga e resistência. Com o fim da escravidão formal em 1888, vários pares consanguíneos e afins foram se aglutinando no território formatando consistência e identidade étnica ao grupo, e que de certa forma transformou-se num receptáculo para outros afrodescendentes - onde se apresentam na atualidade setenta e oito habitações rústicas espalhadas no campo (figura 1).

Figura 1 – Foto de habitação tradicional quilombola feita de taipa.



Fonte: os autores em 2016.

A resistência ao regime sombrio deu corpo e atitude para a coletividade negra sobreviver de maneira sublime no sertão do Brasil. Os circuitos casas-roças, casas-matas e matas-rios e vice-versa eram e ainda são (no mesmo modus vivendi) realizados à pé em lombos de animas. Rios, córregos e riachos em grande maioria se localizam bem próximos às habitações quilombolas, e que serviu de liame para dar os nomes das três

comunidades.

Seus enredos históricos são contados de geração em geração. Nesse sentido, a memória coletiva se cristaliza em forma de tradição oral junto às comunidades quilombolas, e apresenta suas narrativas históricas que embasarão nesse artigo os vários componentes apresentados através de entrevistas realizadas em campo no mês de julho de 2016. A pesquisa documental e bibliográfica apresentará a legislação fundiária e diversos documentos para dar forma à escrita etnográfica. A base teórica para a compreensão e discussão dos dados foi da antropologia.

Nesse compasso, seguem abaixo diálogos com os quilombolas Pedro Vidal e Felícia sobre origem e migração:

Pedro, de qual região seus pais e avós vieram ?

vão de almas ... hoje é uma comunidade quilombola do Estado de Goiás ... a maioria dos escravos fugia prá cá ...

Quem falou isso para o senhor ?

o tronco velho ... meu bisavô ...

O senhor conheceu seu bisavô ?

eu não conheci não ... quem falou foi meu pai ... é ... meu pai ... nois foi nascido e criado aqui

Dona Felícia a senhora tem quantos anos ?

eu já tô com oitenta e cinco anos ...

A sua mãe, veio de qual região?

do vão do Muleque ... foi ... minha mãe foi nascida lá ...

Percebe-se nas narrativas quilombolas a migração de seus familiares oriundos principalmente da região central do Brasil, como o Vão do Moleque, Vão das Almas dentre outros vãos das serras gerais – região onde concentra o Sítio Histórico Kalunga em Goiás (abrangendo 256 mil hectares e composto por

mais de cinquenta comunidades quilombolas). Por se tratar de uma região com características morfológicas bem apropriadas para se esconderem, fixaram morada nesse ambiente depois de viverem uma odisseia de horrores promovido pela ação do regime escravocrata.

Assim, os quilombos territorializaram-se num ambiente singular composto por matas fechadas, vãos, serras, montanhas, cachoeiras e rios cristalinos. Estão localizados à 485 quilômetros da capital Palmas. Pertencem ao município de Paranã (extremo sudeste do Tocantins), e estão fixados precisamente à 381 quilômetros de Brasília-DF via Cavalcante-GO – bem na divisa com Goiás (figura 2).

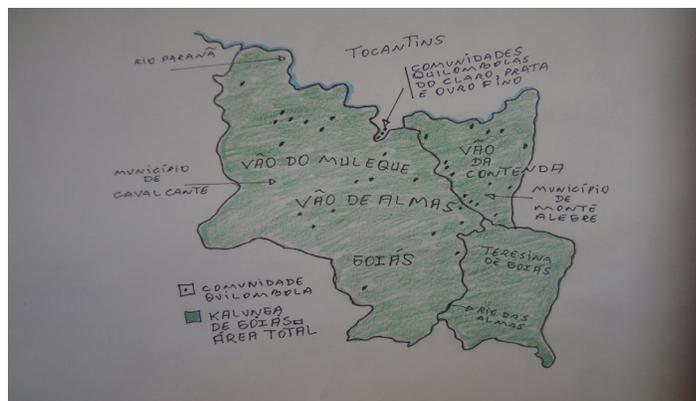


Figura 02 – Croqui de localização das comunidades feito pelos próprios quilombolas.

Fonte: Pesquisa de campo (2016).

Abaixo, o quilombola Renil explica sobre o topônimo (nome ou expressão utilizado para designar um lugar ou acidente geográfico por grupos étnicos) Vão do Muleque:

Por que o nome Vão do Muleque nos Kalunga de Goiás ?

ó ... por informação... eu fui informado ... que lá tem o nome de Vão do Muleque ...porque foi aonde os escravos mais sofreu ... aqueles negros que não trabalhavam ...qui judiavam ... sempre elis tratavam elis di muleque ... era onde tem os torno ... tem os morão até hoje ... que era onde eles eram acorrentados ... lá existi ainda morão ...qui os negros eram acorrentados ... era os moleques ... aquelas pessoas bem sofridas ... bem baixas ... qui ... ai ... ficou apelidado desse nome ... Vão do Muleque ... os patrões chamavam elis di muleque ...

eram os negros moles ... com preguiça ... qui não aguentavam serviços ... esses eram acorrentados qui eram bem escravizados ... ficavam amarrados ... não ... um sinônimo de moleza ... muita gente falô ... qui elis trabalhavam cum mineração ... trabalhavam cum minérios ... então ... era cum oru ... tinha qui iscavá ... as pessoas tinha qui trabalhá ... só com serviço pesado ... fazê muro de pedras ... fazê as coisas qui elis quiria qui fizesse ... (grifo dos autores).

Nessa toada, colhem-se pistas no diálogo descrito acima o contexto histórico e escravocrata que assolava a macro região no centro oeste do Brasil. Vão do Muleque é um topônimo da época que foi relacionado ao negro molenga – no sentido de preguiçoso. O mesmo quilombola disse que Vão das Almas ventila seu significado no sentido de almas penadas que assombravam as pessoas - depois dos escravos serem mortos pela barragem que se rompeu.

Desse modo, ocorreram fluxos e migrações dos quilombolas nessa macro região do país imbricado em relações sociais e históricas com os kalunga de Goiás. Assim, Kalunga ou Calunga é o nome atribuído a descendentes de escravos fugidos e libertos das minas de ouro do Brasil Central, e que formaram comunidades autônomas. Importante lembrar que essas coletividades negras sustentavam a Coroa Portuguesa com os milhares de escravos trabalhando e extraindo ouro.

Ocuparam o território de acordo com uma lógica de simbiose com a natureza, onde construíram suas habitações rústicas, roçados e Campos Santos - de maneira tímida em sua origem - mas que marcam como símbolos de suas fronteiras étnicas. Assim, é preciso descrever o processo de territorialização do grupo para compreender a “identidade do lugar que o funda, congrega e uni” (Augé, 1994, p. 45). Abaixo em diálogo, a quilombola Áurea responde uma questão:

O que significa o território quilombola para você ?
significa uma independência prá gente ... prá você te o seu local certo ... prá você trabalha ... prá produzi ... você tê a sua renda e o bem estar de sua família ... **um lugar sossegado prá gente**

morar ... nosso desejo é saber se a gente podi ... mesmo trabalhar ali ... porque chega uma pessoa e diz ... você hoje tem que sair ... e dai ? dai a gente sai com um chapeuzinho na cabeça ? ... (grifo dos autores).

Depreende-se nessa ótica que a organização social dos quilombos está comumente imbricada numa relação visceral do homem com a terra, com a temática da escravização e outros fatores que fizeram nascer o quilombo. Do ponto de vista fundiário ou territorial, no regime de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar específico e a profundidade histórica da ocupação guardada na memória social, são fatores que conformam similaridades entre todos os povos tradicionais. Para a antropologia, a territorialidade pode ser conceituada como:

Esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ ou homeland (LITTLE, 2002, p. 3).

Nesse compasso, após ocorrer fixação e territorialização das comunidades quilombolas anterior ao fim do século XIX, quando chega a década de cinquenta a relativa calmaria no campo toma lugar pela ocupação capitalista na região com pequenos produtores, garimpeiros, posseiros e grandes fazendeiros. O lugar sossegado para morar desejado pela Áurea ficou permeado das palavras invasão, expropriação, esbulho e expulsão territorial.

Assim, o quilombo que nasceu da resistência ao regime escravocrata opressor, torna-se na contemporaneidade uma resistência ao sistema capitalista de acumulação de terras e ocupação no campo - de maneira sorrateira e violenta.

Conflito com a sociedade envolvente

Torna-se importante lembrar que para os

quilombolas o espaço território não pode ser percebido como apenas como uma posse, mas uma parte da identidade perante uma relação de afeto que perdura por mais de um século - com seus vários componentes culturais numa reprodução contínua. Existe então, uma ligação intrínseca do homem com a natureza, onde são exalados princípios culturais de identificação.

Nesse sentido, os quilombolas estão resistindo sua permanência no espaço social formando núcleos familiares desde sua origem sem energia elétrica, água encanada, instalações sanitárias, enfim, no mesmo modus vivendi de tempos de outrora.

Assim, importante discorrer que as terras que os quilombolas estão ocupando em posse são áreas devolutas pertencentes ao Estado do Tocantins – por isso, não possuem documentos titulados. São áreas com baixa densidade demográfica e com pouco valor de mercado – devido possuir em sua composição solos arenosos ou com muito cascalho.

Para Liana Amin Lima da Silva e Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

Os povos e comunidades tradicionais seguiram e seguem no limbo da **invisibilidade jurídica** por serem espoliados e expulsos de suas terras, seja por violência pública, seja por violência privada. Tais povos, resistindo à opressão sofrida, podem temporariamente se distanciar de suas terras originárias, mas não perdem sua identidade étnica, que está intrinsecamente ligada à terra, que originou a concepção de povo e que originou a própria comunidade.” (SILVA, Liana Amin Lima da; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Marco temporal como retrocesso dos direitos territoriais originários indígenas e quilombolas. In: WOLKMER, Antônio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Os direitos territoriais quilombolas: além do marco temporal. Goiânia: PUC Goiás, 2016, p.70-79) (grifo dos autores).

Nesse sentido, é notório a ausência do Estado nessa parte do sertão do Brasil. Onde o município (Paranã) mais próximo fica a setenta quilômetros de distância numa estrada de chão perigosa. Dessa feita,

a vida no quilombo segue à mercê da livre espoliação de terras. Segue abaixo diálogo com o quilombola Gregório – que sofreu na carne a invasão em seu espaço território:

Por que eles queimaram a casa do seu filho ?

não sei ... eu acho que foi interesse da madeira ... **tirou uns quarenta e tantos caminhão de madeira aí** ... só aroeira pura ... pura ... pura ... daqui até embaixo ... é aroeira pura ... pode entrar qui tá desmatada ... aroeira não tem ... aroeira grossa acabô tudu ... tem uns fiapo ... as fina qui não tem cerne ... ele arasou tudu ... os caminhões saiam di noite ... só saia caminhão di madeira aqui di noite ... via um caminhão ... não sei onde é qui era ... marcava ... vinha ... di noite (grifo dos autores).

Seu filho tinha família quando morava aqui ?

tinha ... tinha esposa ... filhos ... Chiquinha di Torna ... Rosana ... filha di Chiquinha di Torna ... tem us mininu ... tudu nasceu aqui ...

Quando foi queimada essa casa (figura 3) ?

tá dentro de três anos ... ou quatro anos já ... foi a primeira casa qui elis queimo ... foi essa aqui ... essa foi a primeira ... daí continuô ... faz cinco anos já ... foi 2010 ... elis ameaçava direto ... correndo atrás da gente ... tinha capanga ... oitão aqui ... (termo êmico que significa revolver 38)... daí ia imhora ...

Figura 3 – Foto do quilombola Gregório com casa queimada no quilombo.



Fonte: Os autores (2016).

Essa outra casa queimada, quem morava aqui ?

aqui era eu ... **eu nasci aqui na região ... tá com cinco anos qui ela foi queimada** ... eu morei nessa

casa ... uns trinta e tantos anos ... eu morava aculá ... ó ... lá ...enchente me arrancou di lá ... a enchente tomô conta ... a casinha arriô ... ai eu vim ... cum burro praqui ... (grifo dos autores).

Quantas casas o Roberto queimou ?

sete casas ... com a oficina (topônimo usado pelo quilombola para designar a casa de fazer farinha) **oito ...** a oficina era ali ... em riba ... foi o mesmo Roberto ... (grifo dos autores).

Como ficar indiferente diante de sua casa, móveis, roupas e documentos serem queimados por capangas e grileiros de terras. Foram mais de quarenta caminhões de madeira que foram retiradas da natureza apenas de uma área para a comercialização. Sempre na calada da noite, sem documentação e legalidade. Os quilombos que estão dispersos no campo em forma de campesinato recebem esse ataque de todo lado - sem distinção de gênero ou idade. São várias famílias que foram e ainda são ameaçadas, encurraladas e expulsas de suas posses em permeio a um território histórico.

Abaixo são apresentados diálogos com os quilombolas Leonilda e Miguel:

Quem queimou essa casa, Leonilda Batista dos Anjos ?

aqui é certeza qui é o Adenil ... ele mesmo ... ele que queimou ... **ele já tinha ameaçadu meu pai ... sempre ele foi ameaçadu ...** ameaçadu prá sai da terra ... cum medição ... cum gente qui vinha aí ... chingava ele ... fazia um monte di coisa ... inclusive minha irmã ... quandu tava aí ... discutiu muito cum ele ... juntarum muita gente aí ... qui não baterum nele eu nem sei porque ... mas, sempre teve encrenca ... é certeza qui quem queimou foi ele ... (grifo dos autores).

Qual o nome do senhor ?

Miguel Simão da Silva ...

Quantos anos o senhor tem ?

tô com oitenta e três anos ...

O senhor é de qual Comunidade ?

eu sou aqui du Claru ... meu avô morava na bera do rio Engenho ... então ... minha mãe foi nascida ... criô ... casô ai ... i teve eu ... eu já tô com oitenta e três anos ... i justamente qui eu mudei ... porque o homi ... fiz a casa lá ... **i ele botou fogo fogo na minha casa ... queimo minhas coisa ...** então ... eu tô por aqui ... em Campo Alegre ... (povoado vizinho ao quilombo) morando aqui ... por conta dele ... (grifo dos autores).

O senhor não tem mais casa ?

não senhor ... **minha casa foi queimada ...** é ... fui expulso ... i sendu dono ... da minha fazenda ... u cara não compro ... não pago ... i mi expulso ... (grifo dos autores).

O senhor quer voltar ?

eu volto ...

O conflito agrário está presente na região desde a chegada da ganância e ambição humana. Casas são queimadas e quilombolas são expulsos dos ambientes em que nasceram. Restam apenas no local as escoras queimadas, angústia e muita vontade de voltar. A resistência de permanecer no território é impressionante, onde velinhos não entendem o porquê nesse pedaço do sertão do Brasil a ação de polícia e do Estado não se apresentam de forma efetiva.

Nesse compasso, segue abaixo diálogos com os quilombolas Renil e Felícia:

Como é o seu nome ?

Renil Alves dos Santos ...

Você nasceu na Comunidade ?

sim ... nasci na comunidade ... meu pai nasceu na região di Conceição ... no Tocantins ...Conceição du Tocantins ... passô por um período pra cá ... casô ... ele moro aqui incostado ... **ele foi expulso daqui da fazenda Brasileira ...** aqui dessa Comunidade ... du Claro ... (grifo dos autores).

Como é o nome da senhora ?

Felícia Bispo Tiago dos Santos ...

A senhora tem quantos anos ?

eu já tô com oitenta e cinco anos ...

A senhora nasceu aqui na região do Claro ?

foi aculá .. nu pé daquela serra ... num brejo que tem aculá ... por nome de brejão (topônimo quilombola) ... foi lá qui meu pai tinha casa ... dai o Miguel foi metendo **imposição (termo êmico que significa expulsão territorial)** ... ele abusou ... largô prá lá ... dai nós descemu prá bera du Claro aqui embaixo ... daí um fuça daqui ... outro fuça daculá ... até qui fiquemo tudu qui nem filho dema ... ispalhadu (grifo dos autores).

Factualmente a expulsão territorial é um dos motivos que os quilombolas estão esparsos pelo território quilombola, ou seja, ocorreu e ocorre ainda uma circularidade peculiar de acordo com o momento e a situação. De tanta confusão e conflito social no quilombo, um dia devia acontecer algo de pior. E, assim foi-se a vida de um aventureiro não quilombola que tentou se dar bem na região.

Segue abaixo diálogo com o quilombola Renil sobre a morte de garimpeiro no córrego Alavanquinha:

sim tinha essa lavra ai ... na fazenda dum senhor de Petrônio ... então tinha uma turma qui trabalhava ai ... descubriu ai ... um garimpo ai di ouro ... i começou a trabalhar ai ... ai tinha um senhor de Francisco ... qui a gente cunhecia como Xico garimpeiro ... ele trabalhava cum a equipe dele ai ... então ... um senhor di Darico ... qui era gerente da fazenda ... ligou para o Petrônio ... o Petrônio veio prá tirá elis daí ... ai o cara tava dentru da caxa trabalhandu ... quando o Petrônio chegô ... os cumpanheiros tudu correu ... ai ele tava saindu da caxa ... u Petrônio colocô ... uma doze de dois cano na barriga dele e disparô ... **esse tiro matô ele** ... dai o Petrônio pegô i fugiu ... tá cum uns quatorze anos isso ... (grifo dos autores).

Isso é quilombo. E as narrativas quilombolas apresentadas dificilmente são noticiadas por jornais ou revistas. Mas, permanece na memória coletiva. E essa memória deve ser entendida neste artigo como “um fenômeno coletivo e social, ou seja, um fenômeno

construído coletivamente e submetido a flutuações, transformações, mudanças constantes” (POLLAK, 1992, p.201).

A disputa por posses de terras por qual está passando este grupo étnico não cabe neste artigo científico. Foram transcritos em linhas pretéritas apenas alguns casos. Os quilombolas são expulsos dos espaços que nasceram sem piedade, onde suas casas são queimadas, e onde famílias com crianças e velinhos são covardemente empurrados para fora de seu espaço território. É uma odisséia de perseguição que transcende gerações desde o tempo do regime escravocrata. A invisibilidade social os deixam à mercê de um recorte étnico racial, porque quando ligam para delegacias de polícias para o município mais próximo solicitando apoio, os agentes públicos respondem: não temos efetivo para enviar na região.

Nesse compasso, segue notícia veiculada em jornal sobre a venda de terras ilegalmente na região que abarca as comunidades:

Sete pessoas foram presas na madrugada desta sexta-feira (3), suspeitas de pertencerem a uma quadrilha que fraudava documentos para conseguir escrituras falsas de propriedades rurais, **em Paranã, na região sudeste do Tocantins**. As investigações foram realizadas pelo Ministério Público Estadual (MPE). A operação “Mocambo”, cumpriu mandados de prisão preventiva em Almas, Alvorada, Caseara, Gurupi, Palmas, Paranã e São Valério do Tocantins. Outros dois mandados de prisão devem ser cumpridos ainda nesta sexta-feira. Segundo investigações do MPE, os envolvidos na fraude adquiriam pequenas propriedades rurais e depois utilizavam documentos falsos para aumentar o tamanho das terras, e ainda adicionar áreas próximas a elas. Esse processo é conhecido como “plotagem”. No Cartório de Registro de Imóveis de Paranã, os suspeitos faziam as escrituras das propriedades utilizando matrículas parecidas com as usadas nos registros de outros imóveis. Depois eles tentavam conseguir os títulos de propriedade junto ao Instituto de Terras do Tocantins (Itertins). Antes mesmo de terminar a transação, os

criminosos revendiam as fazendas para outras pessoas. Eles chegavam a ganhar até R\$ 2 milhões por cada revenda <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2015/07/sete-sao-presos-no-tocantins-por-fraude-em-escrituras-de-terras.html>, acesso em 05.07.2015) ((grifo dos autores).

Nessa toada, o grande posseiro chegou chegando na região quilombola. Apropriou-se de gigantes áreas de terras, cercou as mesmas, abriu estradas, contratou capangas, promoveu ações contra o grupo na justiça, queimou casas e roças, ameaçou com armas, matou invasor, destruiu Campos Santos, praticou o esbulho, enfim, estão tentando legalizar suas posses ilegais comprando servidores públicos e escrituras cartoriais.

Considerando a situação de conflito social e territorial na região quilombola. A Defensoria Pública do Estado do Tocantins através do pedido de Tutela Antecipada no processo da ACP - Ação Civil Pública - autos nº 0000316-16.2015.827.2732 realizada no ano de 2016, solicitou para que todos os requerimentos de regularização fundiária que coincidam com os territórios das comunidades quilombolas do Claro, Prata e Ouro Fino, na região do município de Paranã deverão ser suspensos pelo Itertins – Instituto de Terras do Estado do Tocantins - até a conclusão da política de regularização fundiária promovida pelo Inbra.

Não há muita opção. É lutar pelo espaço território ou morrer de fome, porque a roça de toco e tradicional é ainda o que gera a sustentabilidade primária para o grupo étnico, onde se planta o arroz, feijão, mandioca dentre outros. Assim segue a saga quilombola até a titulação das terras em definitivo pelo Estado Nacional. Percebe-se em pesquisa de campo o anseio do grupo em definir sua situação de abandono e descaso desde à época da escravidão.

Assim, torna-se notório o interesse econômico de grandes grupos empresariais e pessoas físicas em ocupar e devastar o ecossistema da região de forma econômica

nos quais se encontram as Comunidades Quilombolas. Longe de atender objetivos sociais, a ocupação agrícola promoveu a espoliação e expropriação territorial na região quilombola, causando refluxo e circularidade em seus limites geográficos.

Segundo Souza Filho (2003, p. 15):

[...] É claro que há uma não muito sutil diferença entre chamar de terra e território. Terra é o nome jurídico que se dá à propriedade individual, seja pública ou privada; território é o nome jurídico que se dá a um espaço jurisdicional. Assim, o território é um espaço coletivo que pertence a um povo [...]

Nesse compasso, torna-se necessário compreender que os quilombolas coordenam seus sistemas produtivos materiais e simbólicos no território, mas travam um cabo de guerra com a sociedade envolvente que perdura historicamente, e em parâmetros totalmente desproporcionais:

Para comunidades tradicionais, a terra possui um significado completamente peculiar, insuscetível de reduzir-se às ordinárias feições de mercadoria dotada de valor econômico. A terra é o elemento de unidade e coesão do grupo, que permite sua continuidade e preservação no tempo, através de sucessivas gerações, possibilitando a manutenção da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica. A terra integra a própria identidade coletiva do grupo e é indispensável para sua perpetuação (cf. ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de Almeida. “Os quilombos e as novas etnias” in Quilombos: identidade étnica e territorialidade. O’DWYER, Eliane Cantarino (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2002, pp. 43-82).

Os Campos Santos kalunga

Na relação social entre Deus, homem e natureza era necessário um toque do sagrado. Nesse sentido, no quilombo alguns códigos culturais foram estruturados na edificação de vários Campos Santos, congregando-se assim num esforço coletivo da manutenção da identidade quilombola e do espaço território. São espaços sociais que circunscrevem um território histórico desde suas origens, tornando-se uma repetição cultural e habitus:

é como habitus que a história se insere no nosso corpo e na nossa mente, tanto no estado objetivado (monumentos, livros, teorias), quanto no estado

incorporado, sob a forma de disposições. É mediante este processo que o habitus funda condutas regulares, que permitem prever práticas — as “coisas que se fazem” e as “coisas que não se fazem” em determinado campo (BOURDIEU, 1987, p. 95).

Desse modo, desvela-se uma comunhão afetiva das comunidades quilombolas com estas edificações. Possui uma historicidade embasada em seu uso comum entrelaçadas em relações de parentesco e sociais e culturais, transformando-se em elementos culturais. Torna-se importante citar que os Campos Santos, seus vestígios materiais e arranjos são alguns dos elementos diacríticos que marcam a identidade kalunga nessa região - e que de tabela demarcam suas fronteiras étnicas.

Nesse bojo, estão presente diversos componentes e conteúdos que formam a totalidade do ser quilombola e seus pares. É determinante para a formação social do grupo, reforçando e reafirmando sua identidade vinculados à uma base: a terra. Ou seja, os Campos Santos codificam o parentesco e circunscrevem um espaço social e histórico.

Assim, torna-se importante compreender alguns diálogos com os quilombolas:

Seu Gregório, como é denominado esse Campo Santo?

Cagaitera ... é da família ... minha ... du Demercino ...

Esse Campo Santo é antigo ?

é antigo ... não é novo não ... é de meus avós ... du tronco du pessoal véio ... du tronco véio ... aqui é Felipa ... avó de Demercino ... que tá enterrada aqui ... a mãe do Demercino tá aqui (enterrada) ... Supriana ... Virgina ... João ... tudu enterrado aqui ... aqui é véio ... ó ...

O topônimo Cagaitera é muito antigo, e a origem de seu nome não alcança a reminiscência do grupo. Alguns quilombolas acreditam que esse nome tem relação com a fruta cagaita endêmica da região.

Apresenta um dado peculiar em sua composição. É dividido o Campo Santo de um lado pessoas da família unidas por laços consanguíneos, e de outro lado são enterrados os considerados parentes por afinidade social ou religiosa.

Na realização da pesquisa de campo ocorreu uma particularidade quando se perguntava sua localização, e se poderia extrair algumas fotos. Factualmente ficou nítido um certo cuidado em demonstrar alguns que são muito bens escondidos e em pontos estratégicos do ambiente. Desse modo, são diversos Campos Santos ativos nos quilombos do Claro, Prata e Ouro Fino, e cada qual com seu enredo histórico e topônimo. Citam-se como exemplos: Chapada da Pedra Branca, Cascavel, Baruzeiro, Fortaleza, Curralzinho (este topônimo se refere ao mesmo ser rodeado por pedras da região, figura 4) dentre outros.

Figura 4 – Campo Santo Curralzinho.



Fonte: os autores (2016).

Segue abaixo diálogo com o quilombola conhecido socialmente como Ramiro – atual presidente da Associação:

Como que é seu nome ?

Dionísio Rômulo Cesário da Conceição ...

Esse Campo Santo aqui Ramiro, ele tem nome ?
tem ... Campo Santo Chapada da Boa Vista né ...

Tem várias covas aqui ?
tem ... estamos perto do Rio Claro ...

Estas pessoas são parentes do seu pai ?
tio ... é tio do meu pai ... é tio do Prudêncio ... aqui eu sei certeza ... é aquela ali qui é di minha vó ... minha bisavó ... qui é avó di meu pai ... aquela ali ... eu tenho certeza qui é ...

Como chamava ela ?
dona Profeta (identidade social) ... Maria Profeta ...

Maria Profeta nasceu na região aqui ?
foi ... verdade ... meu pai mi fala qui foi ... nasceu na região ... i faleceu aqui ...essa pedra aqui ... é uma sepultura ... bem aqui é uma ... bem aqui é outra ... aqui é outra ... i bem aí ... é outra ... uma dessa três aqui ... é a mulher di meu avô Donato ... agora o nome dela eu não me lembro ... é irmã di minha vó Dionísia ... todos qui tá sepultado aqui ... é parente ...

Ramiro, estou vendo na cova da Maria Profeta uma garrada de vidro, para que serve ?

ná água ... elis colocava alho ... i dentro du vidro cum água ... i colocava debaixo do caixão ... **prá** não **estragá o corpo** ... essa história quem mi fala sempre ... é meu pai ... meu vó ... essas história ... eu não sei o significadu direitinho ... mais é pur isso ... depois qui falece ... ai faiz ... i coloca embaixo ... du caixão ... du bancu ... já vi água i alho só ... achu qui tem sal também ... coloca di baixo ... do bancu ... ai ... depois qui interra ... joga água por cima ... dentro da pessoa ... (grifo dos autores).

Os quilombolas nesse Campo Santo mantém a tradição de fazer uma mistura de alho amassado com água e joga no corpo do defunto por baixo e em cima - após seu enterro. Segundo a cosmologia do grupo étnico isso tem duplo sentido: o corpo do ente querido tem maior durabilidade no tempo e afasta os tatus pebas de seus alimentos – o corpo enterrado.

Geertz (1978, p. 24) diz que: “Compreender a cultura de um povo expõe sua normalidade sem reduzir sua particularidade”. Ou seja, as Comunidades Quilombolas através de sua expressão cultural de terem um Campo Santo bem perto de suas casas, formatam um fato etnográfico com alguns conteúdos que se apresentam como identidade étnica, territorialidade e arranjos produtivos.

Nesse sentido, para Crema (1989, p. 17):

Cosmovisão além de significar uma visão ou concepção de mundo, expressa também uma atitude frente ao mesmo. Portanto, não é uma mera abstração, já que a imagem que o homem forma do mundo possui um fator de orientação e uma qualidade modeladora e transformadora da própria conduta humana. Implícito em toda cosmovisão há um caminho de ação e reação.

Ainda sobre o Campo Santo Chapada da Boa Vista, segundo o quilombola Zé de Torres mais de trinta quilombolas estão enterrados ali - é um dos mais antigos. Citam-se como exemplos: Maria Profeta e sua mãe a Canjinha, a Rosa, a Marculina, o Virgílio, o Ursino, Aprígio Torres e grande parte da família Francisco da Conceição.

O quilombola Demarcino Veríssimo da Silva abaixo responde algumas questões:

Como chama esse Campo Santo ?

Campo Santo da Cagatira ... fazenda barra da Prata ...

Por que vocês colocaram esse nome ?

foi dos meus tronco ... eu não sei ... já foi dos meus tronco ... eu já achei o nome da Cagatira ... **pur conta dus meu tronco** ... elis qui fez u Campo Santo ... já veio tudu assim ... **i a procedência nossa tudu conhecendo cum o nome antigo** ... eu não sei porque ... (grifo dos autores).

Como chama sua mãe que está enterrada aqui ?

Antônia Veríssimo da Silva ...

A sua mãe nasceu na região aqui ?

nasceu i criou ai ... minha vó nasceu criou ai ... **minha bisavó nasceu i criou ai** ... tá u taperão dela ainda ai também ... tudu nascido ... são u tronco dutu daqui ... tudu criadu aqui ... ali é um particular ... qué dizê ... qui eu mandei pô ali ... qui ali não é da procedência minha ... i tem mais ali ... qué dizê que é otrus particular ... um cumpadre meu ... lá du outro ladu ... morreu ai ... daí u povu dele pediu prá pô ai ... nois botemu ... qué dizê qui aquela parti ali ... daqui prá cá ... é só os meu ... a minha família tá reunida daqui prá cá ... tá tudu reunido aqui ... ó ... é porque us cruzeiro vai acabando ... é tudu familia minha mesmo ... (grifo dos autores).

Os Campos Santos tornam-se em critérios de afirmação do próprio grupo num contexto de dominação e luta por posse do espaço território. Nesse sentido, se torna menos importante possuir uma lápide de granito, que a relação de vínculo que o grupo étnico exala em alianças de parentesco e sentimento de pertença ao ambiente. Formata-se então uma marca identitária na qual seus membros comungam um elemento diacrítico de grande valor e significado numa linha do tempo, e que a memória não alcança muito das vezes a origem de seus nomes.

Para Carlos Ari Sundfeld (2002, p. 78-79), patrocinado pela Sociedade Brasileira de Direito Público:

Outro parâmetro importante na identificação das comunidades quilombolas é a percepção de como as terras são utilizadas pelas mesmas. A territorialidade é um fator fundamental na identificação dos grupos tradicionais, entre os quais se inserem os quilombolas. Tal aspecto desvenda a maneira como cada grupo **molda o espaço em que vive**, e que se difere das formas tradicionais de apropriação dos recursos da natureza. Dessa forma, e de um lado, deve ser dada especial atenção, dentre os parâmetros de identificação do *território* das comunidades quilombolas, à sua *identidade coletiva*. Trata-se de identificar a forma pela qual o grupo remanescente de quilombo conseguiu manter o seu modo de vida, resistindo às influências externas e mantendo os seus traços culturais e habitacionais ao longo das gerações (grifo dos autores).

Assim, os quilombolas do Claro, Prata e Ouro Fino moldam seus espaços sócias com arranjos no *modus vivendi*. São enterrados sem caixão, e na maioria das vezes são embrulhados em redes de dormir ou couro de boi. Faz uma cova no chão e joga terra por cima do defunto. Algumas covas tem a cruz identificando o lugar, outras são identificadas apenas por uma pedra alocada na cabeceira do aterro, outras são totalmente cercadas por pedras da região. Segundo alguns membro do grupo étnico, com o passar de décadas, várias pedras sumiram e várias cruces foram deterioradas, ou seja, vão fiscalizando esses marcos e realocando seus componentes de identificação.

Existe ainda o Campo Santo denominado Baxa do Pari. Foi classificado seu nome pelos quilombolas devido ser uma baixada de terreno que continha a fruta do cerrado bacupari, ou seja, na frase baixada do bacupari são eliminadas algumas sílabas na pronúncia, e que ao longo do tempo tornou-se pronunciado: baxa do pari.

Os Campo Santos caracterizam-se como um lugar sagrado, social e simbólico. Cruzes, pedras e estacas marcarão o assentamento, na qual torna-se um local para matar a saudade dos antepassados, cultuando seu nome, orando, e ascendendo velas sobre seu corpo. Fica a responsabilidade do descendente direto na manutenção e limpeza desse espaço social.

Nessa toada, é vontade da maioria ser enterrado no cemitério localizado em território quilombola ou perto dele. Cita-se o exemplo do Cemitério em Campo Alegre (povoado vizinho ao território quilombola e que serve de receptáculo para a coletividade se relacionar e ter habitação, devido possuir energia elétrica, água encanada, igrejas, posto de saúde e escolas) onde há vários membros enterrados ali. Os quilombolas usam o topônimo de Campo Santo da Serrinha, e torna-se um fato etnográfico a antiguidade das datas de nascimentos dos kalungas enterrados ali (1914, 1915 e 1925 dentre outros).

Não se consegue chegar a um número exato de Campos Santos fixados no território histórico. O quilombola Prudêncio reputa esse fato devido a diversas áreas em que foram desapossados o seu grupo étnico – com os fazendeiros passando tratores por cima para formarem pastos ou mesmo apagarem um marco social de ocupação:

A organização social dos quilombos está comumente imbricada numa relação visceral do homem com a terra, com a temática da escravização e outros fatores que fizeram nascer o quilombo. Lançaram mão de uma gama de ajustes e estratégias para seu uso e controle, criando assim novas formas de organização social, “pois a conquista da América não produziu, uma única história, produziu sim, árvores de histórias” (GIUCCI, 1992, p. 25).

Nos Campos Santos são exalados sentimentos que dão liame ao grupo étnico que tenta a todo custo perpetuar e reproduzir sua identidade étnica. Dessa forma, existe o anseio de serem enterrados no ambiente em que nasceram - ao lado de seus pares. Cria-se então um símbolo concreto e histórico quilombola, como um elemento diacrítico e de memória - que os diferenciam de outros grupos da coletividade nacional. Assim, são compartilhados valores sociais, crenças e arranjos entrelaçados no território histórico, produzindo uma visão da ordem social e fronteiras de diferenciação. São estas edificações quilombolas que fornecem uma caracterização histórico-antropológica de seu grupo.

Legislação quilombola em relação à regularização fundiária

“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Assim está escrito no artigo 68 do ADCT da CF/1988. Verificase que foi regulamentado pela Carta Magna de 1988 a

transparência da lei que afeta diretamente a propriedade de terras aos remanescentes das comunidades de quilombos, não deixando dúvidas sobre a legalidade e segurança jurídica estabelecida em referência à titulação de seus territórios históricos para a sobrevivência social, econômica e cultural.

A política de regularização fundiária para os quilombolas não é apenas a questão estatal de distribuir terras, e sim reconhecer as relações específicas com a mesma dentro de um contexto histórico recheado de perseguições. Foi atualizado em dezembro de 2018 o cadastro de 157 famílias das Comunidades Quilombolas do Claro, Prata e Ouro Fino no Incra, ou seja, estão se perpetuando biologicamente de modo amplo desde à época da escravidão. Nesse sentido, torna-se uma discussão pertinente compreender um compêndio de leis que abarca direitos territoriais quilombolas e sua efetiva aplicação pelos organismos governamentais.

No Decreto Legislativo de número 143 de 20 de junho de 2002, o Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção de nº 169 da Organização Internacional do Trabalho que trata sobre questões relacionadas aos povos indígenas e tribais. Formatada em Genebra no dia 27 de junho de 1989, em seu artigo primeiro está escrito: “A presente convenção aplica-se aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes, tradições ou por legislação especial”. Assim, o governo brasileiro ao aprovar o texto e internalizá-la em sua legislação, comprometeu que a mesma seria cumprida na íntegra - no que tange ao direito territorial que tradicionalmente esses grupos possuem.

Essa Convenção Internacional aplica-se aos quilombolas, mas não significa dizer que os mesmos são moradores de tribos, mas que estão no bojo dos que preenchem todas as características e condições

que a norma regulamentar exige dos povos tribais, isto é, modo de viver tradicional e cultural distinto de outros setores da coletividade nacional. Dessa maneira, é necessário ter uma consciência histórica de uma realidade contemporânea sobre o conceito de quilombo, que Ferreira discorre abaixo:

No processo de ressemantização do termo quilombo, essas três amálgamas [resistência cultural, política e racial], resgatam a historicidade e contemporaneidade dos quilombos. Com o desenvolvimento do estudo sobre as populações camponesas no Brasil, um campo de interlocuções entre as conclusões das pesquisas antropológicas sobre tais comunidades, as mobilizações políticas do movimento negro e os espaços de debate ampliados, trazem uma nova ressignificação do termo, reconhecendo a historicidade e a contemporaneidade de tais grupos étnicos, e mais ainda suas especificidades, geralmente em conflito com particulares, empresas, ou o com Estado. O termo nesse contexto, em muito se distancia tanto do significado de perseguição no período colonial e imperial de expansão da sociedade luso-brasileira, quanto do significado arqueológico da visão patrimonialista e historicizante da legislação, que garante a sua consagração como patrimônio cultural, e posteriormente ao amparo constitucional, garantindo às comunidades remanescentes de quilombos a propriedade de suas terras (FERREIRA et al, 2005, p. 32).

A Fundação Cultural Palmares já certificou 3.212 comunidades quilombolas, o que abrangeria em torno de 1,2 milhão de pessoas. Não há uma estimativa oficial, porém, sobre o número total de territórios e população no Brasil (Fonte: Instituto Socioambiental. O que muda (ou sobra) para os quilombos com a reforma de Bolsonaro? 18 de janeiro de 2019, disponível em <http://isa.to/2QYx4ai>; acesso em 19/01/2019).

A autoidentificação quilombola em referência à identidade étnica foi julgado constitucional em Acórdão de ministros do Superior Tribunal Federal em 08/02/2018, por ocasião do julgamento da Ação de Inconstitucionalidade (ADI) número 3239, tornando inválido qualquer questionamento jurídico ou administrativo neste sentido no país (Fonte: <http://>

www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 2461597, pág. 3.690: acesso em 05/02/2019).

Assim, e diante de conflitos que envolvem conceitos e a complexa estrutura dos quilombos do Brasil, foi preciso normatizar a política pública de regularização fundiária. Nesse sentido, a Instrução Normativa (IN) do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) de número 57 de 20/10/2009 é o que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras identificadas e requeridas por grupos remanescentes de quilombos de que tratam o artigo 68 do ADCT da CF/1988 e o Decreto Presidencial de número 4.887 de 20/11/2003.

O Incra é a autarquia do governo federal que possui a atribuição legal concorrente com estados e municípios para a regularização fundiária envolvendo os quilombos no país. Assim,

verifica-se que a demanda por reconhecimento e regularização fundiária requer uma ação integrada envolvendo, de forma mais direta e participativa, os vários órgãos do governo e da sociedade civil. Seria importante a congregação de diversos órgãos estatais e entidades da sociedade civil envolvidos com a problemática, reunindo assim o conjunto dos recursos jurídicos, infra estruturais e a necessária legitimidade para executar tal tarefa (LEITE, 2000, p. 348).

Não é apenas a União encarregado de regulamentar e atuar na regularização fundiária de comunidades quilombolas, mas estados e municípios – em áreas de seus domínios. Então, a tarefa proposto por Leite inicia-se no reconhecimento da diferença étnica embasados no respeito à alteridade. Pode-se falar em resgatar a autoestima de um grupo marginalizado e estigmatizado pela cor negra.

No ano de 2013 as Comunidades Quilombolas do Claro, Prata e Ouro Fino constituíram a Associação

quilombola. Após esse fato, solicitaram certificado junto à Fundação Cultural Palmares como grupo remanescente de quilombo - concedido em 26/02/2014. No mesmo ano abriram no Incra o Processo Administrativo de número 54400.000429/2014-27 solicitando a pesquisa técnica que ratifica ou refuta uma demanda territorial.

O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) territorial é operacionalizado pelo Incra. É composto por seis peças técnicas. O relatório antropológico é a pesquisa de cunho histórico, social e cultural realizada por profissional da área. O levantamento fundiário é o relatório agroambiental da região delimitada pela pesquisa, no qual faz parte também um levantamento de todos ocupantes quilombolas, não quilombolas e confrontantes com a área delimitada. A planta e memorial descritivo é o perímetro da área demandada, sua extensão territorial, diversos mapas com pontos geográficos. O cadastro das famílias quilombolas é realizado para aferir vários componentes que indicam o perfil social e composição familiar do grupo pesquisado. O levantamento de áreas sobrepostas é a análise da existência ou não de áreas pertencentes ao estado nacional, áreas de segurança nacional dentre outros. E por fim, o parecer conclusivo que é um documento técnico e jurídico dando referendo sobre tudo isso.

O processo administrativo de regularização fundiária em sua efetivação torna-se moroso, e é realizado por equipe multidisciplinar. Apresenta-se dividido em várias fases. A primeira fase começa no pedido de abertura do processo administrativo, e vai até o início do RTID. A segunda fase inicia com o início do RTID e culmina com a publicação no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado de MS do extrato da pesquisa técnica (após ser enviado uma ficha técnica à Coordenação Nacional Quilombola em Brasília (DFQ), e esta aprova sua publicação). A terceira fase inicia nessas publicações e acaba na publicação da Portaria de reconhecimento do território

identificado. A quarta fase inicia-se nessa Portaria e vai até a assinatura e publicação do Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse social. A partir daí surgem vários pormenores, cita-se como exemplo a judicialização de toda essa política pública ou mesmo a desapropriação de quilombolas e não quilombolas que estão incidentes ao território identificado. Cumprido todas essas etapas - e a área desintrusada - a titulação é a última fase do procedimento fundiário, onde o título é expedido em nome da Associação Quilombola.

O processo administrativo das Comunidades Quilombolas do Claro, Prata e Ouro Fino no Incra ainda está na segunda fase, ou seja, já se foram cinco anos desde o seu pedido formal e o extrato do RTID não foi publicado. Para piorar a situação social, existe um conflito com a sociedade envolvente, e que se agravou à partir do momento que os invasores ficaram sabendo da demanda quilombola pelas suas posses e territórios históricos.

No Brasil foram concebidos apenas 241 títulos a essas populações quilombolas, algo em torno de 0,1% do território nacional ou cerca de 1 milhão de hectares - 78% desse total por governos estaduais, 19% pelo federal e quase 3% em parceria entre ambos. Cerca de 16,1 mil famílias, de 300 comunidades, estão nessas áreas, de acordo com o Incra. Importante discorrer que existe no país uma enorme concentração de terras: Estabelecimentos Rurais 41,67%, Outros 17,69%, Unidades de Conservação 17,15%, Terras Indígenas 13,3%, Projetos de Assentamento 10,37% e Quilombos titulados 0,11%. Apenas 93 mil latifúndios (ou 1,6% do total de propriedades) concentram 47% da área total dos imóveis rurais ou quase 30% do território nacional (Fonte: Instituto Socioambiental. O que muda (ou sobra) para os quilombos com a reforma de Bolsonaro? 18 de janeiro de 2019, disponível em <http://isa.to/2QYx4ai>: acesso em 19/01/2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O recorte étnico-racial promovido pela Constituição Federal de 1988 é inegável. Existe um compêndio de Leis que regulamenta a efetiva aplicação de políticas públicas envolvendo a regularização fundiária de minorias étnicas. Mas, a política pública promovida pelo Estado Nacional apresenta números cada vez menores no que tange à disponibilização de recursos financeiros para sua implementação - e que de tabela promove um resultado efetivo aquém das expectativas: “Entre 2012 e 2018, os gastos efetivos com o andamento dos processos e desapropriações despencaram no Incra de R\$ 51,6 milhões para 2,7 milhões, uma queda de 94%” (Fonte: Instituto Socioambiental. O que muda (ou sobra) para os quilombos com a reforma de Bolsonaro? 18 de janeiro de 2019, disponível em <http://isa.to/2QYx4ai>, acesso em 19/01/2019).

Demora excessiva, burocracia e poucos recursos disponíveis são os piores entraves na efetiva aplicação da titulação de um território histórico quilombola – predomina-se assim uma política pública truncada. Tanto é verdade, que nenhum processo administrativo de demanda territorial concretizou-se com a titulação definitiva em nenhum quilombo no Estado do Tocantins. Desse modo, é de bom agrado saber que não é uma simples questão fundiária, e sim a preservação física, social e cultural de um grupo distinto da coletividade nacional - em permeio às serras gerais do Brasil

Importante constatar que o território titulado em nome da Associação quilombola promove o direito ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e prioridade para seus membros receber créditos como participantes do Programa Nacional da Reforma Agrária operacionalizado pelo Incra e regulamentado pela Portaria 175 de 19/04/2016. Ou seja, podem comercializar e transportar seus produtos agrícolas com

notas fiscais e fomentar a produção no campo.

A resistência quilombola em permanecer em seu território tradicional torna-se épico, e digno de um filme bem retratado. Desde sua origem existe um cabo de guerra com a sociedade envolvente. Na contemporaneidade suas posses estão em áreas pertencentes ao Estado do Tocantins, e não apresentam documentação. Nessa toada, a coletividade sofre com as invasões, ocupações e esbulho territorial praticado por mercenários não quilombolas interessados apenas no lucro capitalista na venda de terras irregulares, madeiras dentre outros. Desse modo, diversas habitações tradicionais quilombolas foram queimadas, deixando uma marca de abandono e invisibilidade social nesse pedaço do sertão do Brasil.

No processo de territorialização que perdura por mais de cem anos, os membros quilombolas compartilham diversos elementos culturais fundamentais. Um deles são os Campos Santos kalunga. Categorizam e classificam esses espaços sociais como elementos identitários e territoriais. Neles, estão enterrados gerações de quilombolas num ambiente recheado de topônimos, arranjos produtivos e códigos simbólicos. São diversos Campos Santos codificando o parentesco e circunscrevendo um território tradicional. Espacialmente descontínuos, porém intensamente conectados entre si, onde cada família quilombola o identifica numa rede de relações em constante movimento. Assim, tornam-se elementos simbólicos que gera resistência à coletividade negra lutar em permanecer em suas posses e na demanda do território histórico.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de Almeida. “Os quilombos e as novas etnias” in Quilombos: identidade étnica e territorialidade. O’DWYER, Eliane Cantarino

(Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2002.

AUGÉ, Marc. **“Não-lugares”**. Introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas, Papirus, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **Choses dites**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1987.

BRASIL. Artigo 68 da Constituição Federal – 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, XX, 1988.

CREMA, Roberto. **Introdução à Visão Holística: Breve Relato de Viagem do Velho ao Novo Paradigma**. 2.ed., São Paulo: Summus, 1989.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana. **O mito da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FERREIRA, Simone Raquel Batista et al. **Relatório Técnico de Identificação da Comunidade Quilombola de Linharinho**. Vitória: INCRA/UFES/APAGEES, 2005.

GEERTZ, Clifford. **Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura**. In.: A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. Capítulo 1.

GIUCCI, Guillermo. **Viajantes do Maravilhoso: O Novo Mundo**. São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Etnográfica, Lisboa, v. IV, n. 2, 2000.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia. Nº 322. Brasília: DAN/UnB. 2002.

OLIVEIRA, Leynard Ayer de . (org.) **Quilombos: a hora e a vez dos sobreviventes**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2001.

POLLAK, Michael. **Memória e Identidade Social**. In: Estudos Históricos, vol. 10. Rio de Janeiro, 1992.

SILVA, Liana Amin Lima da; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Marco Temporal como retrocesso dos direitos originários indígenas e quilombolas**. In: TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (org); WOLKMER, Antônio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos

Frederico Marés. **Direitos Territoriais quilombolas: muito além do marco temporal**. Goiânia: Ed. PUC-Goiás, 2016

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito à terra das comunidades quilombolas (artigo 68 do ato das disposições constitucionais transitórias)**. Brasília: Fundação Cultural Palmares/MinC/Editorial Abaré, 2002.



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 | ISSN: 2527 - 1253

INFLUÊNCIAS TEÓRICAS NA POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Milene Dias Almeida *

Riyuzo Ikeda Júnior **

* Mestranda em Contabilidade pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
Bacharel em Ciências Econômicas (UFRRJ)

** Doutorando em Ciências, Tecnologia e Inovação em Agropecuária pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCTIA/UFRRJ). Pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV). Economista (UFRRJ) e bacharel em Direito (Unesa)

RESUMO: A indústria tem um papel importante no crescimento econômico e no desenvolvimento dos países. Nesse sentido, é necessário entender as políticas praticadas por esses, em desenvolvimento, no início do século XXI para incentivar o avanço industrial. O objetivo desse artigo é analisar as influências das correntes de pensamento econômico nas decisões de política industrial do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para tanto, foi feita primeiramente a definição dos conceitos de política industrial e de seus instrumentos e fundamentos teóricos, em seguida, apresentou-se um histórico da evolução da utilização dessa política no Brasil. A partir da análise realizada com base em pesquisa bibliográfica de investigação descritiva, foi possível verificar uma forte influência heterodoxa, tanto dos pensamentos Neo-schumpeterianos quanto dos pensamentos Novo-desenvolvimentistas, na formulação e aplicação das políticas industriais do período.

Palavras-chaves: Política Industrial, PITCE, PDP.

ABSTRACT: Industry plays an important role in the economic growth and development of countries. In this sense, it is necessary to understand the policies practiced by these, in development, at the beginning of the 21st century to encourage the industrial advance. The purpose of this article is to analyze the influences of the currents of economic thought in the industrial policy decisions of the government Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). For that, the definition of the concepts of industrial policy and its instruments and theoretical foundations was first made, then a history of the evolution of the use of this policy in Brazil was presented. Based on a bibliographical research of descriptive research, it was possible to verify a strong heterodox influence of Neo-Schumpeterian thoughts and New-developmental thoughts, in the formulation and application of the industrial policies of the period.

Key-words: industrial policies, PITCE, PDP.

1 INTRODUÇÃO

Estudar as políticas industriais postas em prática em cada período da história brasileira é essencial para que se possa compreender como estas foram capazes de condicionar a trajetória do sistema produtivo nacional, influenciando também o desenvolvimento socioeconômico do país.

No início da década de 1990, o Brasil abriu o mercado às exportações e à economia externa em geral. Devido a essa abertura, a indústria nacional foi afetada de forma positiva ou negativa, pois naquele momento as empresas precisaram se ajustar ao meio de produção global para voltar a ter seus produtos competitivos. A partir de 1993, o Plano Real foi implementado, interrompendo com o efeito memória da inflação, gerou como consequência uma estabilidade macroeconômica de preços e assim, as empresas foram capazes de planejar seu desenvolvimento econômico com um horizonte de tempo mais longo. Entretanto, durante esse período não havia uma clara política industrial estabelecida pelos governos. Havia por parte do Estado incentivo à captação de divisas por meio do aumento da exportação (GUERRA, 1997).

A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) foi adotada tanto por Collor como pelo Itamar Franco. Era uma política com o objetivo de apoiar as empresas em seus esforços para aumentar a eficiência e induzi-las a promoverem transformações, lembrando que estavam no período da terceira revolução industrial e tecnológica, e também havia o incentivo à competição doméstica, desestímulo a práticas monopolistas e abertura comercial (GUERRA, 1997).

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência do Brasil adotando uma agenda política neoliberal com ênfase na estabilização de preços, sustentado por câmbio valorizado e taxas de juros elevadas, e em reformas institucionais que facilitassem a ação dos mercados. Essa política macroeconômica (juros, câmbio e estrutura tributária) não abrangeu as questões relacionadas ao desenvolvimento industrial, o orçamento público com foco em investimentos industriais recebeu cortes e houveram privatizações (SUZIGAN, FURTADO, 2006).

No Brasil, na primeira metade do século XXI, aconteceram duas mudanças na política industrial de apoio à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), foram: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Ambas políticas implementadas pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), caracterizando a retomada do tema na agenda nacional.

Este trabalho se justifica, pois, o Brasil realiza políticas públicas de aporte a indústria com o objetivo de gerar incentivo às empresas privadas a aumentar em seu esforço inovativo, gerando assim empregos e crescimento para o país. Quando o governo cria políticas de incentivo a inovação no setor industrial, dá-se um grande passo na conquista de vantagens competitivas para a economia do País como um todo pois os bens desse setor atuam e ajudam em outros diversos setores.

O princípio da inovação, criado por Schumpeter, Trata-se de uma nova combinação dos meios de produção já existentes, introduzindo assim, um novo produto ou método de produção ou novo mercado ou nova fonte de suprimento de matéria-prima ou forma organizacional na produção e serviços. Diferente da invenção, a inovação surge de algo já criado, sendo uma transformação processual de algo ou de um meio. O agente cuja função é introduzir as inovações é chamado de: empresário empreendedor. Para realizar tal processo, entretanto, ele necessita de conhecimento técnico que o habilite a produzir novos produtos ou combinar fatores de diferentes formas e do capital que será revertido para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) pelo crédito bancário. A economia Schumpeteriana apresenta, portanto, um súbito e explosivo crescimento a partir de uma “inovação central” que, como num jogo de dominó, acarreta em outras inovações mais periféricas (efeito cascata). (SHAPIRO, 1980)

Isso foi observado na história humana moderna por inúmeras vezes e pode ser exemplificada com o advento da máquina a vapor que gerou um enorme crescimento e possibilitou o surgimento de outras tecnologias de “menor porte” em toda a Europa no século

XVIII. Logo, a inovação torna-se mais fácil em um ambiente socioeconômico que é adaptável à mudança econômica, o que tornaria o progresso em rotina.

Inovação não é apenas questão estratégica para as empresas, é tema de política pública. A capacidade inovadora das empresas depende das interações entre os diferentes atores do país. Dessa forma, o governo tem o objetivo de realizar medidas que melhorem a interação entre empresas, instituições de ensino e organizações. Pesquisas de inovação, como a Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica, permitem melhor conhecimento sobre o processo de inovação e a partir desses dados será possível realizar o estudo que será importante para um possível aprimoramento das políticas públicas que visem à promoção de pesquisa e desenvolvimento no setor industrial privado.

Considerar os resultados obtidos com as experiências passadas é importante para que seja possível formular uma nova política industrial, que atenda às necessidades do país, promovendo uma ampla inserção internacional com exportação de produtos de maior intensidade tecnológica, de forma que se possa alcançar um grau mais elevado de desenvolvimento.

O objetivo geral desse trabalho é analisar as influências das correntes de pensamento econômico nas decisões de política industrial do governo Lula. Os objetivos específicos são apresentar as teorias novo-desenvolvimentista, neo-schumpeteriana e falhas de mercado e mostrar as políticas industriais praticadas no Brasil no período de 2003 até 2010 e a partir disso, classifica-las de acordo com a influência teórica de políticas industriais. A hipótese é que as políticas industriais praticadas no período do governo Lula possuem uma forte influência das escolas de pensamento heterodoxo.

A revisão literária fundamentou-se em pesquisas bibliográficas através de materiais como livros, artigos científicos, textos, e bancos de dados para contextualizar a relação das políticas públicas que tinham como objetivo aumentar o esforço inovativo do setor privado industrial entre 2003 a 2010 e as linhas de pensamento econômico.

2 MARCOS TEÓRICOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL

2.1 DEFINIÇÕES GERAIS

A compreensão sobre o conceito de política industrial é de que:

(...) o objetivo mais tradicional pretendido pela política industrial é a promoção da atividade produtiva, na direção de estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes em um determinado espaço nacional. Do ponto de vista conceitual, política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação Inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional. (FERRAZ, PAULA e KUPFER, 2002, p. 545).

Segundo estes autores, política industrial atua como promotor da atividade produtiva e é um tema defendido ou atacado pelos economistas. O que definirá a posição destes é a base teórica que eles defendem. Existem três principais correntes: ortodoxa, evolucionista e desenvolvimentista, cada corrente será abordada nos próximos tópicos.

As políticas industriais horizontais são aquelas que buscam alterar o mecanismo geral de alocação de recursos na produção, sem privilegiar alguma indústria específica, e com objetivo de melhorar o desempenho da indústria na sua totalidade. Também são alvos, as políticas genéricas associadas ao desenvolvimento do entorno onde essas empresas se localizam. Ferraz, Paula e Kupfer (2002) aprofundaram essa teoria e complementa dizendo que

essas políticas genéricas são políticas de infraestrutura (geração e distribuição de energia elétrica, transporte, portos e telecomunicações), políticas de recursos humanos (educação, qualificação de mão de obra) e política de ciência e tecnologia (investimentos e subsídios aos institutos de pesquisa e universidades de um país (ALEM; MENDONÇA DE BARROS; GIAMBIAGI, 2002).

Para Ferraz, Paula e Kupfer (2002), do ponto de vista da regulação, vários instrumentos encaixam-se na

política industrial horizontal, com destaque para: Concorrência e controle dos atos de concentração, políticas de concessões e controle administrativo de preços, política tarifária e não tarifária, prevenção de concorrência desleal. Propriedade intelectual (patentes, marcas e transferência de tecnologia). E do ponto de vista dos incentivos, vários instrumentos são mobilizados pelo Estado, sendo os principais: incentivos a gastos com pesquisa e desenvolvimento, fomento a difusão de tecnologias e informações, crédito e financiamento a longo prazo, estímulos as exportações (crédito e seguro de crédito), financiamento as importações, deduções fiscais em âmbito nacional, estadual ou municipal para promoção de atividades industriais e compras de governo: mecanismos preferenciais para produtores locais. Para Alem, Mendonça de Barros e Giambiagi (2002) as políticas verticais, ou políticas setoriais, são medidas que tem alcance específico em uma indústria ou setor específico. Implica em favorecer ou não um setor.

As políticas a setores específicos (...) são direcionadas a indústrias particulares (...) para atingir os resultados que são percebidos pelo Estado como sendo eficiente para a economia como um todo (...) o que poderia não ocorrer caso as decisões estivessem à mercê apenas da racionalidade do mercado (ALEM; MENDONÇA DE BARROS; GIAMBIAGI, 2002:4).

Ferraz, Paula e Kupfer (2002) também apresentaram as principais justificativas que o Estado usa para explicar sua decisão estratégica de focar e privilegiar um conjunto de empresas. São quatro argumentos: O primeiro é de que o Estado deveria estimular novas indústrias que tem custos iniciais mais elevados e que tenha retornos crescentes de escala, o segundo é que existem indústrias com grande dinamismo potencial, o terceiro é que existem setores que apresentam grande efeito multiplicados ao longo da cadeia produtiva, o quarto e último argumento é de que supondo tudo mais constante, uma maior proporção de trabalhadores localizados em indústria com maior valor agregado teria como resultado maior renda per capita. É necessário salientar que “apesar de ênfases distintas, os países, geralmente, adotam políticas de cunho horizontal e vertical, simultaneamente” (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2002, p. 320). Entretanto os autores

também afirmam que os instrumentos são divergentes, por exemplo, utilizando-se estímulos financeiros para pesquisa e desenvolvimento numa política horizontal, o governo terá menos recursos para restrições comerciais de caráter não tarifário também de uma política horizontal e terá menos recursos para investir num setor, caso de uma política vertical. A importância entre as políticas horizontais e verticais tendem a se alterar ao longo do tempo.

2.2 CORRENTE ORTODOXA

No neoliberalismo, a análise interna da firma não é uma questão relevante pois não há progresso técnico e há concorrência perfeita. A empresa só tem a função de transformar insumos em produtos. O ambiente competitivo não tem incertezas, tornando o sistema, é simples. Essa teoria está baseada nos princípios de equilíbrio geral de Leon Walras, onde o empresário não determina o preço e a quantidade ofertada no mercado. Alfred Marshall procurou aperfeiçoar o modelo walrasiano através das teorias de equilíbrio parcial, onde a economia não era vista como um corpo de leis imutáveis e universais, mas derivado de observações casuais (PAULO BASTOS TIGRE, 2005).

Ferraz, Paula e Kupfer (2002) nos apresenta a visão neoclássica onde o mercado competitivo é um eficiente alocador dos recursos. Nesse modelo os agentes são racionais e fazem escolhas que maximizam o seu bem-estar individual e coletivo. A oferta e a demanda determinam o preço de equilíbrio ótimo do ponto de vista social. Logo, se todos os mercados forem competitivos, a política industrial é desnecessária. O Estado só deveria intervir quando o mecanismo de preço não fosse eficiente e fosse com custo de oportunidade alto associado à produção e ao consumo de bens. Essas situações são chamadas pelos ortodoxos de falhas de mercado.

Quando os mercados erram ao alocar seus recursos para a produção, seja por produzir além da demanda ou pelo mau uso dos recursos, o Estado pode atuar corrigindo as diferenças quanto às preferências intertemporais sociais e privadas. Por exemplo: o gov-

erno pode fazer pesquisas básicas sobre o consumo das famílias (FERRAZ, PAULA E KUPFER, 2002).

Em resumo, na visão dos neoliberais vai haver política industrial toda vez que ocorrer falhas de mercado e esta pode ser caracterizada como uma política horizontal pois afeta todos os mercados, sem escolher um ou outro. Falhas de mercado podem ser informações imperfeitas e limitadas e racionalidade do agente imperfeita, o que gera dificuldades em prever o futuro. “Incertezas, em suma, são geradoras de falhas de mercado e podem demandar intervenções públicas, uma impossibilidade dentro do campo conceitual neoclássico.” (FERRAZ et al., 2002)

2.2.1 CORRENTE NEO-SCHUMPTERIANA

Schumpeter (1984) analisou que a taxa de acumulação dos meios de produção depende da taxa de mudança tecnológica, que aumenta ou diminui junto com esta. A tecnologia é gerada num primeiro momento pelo empresário inovador, o agente cuja função é introduzir novas combinações de produção, pelo financiamento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e pelo estoque de invenções e inovações técnicas.

Para o autor e a corrente neo-schumpeteriana, é perceptível que o governo deve tomar para si apenas a tarefa de manter ambiente favorável à inovação, mediante estímulos, não à demanda e ao consumo, mas do lado da oferta, aos fatores de produção, tais como capital, recursos humanos e investimentos de capital. A política industrial e a política tecnológica se conectam, pois, possuem interesses parecidos e se configuram, como resultado dessa junção, na chamada política de inovação. Diante disso, o governo deve estimular as empresas a desenvolverem novas tecnologias e incentivar alianças entre os órgãos de inovação, como por exemplo instituições de ensino e indústria, que permitam a difusão do progresso técnico.

A corrente neo-schumpeteriana retoma as principais contribuições de Schumpeter, em particular a inovação do progresso técnico, que são por ela consideradas de grande importância para explicar a acumulação de capital desenvolvimento do capitalismo é

necessário que ocorram inovações e progresso técnico. Dentro dessa corrente, o Freeman revelou as características básicas das estratégias tecnológicas que as empresas adotam onde é analisado o desempenho e conduta das empresas no que se refere à forma de adoção de uma tecnologia (SHIKIDA; BACHA, 1998).

Para Ferraz et al (2002, p. 309) “...o Estado tem um papel relevante a desempenhar, seja ampliando a intensidade do processo seletivo, seja criando instituições facilitadoras do processo de geração e difusão de novas tecnologias”. O processo de inovação é cheio de incertezas e cabe ao Estado induzir as empresas a investir em inovação para que estas ofertem produtos, serviços ou processos melhores dos que já existem no mercado. O mercado deixa de ser visto como um simples mecanismo de alocação (teoria das falhas de mercado) e passa a ser um espaço de seleção entre os agentes.

Os instrumentos de intervenção constituem em: subvenção a projetos de alta densidade tecnológica, incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento, financiamento em condições preferenciais para a inovação, compras do setor público, e a disponibilidade de capital de risco para novos empreendimentos, além de medidas orientadas a garantir a apropriabilidade privada do investimento tecnológico (patentes) e manter padrões técnicos (metrologia, padronização e qualidade).

Adicionalmente, são extremamente importantes os investimentos e ações orientadas ao fortalecimento das instituições que compõem um sistema de inovação local ou nacional, especialmente institutos dedicados à investigação científica e tecnológica e à formação de recursos humanos de alto nível. (FERRAZ; KUPFER, 2002, p. 310).

Para construir um bom ambiente econômico é necessário políticas verticais e políticas horizontais, cabe ao Estado saber mesclar essas políticas. Também é possível realizar intervenções públicas tanto no lado da demanda quanto na capacidade de ofertar novas tecnologias (FERRAZ et al., 2002).

Os agentes econômicos não têm a possibilidade de maximizar qualquer objetivo num contexto caracterizado pela incerteza. Para preservar a relativa estabilidade do sistema é necessário a presença de instituições. Estas instituições diminuem os efeitos de incerteza no

processo decisório dos agentes econômicos ao limitar em seu espectro de escolha (BATISTA, 1997).

2.2.2 CORRENTE NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

Essa teoria tem origem na economia política clássica, na teoria keynesiana e no desenvolvimentismo clássico. Dentro da teoria do novo-desenvolvimentismo busca-se compreender como os países da periferia do capitalismo passaram a buscar o desenvolvimento econômico depois da Segunda Guerra Mundial, isso dentro de um ambiente de imprevisibilidade e incerteza (BRESSER, 2016).

Para alcançar os meios necessários para que as empresas possam investir e aumentar sua produtividade, é preciso pelo menos cinco condições gerais: a ordem pública ou a garantia da propriedade e dos contratos, a educação pública, a promoção da ciência e da tecnologia, os investimentos na infraestrutura econômica e uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo. Além disso, o Estado democrático deve garantir a segurança, liberdade individual, a diminuição da desigualdade e a proteção do ambiente (BRESSER, 2016).

Ferraz et al (2002, p. 554) afirmam que “em um Estado desenvolvimentista as políticas beneficiam o setor privado, a empresa nacional e priorizam o crescimento, a rivalidade e a produtividade”. O governo desenvolvimentista age com intuito de proteger a indústria, dinamizando e objetivando um desenvolvimento sustentável da economia.

Nenhuma política industrial conseguirá ser bem-sucedida no objetivo de promover a mudança estrutural e o processo de catching up se os preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros real, taxa de câmbio real e taxa de salários reais) não estiverem em seus níveis corretos. (BRESSER, 2016, pág. 10).

Essa corrente está focada nos cinco preços macroeconômicos: a taxa de lucro, que deve ser o suficiente para as empresas investirem, a taxa de juros, deve ser baixa e no valor suficiente para o banco central realizar a política monetária, a taxa de câmbio que deve

tornar as empresas, que possuem tecnologia avançada, competitivas, a taxa de salários que deve ser compatível com a taxa de lucro crescendo com o aumento da produtividade, e a taxa de inflação, que deve ser muito baixa.

3 AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS NO BRASIL DO PERÍODO DE 2003 A 2010

3.1 PITCE

Em 2003 é anunciada e lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Um dos objetivos da política era “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução no nível de atividade e de competição no comércio internacional” (ABDI, 2003, p.3).

A PITCE foi construída para alcançar o objetivo de desenvolver a tecnologia e aumentar a produtividade do setor industrial, o que já explicita que essa política se aproxima de uma política industrial neo-schumpeteriana, dando ênfase à inovação tecnológica como elemento central que conduz ao aumento da eficiência econômica. Para tal foi feita uma política com quatro metas horizontais, com medidas estratégicas e com foco em atividades portadoras do futuro.

As quatro metas horizontais foram:

1) Inovação e desenvolvimento tecnológico:

Esse item apresenta uma característica Neo-Schumpeteriana pois foca na inovação. A inovação seria o gerador de dinamismo da economia.

2) Inserção externa

Essa medida era para que as empresas se modernizassem para poder competir no mercado internacional. A modernização pode ser de equipamentos, gestão ou de outras questões produtivas. É uma característica predominantemente Neo-Schumpeteriana pois aborda o tema competitividade e inovação produtiva.

3) Modernização industrial e ambiente institucional

Esse terceiro item tem feições de porte no-

vo-desenvolvimentista porque no caso, é modernizar uma economia através da industrialização, tanto nas pequenas como nas grandes empresas, uma modernização constante, bem como também, é uma característica neo-schumpeteriana pois trata da inovação como uma forma de renovar a indústria. É uma característica híbrida.

4) Aumento da capacidade produtiva

É uma característica neo-Schumpeteriana, pois é uma medida de incentivo a investimento tecnológico e inovativo de uma empresa.

Em resumo, as linhas de ação horizontais tinham como objetivo as ações focadas em setores específicos, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico desses setores, mas também a difusão horizontal de inovações. É uma característica que se aproxima da teoria neo-schumpeteriana.

Por promoverem vantagens comparativas, as linhas estratégicas, ligadas à inovação de produtos ou processos, foram fortemente influenciadas pela teoria Neo-Schumpeteriana.

As atividades portadoras do futuro e as linhas estratégicas possuem uma característica novo-desenvolvimentista, pois o governo escolheu setores estratégicos para provocar uma mudança estrutural na economia, como por exemplo, foi escolhido os setores de semicondutores, nanotecnologia e software.

Outro elemento importante na PITCE é o objetivo de fortalecer o comércio exterior. O foco em exportações, cumprindo tanto funções econômicas, dado o tamanho do mercado interno do país e as restrições no balanço de pagamentos, quanto funções políticas, no sentido de fortalecer o país no sistema interestatal. A forma como o comércio exterior é encarado na PITCE tende muito mais ao neo-schumpeteriano, no sentido de alavancar economias de escala e, pela competição internacional, impulsionar a inovação, dadas as potencialidades já existentes na sociedade brasileira. (STEIN, 2016)

Tanto a aparato institucional da gestão quanto as características do processo de tomada de decisão corroboram com a ideia de que a PITCE possui um forte viés neo-schumpeteriano e os elementos da teoria novo-desenvolvimentista são secundários. O aparato

de gestão da PITCE envolveu várias instituições estatais e com isso fez com que diminuísse a burocracia que poderia conduzir a política. Também foi intenso a criação de novas instituições. Dentre estas, destaca-se a criação da Agência Nacional de Desenvolvimento Industrial (ABDI), esta era necessária para dar conta dos objetivos de política Industrial. (STEIN, 2016)

A ABDI foi criada para coordenar ações, monitorar andamento, propor novas medidas, etc. O corpo burocrático enxuto e especializado, que tem entre as principais atribuições a sistematização de estudos sobre o setor industrial e a realização do monitoramento da política industrial, aproxima-se mais do modelo neo-clássico, o qual prevê órgãos nesse formato, capazes de cumprir a função estatal de minimizar problemas de informação assimétrica. (STEIN, 2016)

A própria lógica de instituições que foram criadas ou fortalecidas no período tende a confirmar alguns elementos desenvolvimentistas, pois, entre as principais funções que exercem está a de atuar sobre problemas informacionais, tanto de mercado quanto de governo. Neste sentido, surge uma das características centrais da PITCE: tentar ordenar e coordenar, em um só projeto de desenvolvimento industrial, instrumentos diversos, mais ou menos eficazes, disponíveis e dispersos em múltiplas instâncias estatais. (STEIN, 2016)

A PITCE não pode ser considerada uma política de falhas de mercado porque o governo acreditou que a política usada nos anos 1990 não foi eficaz. A incapacidade das forças de mercado em produzir o desenvolvimento econômico esperado junto com a liberalização da economia foi um molde para não se repetir.

Variados projetos de lei foram aprovados ou propostos tendo em vista atingir os objetivos da política industrial. Entre os mais importantes estão a Lei da Inovação, a Lei do Bem (possibilita incentivos automáticos à inovação), a Lei de Biossegurança, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE), a Lei da Informática e o Projeto de Lei nº 6.529, de 2006, voltada para facilitar a abertura e o fechamento de negócios. Em geral, operam como medidas sistêmicas neo-schumpeterianas que incidem horizontalmente sobre a eficiência inovativa da economia como um

todo. Mas também podemos perceber preocupações de caráter mais próximo do recomendado pelas teorias neoclássicas, como a Lei nº 6.529 e a Lei das MPes.

O resultado da política industrial PITCE ainda não foi mensurado por completo pois políticas que envolvem a área de P&D tendem a mostrar resultados somente no longo prazo (ABDI, 2010). O estudo da ABDI (2010) aponta realizações no âmbito da PITCE tanto nas de estratégia como nas linhas de ações horizontais.

Nas linhas estratégicas tem resultados como, por exemplo: o Profarma-BNDES, que entre março de 2004 e fevereiro de 2007 contou com 46 operações em carteira, totalizando R\$ 930 milhões em financiamentos que viabilizaram um investimento total de R\$ 1,9 bilhões; o Prosoft-BNDES, que, para o mesmo período acima, realizou 823 operações, totalizando um investimento de R\$ 832 milhões; e o lançamento do Projeto Inovar II pela Finep que contou com um aporte de US\$ 5 milhões em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando a continuação do apoio ao mercado de venture capital (ABDI, 2010).

Nas linhas horizontais também houve resultados. O estudo não apontou o quanto as empresas se modernizaram devido a PITCE mas apontou o aumento real de 48% nos desembolsos do BNDES para incentivar à produção, evoluindo de R\$ 35,4 bilhões para R\$ 52,3 bilhões. Para incentivar a inovação foi criada a Lei da Inovação, o BNDES disponibilizou R\$1 bilhão para a inovação, a Lei da informática, foram investidos nessas atividades R\$ 2 bilhões entre 2003 e 2006, e a Lei do Bem, foi a partir dessa lei que se reduziu a zero as alíquotas de PIS e Cofins sobre a receita bruta de venda a varejo de computadores com preços inferiores a R\$ 2,5 mil. Para a inserção no mercado internacional, o governo aumentou e desonerou investimentos, simplificou procedimentos, essas ações estavam no Programa Brasil Exportador. E para melhoria do ambiente institucional, houve desoneração tributária em 2006 no valor de R\$ 19,24 bilhões, com um crescimento de 466% sobre o montante de 2004 (ABDI, 2010).

Pelos motivos apresentados, a primeira política industrial do Governo Lula pode ser classificada como híbrida. Tem forte influência da Neo-Schumpeteriana. Mas, alguns elementos desenvolvimentistas fazem-se

presentes, principalmente pela importância do BNDES no financiamento dos investimentos e da internacionalização (comércio exterior e investimentos diretos no estrangeiro) e pelo papel fundamental do Estado brasileiro no financiamento da inovação. Confirmando a hipótese de que as políticas industriais feitas durante o governo Lula (2003-2010) tiveram influências dos pensamentos heterodoxos.

3.2 PDP

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) tinha como seu lema: Inovar e investir para sustentar o crescimento. Em seus objetivos e lema, continua próxima da visão neo-schumpeteriana. Da mesma maneira que a política anterior, a PDP tinha instrumentos horizontais e verticais. A política foi dividida em três níveis.

1) Destaques Estratégicos

Esta característica é híbrida. Possui influência do grupo Neo-Schumpeteriano pois aborda que as empresas devem se desenvolver para a produção de um ambiente sustentável e para ter competitividade de seus produtos no mercado internacional nas medidas: Expansão das Exportações, Integração produtiva com América Latina e Caribe e Integração com África. Possui também influência Novo-Desenvolvimentista, pois aborda temas como a regionalização ou descentralização espacial da produção do país e o fortalecimento das micro e pequenas empresas.

2) Ações Sistêmicas

Essa característica destaca a importância do aumento da inovação na indústria, com o financiamento ao investimento e à inovação. A PDP possui forte influência do grupo Neo-Schumpeteriano nesse tópico.

3) Programas Estruturantes para sistemas produtivos:

3.1) Programas para Fortalecer a Competitividade

Essa característica é Neo-Schumpeteriana pois é abordado que aumentar as inovações é visar aumentar a competitividade, e como consequência disso, surgiria a possibilidade de aumentar as exportações e melhorar

a estrutura da industrial nacional.

3.2) Programas para Consolidar e Expandir a Liderança

É um programa que possui influência Schumpeteriana, pois o foco principal está na competitividade e na liderança. O Estado investiu em expansão física e tecnologia em setores já consolidados no mercado para que se tornassem líderes. Aqui se encontra um dos principais e mais visíveis focos da PDP: a aposta nas grandes empresas nacionais para elevar as taxas de investimento e inovação e ampliar a projeção internacional do capital nacional. Neste aspecto, a PDP assume um tom próximo da ótica do Estado desenvolvimentista, dados a preocupação e o cuidado em fortalecer o capital nacional enquanto um projeto de Estado

3.3) Programa mobilizadores em áreas estratégicas

É um programa que possui influência híbrida. A influência Novo-desenvolvimentista se apresenta na disponibilidade dos institutos tecnológicos e a influência Neo-Schumpeteriana se apresenta no suporte do Estado ao desenvolvimento das ações de inovação para a economia nacional e na formação do capital humano do Estado. Tem caráter Neo-Schumpeteriano e Novo-Desenvolvimentista.

A PDP foi construída com base da PITCE, do primeiro governo Lula. Portanto, é possível afirmar que se a PITCE teve caráter híbrido, a PDP também teve um forte viés heterodoxo, influenciado pelas teorias Neo-Schumpeterianas e pelas teorias Novo-Desenvolvimentistas. Em relação aos instrumentos e às medidas previstos pela PDP, também podem ser vistos como continuidade da PITCE (inclusive, muitas das medidas tomadas por essa política foram mantidas), porém ampliadas. Ao observar esse aspecto, percebe-se que a herança desenvolvimentista ficou mais explícita, utilizando estruturas estatais como o BNDES e a Petrobras de maneira mais robusta, o que, por esse ponto de vista, aproxima a PDP do tipo ideal de política industrial de um Estado desenvolvimentista. O BNDES foi a instância responsável pelos sete programas que objetivavam a expansão e a consolidação da liderança de empresas nacionais. Neste sentido, pode-se argumentar que esse foi um dos eixos centrais da PDP, o que a aproxima de

um caráter desenvolvimentista.

Diferente da PITCE, que elegeu alguns poucos setores e atividades portadoras de futuro para se focar, a PDP ampliou o número de sistemas produtivos abrangidos pelos programas estruturantes, que se desdobraram em três categorias: Programas Estruturantes, Ações sistêmicas e Destaques Estratégicos. (DIEESE, 2008). A primeira são os programas mobilizadores em áreas estratégicas, que abrangeriam o complexo industrial da saúde, tecnologia de informação e comunicação (TIC), energia nuclear, complexo industrial de defesa, nanotecnologia e biotecnologia. Nesses setores o desafio seria superar obstáculos científicos e tecnológicos para a inovação, exigindo o uso de diversos instrumentos e articulação entre setor privado, institutos tecnológicos e comunidade científica. O segundo eram ações sistêmicas focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva e que ultrapassam o nível da empresa e do setor, direcionadas ao enfrentamento de restrições sistêmicas, como os relacionados às questões fiscal-tributárias; financiamento ao investimento e à inovação e da segurança jurídica (contratos e marcos regulatórios). E o terceiro eram temas de política pública escolhidos em razão da sua importância para o desenvolvimento produtivo do País no longo prazo, são temas transversais importantes que deveriam ser objeto de programas específicos. Esses temas eram: o Fortalecimento das micro e pequenas empresas; a Expansão das Exportações; a Integração produtiva com a América Latina e Caribe; a Integração com África; a regionalização, ou descentralização espacial da produção no país; e a produção ambientalmente sustentável. (Brasil, 2008).

Em linhas gerais, continuam valendo as interpretações que foram feitas para a PITCE sobre sua estrutura de gestão. As diferenças não são radicais, mas incrementais, buscando melhorar a eficiência da tomada de decisões e da execução. Também houve a intenção de ampliar a interlocução com o setor privado e foram definidas metas (tanto as “metas-país” quanto as metas específicas para os programas), de modo a tornar a política mais transparente e funcional, no sentido de sinalizar suas intenções ao mercado. Contudo, a proposta de fazer conferências junto à sociedade civil para aprimorar a política foi abandonada, provavel-

mente por não terem sido operacionalizadas no âmbito da PITCE. (STEIN, 2016)

. Os desafios principais foram perseguidos em quatro macro metas a serem atingidas em 2010 (DIEESE, 2008):

- (1) ampliação da taxa de investimento/PIB para 21%;
- (2) elevação do dispêndio privado em P&D para 0,65% do PIB;
- (3) ampliação da participação brasileira nas exportações mundiais para 1,25%; e
- (4) aumento do número de micro e pequenas empresas exportadoras em 10% em relação a 2006.

A intenção inicial da PDP era aproveitar a conjuntura econômica positiva para estimular

a competitividade da indústria brasileira, via investimentos e inovação. A crise em 2008, entretanto, afetou as perspectivas dos empresários, que ficaram mais avessos aos riscos dos investimentos e da inovação diante de um cenário de incerteza sobre os efeitos e a duração da crise. Isso fez com que seu enfoque mudasse da competitividade para a sustentação da indústria brasileira. Nesse sentido, o aspecto da manutenção dos investimentos planejados no país acabou tendo mais centralidade que os aspectos da inovação e das exportações. Além disso, a eclosão da crise financeira em 2008 levou a uma interrupção da maioria dos investimentos planejados pelo setor privado, tanto nacional como estrangeiro. “A crise reverteu as perspectivas de crescimento que orientaram a formulação da PDP e comprometeu a consecução das metas de investimento, de inovação e de exportações de micro e pequenas empresas” (CNI, 2009).

É negado a influência de alguma visão liberal na política industrial PDP. Ao invés de buscar corrigir as falhas de mercado, o que na visão liberal atrapalha o desenvolvimento, o Estado Brasileiro praticou medidas visando alterar a característica do mercado, estimulando a criação e o desenvolvimento de setores estratégicos.

A influência Neo-Schumpeteriana aparece nas medidas onde a inovação é considerada um dos principais indutores do desenvolvimento econômico. Essa

característica é nítida na PDP, pois um dos objetivos dessa política é o fortalecimento do sistema nacional de inovação. A influência Novo-Desenvolvimentista aparece na política horizontal da PDP, onde promovem impactos no conjunto da estrutura produtiva e também aparece quando se pretende alterar a estrutura produtiva da economia, usando de políticas setoriais. O novo-desenvolvimentismo trata de inovação nas universidades

A partir destas análises, a discussão sobre a PITCE e sobre a PDP, é possível afirmar que as políticas industriais feitas durante o governo Lula (2003-2010) tiveram influências de pensamentos heterodoxos Neo-schumpeteriano e Novo-desenvolvimentista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram apresentadas duas políticas industriais de 2003 até 2010. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) ocorreu na administração do primeiro governo Lula (2003-2006) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), realizada no segundo Governo Lula (2007-2010).

Essas políticas marcaram uma mudança na agenda de política industrial brasileira. Já que o Governo de Fernando Henrique Cardoso não chegou a lançar nenhuma política industrial explícita. A ideia era de que a estabilização da economia aliada à redução do peso do Estado, executado via privatizações, seriam elementos suficientes para promover desenvolvimento na estrutura industrial brasileira. Esse período foi marcado por uma agenda neoliberal na condução da política econômica brasileira.

A PITCE marcou o início do movimento de retomada do poder de coordenação e administração no setor industrial brasileiro. Era um conjunto de medidas com o objetivo de incentivar o aumento da produtividade e inovação da indústria brasileira. Cabia ao Estado criar instrumentos e mecanismos que induzissem a criação ou fortalecimento de setores dinâmicos da economia mundial. O surgimento desses setores, traria maior dinamismo a economia nacional, levando a alcançar os padrões de desenvolvimento dos países desenvolvidos.

No entanto, a incompatibilidade da política industrial com a política macroeconômica, a falta de definição de metas, objetivos, prazos e instrumentos claros, bem como o baixo poder de articulação e coordenação do Governo resultaram no fracasso da política em termos de obtenção de um aumento na competitividade internacional da indústria.

A PDP foi formulada a partir da experiência obtida com a PITCE, ainda havia a intervenção do Estado com objetivo de estimular o desenvolvimento setorial. A PDP apresenta escopo da política, metas, instrumentos e responsabilidades, diferente do que ocorreu com a política industrial do primeiro mandato.

No entanto, a eclosão da crise de 2008 mudou a expectativas dos agentes, os empresários ficaram avessos ao risco de realizar investimentos em produção. Dessa forma, dificultou analisar os reais impactos das medidas adotadas durante a execução da PDP.

Para efeitos de classificação, optou-se por caracterizar tanto a PITCE como a PDP como híbridas, já que possuem traços de influência do grupo novo-desenvolvimentista e neo-schumpeteriano.

Na PITCE, é possível reconhecer uma influência maior da teoria neo-schumpeteriana no sentido de enfatizar a questão do desenvolvimento de um sistema nacional de inovação. E possui uma característica mais novo-desenvolvimentista porque o governo escolheu setores estratégicos para provocar uma mudança estrutural na economia, como por exemplo: setores de biotecnologia, nanotecnologia e biomassa.

Na PDP, é possível reconhecer uma influência maior do grupo novo-desenvolvimentista no sentido aumentar consideravelmente o uso de políticas verticais e identificar ainda mais componentes estratégicos para auxiliarem no desenvolvimento industrial. A influência Neo-Schumpeteriana aparece nas medidas onde a inovação é considerada um dos principais indutores do desenvolvimento econômico. Essa característica é nítida pois um dos objetivos dessa política é o fortalecimento do sistema nacional de inovação.

Entretanto, vale lembrar que, do mesmo modo que a trajetória de política liberal ganhou espaço para aos poucos ir perdendo, o movimento inverso pode ocorrer. Isso porque o debate, tanto no plano da aca-

demia como no das políticas públicas, está sempre em movimento e pode voltar a pender para o liberalismo econômico novamente, a exemplo das práticas recentemente impostas a países europeus comprometidos com suas crises fiscais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDI. Diretrizes da PITCE. 2003. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2017
- ABDI. Estudo PITCE. 2010. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/2010%20-%20PITCE%203%20anos.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2017
- ALEM, A.C.; MENDONÇA DE BARROS, J.R.; GIAMBIAGI, F. Bases para uma política industrial moderna. Estudos e Pesquisas nº 22 – In: XIV Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2002.
- BAPTISTA, Margarida. 1997. O Enfoque Neo-Schumpeteriano da Firma.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar para competir e sustentar o crescimento. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.pdp.gov.br/Documents/conheca_pdp/Livreto%20da%20PDP%20Original%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017
- BRESSER, Luis Carlos. Teoria Novo-Desenvolvimentista: Uma síntese. 2016. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/9/pdf_1>. Acesso em: 13 jun. 2017.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. Artigo. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.10.RodrigoCastelo-decadencia_ideologica.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2017.

CNI. 2009. Política de Desenvolvimento Produtivo Avaliações e perspectivas. Disponível em:

<<http://admin.cni.org.br/portal/data/files/00/FF80808123070B3901231A3DB8520258/Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo%20-%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20Perspectivas.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

DIEESE. Nota técnica. 2008 Política de Desenvolvimento Produtivo Nova Política Industrial do Governo. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2008/notaTec67PoliticaDesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

GUERRA, Oswaldo. (1997). Política Industrial e Competitividade: De Collor a FHC. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10307/7343>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

KUPFER, D; FERRAZ, J.C.; PAULA, G. Política Industrial. In: KUPFER, D.;

HASENCLEVER, L. (orgs.) Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, cap. 23, 2002.

PROJETO do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-1979). Brasília, 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em: 17 abr. 2017

TIGRE, Paulo Bastos. Paradigmas Tecnológi-

cos e Teorias Econômicas da Firma. 2009. Disponível em:

<http://www4.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Art_Paulo_Tigre_Paradigmas_Tecnologicos_e_Teorias_.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SHAPIRO, EDUARD. Análise macroeconômica. São Paulo. Editora: Atlas, cap.20, 1980.

SKIKIDA, Pery Francisco Assis; BACHA, Carlos José Caetano. Notas sobre o modelo Schumpeteriano e suas principais correntes de pensamento. Disponível em: <http://cac-php.unioeste.br/cursos/toledo/historiaeconomica/hpeb_schumpeter.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2017.

STEIN, Guilherme de Queiroz; JÚNIOR, Ronaldo Herrlein. Política Industrial no Brasil: Uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). 2016. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Artigos%20ABDI%20-%20Externo%2024042015.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. In: Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), abril-junho, 2006.



ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO ESTADO DO TOCANTINS: ESTATÍSTICAS E DESAFIOS

José Wilson Pereira de Lima Júnior*

* Pós-graduado em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) e graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Engenheiro Civil; eng.josewilsonjr@gmail.com

Resumo: A Lei nº 11.445/2007 nasceu com o objetivo de determinar as diretrizes e universalizar o acesso ao saneamento básico no Brasil. Inicialmente pesquisou-se a importância do saneamento ambiental para a saúde humana e os tipos de esgotamento sanitário e sua classificação. Nesse cenário, foi caracterizado o tipo de tratamento, volume total de esgoto, tamanho da rede, municípios com instrumentos legais reguladores do serviço de esgotamento, os tipos de instrumentos e os municípios sem rede coletora e suas soluções alternativas para o esgotamento sanitário no Estado do Tocantins. Para isso, foi utilizada para levantamento das informações uma pesquisa por meio de dados oficiais, disponibilizados pelo IBGE, no ano de 2010, a legislação referente ao assunto e o levantamento bibliográfico sobre os rumos do saneamento e as principais políticas aplicadas no Brasil. Finalmente, foram apontados os desajustes entre a legislação e a realidade, a partir disso foram propostas soluções para a melhora no atendimento à população tocantinense e para subsidiar decisões públicas.

Palavras-Chave: Gestão Pública. Políticas Públicas. Saneamento Ambiental.

Abstract: The Law nº 11.445 / 2007 was born with the objective of determining the guidelines and universal access to basic sanitation in Brazil. We first investigated the importance of environmental sanitation for human health and the types of sanitary sewage and its classification. In this scenario, the type of treatment, total volume of sewage, size of the network, municipalities with legal instruments of the exhaustion service, types of instruments and municipalities without collection network and their alternative solutions for sanitary sewage in the State of Tocantins. For this purpose, a survey was conducted using official data, made available by IBGE, in 2010, the legislation on the subject and the bibliographic survey on the direction of sanitation and the main policies applied in Brazil. Finally, the mismatches between the legislation and reality were pointed out, from this, solutions were proposed to improve the service to the population of Tocantins and to subsidize public decisions.

Keywords: Public Management. Public Policy. Environmental Sanitation.

Resumen: La Ley nº 11.445/2007 nació con el objetivo de determinar las directrices y universalizar el acceso al saneamiento básico en Brasil. Inicialmente se investigó la importancia del saneamiento ambiental para la salud humana y los tipos de agotamiento sanitario y su clasificación. En este escenario, se caracterizó el tipo de tratamiento, volumen total de alcantarillado, tamaño de la red, municipios con instrumentos legales reguladores del servicio de agotamiento, los tipos de instrumentos y los municipios sin red colectora y sus soluciones alternativas para el agotamiento sanitario en el Estado de Tocantins. Para ello, se utilizó para el levantamiento de las informaciones una encuesta a través de datos oficiales, disponibilizados por el IBGE, en el año 2010, la legislación referente al asunto y el levantamiento bibliográfico sobre los rumbos del saneamiento y las principales políticas aplicadas en Brasil. Finalmente, se señalaron los desajustes entre la legislación y la realidad, a partir de eso se proponían soluciones para la mejora en la atención a la población de Tocantins y para subsidiar decisiones públicas.

Palabras clave: Gestión pública. Política pública. Saneamiento ambiental.

1. Introdução

As condições de saúde nos municípios tocaninenses são muito precárias em virtude da deficiência ou ausência dos serviços públicos de saneamento básico.

Brasil (2005, p.12) entende que essa realidade pode ser mudada com o fortalecimento e aplicação da Política Municipal de Saneamento, com uma forma participativa, que considere os princípios de universalidade, equidade, integridade e desenvolvimento social.

Este artigo aborda o assunto do Saneamento Ambiental em uma esfera ampla, no que diz respeito à aplicabilidade das políticas públicas no estado do Tocantins, aferindo a abrangência de sua aplicação, investigando as principais deficiências e propondo ações de melhoria.

O objetivo central deste trabalho é apresentar por meio de levantamento de dados, uma análise de como o Estado do Tocantins coleta, trata e lança nos seus efluentes, os resíduos líquidos, sob a ótica da Lei nº 11.445/2007. Para isso, foram analisados os desajustes entre a realidade e as diretrizes traçadas e existentes na legislação, propondo ao final, soluções para mitigação dos problemas relacionados ao saneamento no estado que possam ser utilizadas para subsidiar decisões públicas.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Para efetivação deste artigo foram realizados levantamentos das informações em dados oficiais do IBGE, disponibilizada em 2010, a legislação referente ao assunto e levantamento bibliográfico sobre os rumos do saneamento e as principais políticas no Brasil.

3. ESGOTAMENTO SANITÁRIO E SAÚDE PÚBLICA

Segundo Pinho Adelmo, et al. (2012), a saúde é característica das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, emprego, lazer, liberdade, acesso e disposição de terra e oportunidade de entrada aos serviços de saúde. O conceito mais abrangente de saúde faz referência à qualidade de vida e não somente à ausência de doenças.

Segundo o Atlas do Saneamento (2011), o conceito de saneamento ambiental alcança aspectos que vão além do saneamento básico, incorporando o abastecimento de água potável, a coleta, o tratamento e a disposição final dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos, os serviços de limpeza urbana, a drenagem urbana, o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, a organização da ocupação e de uso do solo e obras especializadas para proteção e melhoria das condições de vida humana.

Na visão de Arteiro (2007), os problemas resultantes a disposição inapropriada dos resíduos sólidos, dos esgotos sanitários e dos efluentes industriais devem ser enfrentados pelos municípios, pois impactam na contaminação de águas superficiais e subterrâneas, na propagação de vetores e contribuem para o desenvolvimento de doenças de veiculação hídrica.

De acordo com a FUNASA (2007), o esgoto doméstico é oriundo de residências, dos estabelecimentos comerciais, instituições ou quaisquer edificações que dispõe de instalações sanitárias, lavanderias e cozinhas. Compõem-se fundamentalmente da água de banho, fezes, papel higiênico, restos de comida, sabão, detergentes e águas de lavagem. Sob a ótica da engenharia sanitária, o manejo adequado dos

dejetos humanos objetiva, fundamentalmente, o controle e à prevenção de doenças a eles relacionadas. É elevado o número de doenças cujo controle está relacionado com o manejo inadequado ou inapropriado dos dejetos humanos. Entre as principais: ancilostomíase, ascaridíase, amebíase, cólera, diarreia infecciosa, disenteria bacilar, esquistossomose, estrogiloidíase, febre tifoide, febre paratifoide, salmonelose, teníase e cisticercose. Segundo o autor, as soluções a serem adotadas deverão ter os seguintes objetivos de evitar a poluição do solo e dos mananciais de abastecimento de água, impedir o contato de vetores com as fezes, propiciar e promover novos hábitos higiênicos na população e promover o bem-estar e atender ao senso estético.

Ainda segundo o mesmo autor (FUNASA, 2007), as ocorrências de doenças, sobretudo das doenças infecciosas e parasitárias oriundas da falta de condições apropriadas de destino dos dejetos, podem levar o homem a inatividade ou reduzir a potencialidade para o trabalho. Assim sendo, os seguintes aspectos são considerados como o aumento da expectativa de vida média do homem, pela redução da mortalidade, em consequência da redução incidência dos casos de doenças, diminuição das despesas com o tratamento de doenças evitáveis, a redução dos custos do tratamento da água de abastecimento, pela prevenção da poluição dos mananciais, o controle da poluição das praias e dos locais de recreação, visando à promoção do turismo e a preservação da fauna aquática, especialmente os criadouros de peixes.

Nesse sentido, Lima (2005) destaca que as ações de saneamento fazem parte do conjunto de necessidades básicas da população, sendo fundamentais à sua sobrevivência e para o seu desenvolvimento. O saneamento é o comando dos

fatores externos do meio físico, habitado pelo ser humano, que podem exercer efeitos danosos ao seu bem-estar físico, mental e social.

Em virtude da falta de educação sanitária e de medidas práticas de saneamento, uma parcela da população brasileira tende a lançar seus dejetos sobre solo e rios. Portanto, a recomendação é a construção de instalações sanitárias com veiculação hídrica, com destinação final adequada. Entretanto, por razões econômicas essa solução é inviável no meio rural, em comunidades urbanas e suburbanas, sendo recomendados para esses casos soluções individuais para cada domicílio, como fossas secas, privada com fossa estanque e privada com fossa de fermentação (tipo Cynamon). Com o aumento e concentração populacional de pequenas comunidades, as soluções individuais para remoção e destino do esgoto doméstico devem ser substituídas pelas soluções de caráter coletivo, denominado sistema de esgotos, que pode ser classificado em: sistema unitário e sistema separador absoluto (FUNASA, 2007).

Segundo IBGE (2011), o tipo de esgotamento sanitário do banheiro ou sanitário do domicílio particular permanente é classificado como Rede geral de esgoto ou pluvial, fossa séptica, fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar e outro.

De acordo com IBGE (2011), a Rede geral de esgoto ou pluvial é quando a tubulação das águas servidas e dos dejetos, oriundos do banheiro ou sanitário, está ligada a um sistema de coleta que os conduz a um desaguadouro geral da área, região ou município, ainda que o sistema não disponha de estação de tratamento da matéria esgotada.

Segundo IBGE (2011), a Fossa séptica é quando a tubulação do banheiro ou sanitário está ligada a uma fossa séptica, ou seja, a matéria é

esgotada para uma fossa próxima, onde passa por um processo de tratamento ou decantação, a parte líquida conduzida em seguida para um desaguadouro geral da área, região ou município.

De acordo com IBGE (2011), a Fossa rudimentar é quando o banheiro ou sanitário está ligado a uma fossa rústica (fossa negra, poço, buraco etc.).

A Vala é quando o banheiro ou sanitário está ligado diretamente a uma vala a céu aberto (IBGE, 2011).

Segundo IBGE (2011), o lançamento em rio, lago ou mar é quando o banheiro ou sanitário está ligado diretamente a rio, lago ou mar e outro é quando o esgotamento dos dejetos, proveniente do banheiro ou sanitário, não se enquadra em quaisquer dos tipos descritos anteriormente.

4. O ESTADO DO TOCANTINS

O Estado do Tocantins foi criado no dia 05/10/1988 e instalado no dia 01/01/1989, com o desmembramento do Estado de Goiás, com a aprovação da Emenda Siqueira Campos pela Constituição Federal de 1988. É o ente federado mais novo da união. Possui uma área total de 277.620,914 km², sendo que sua área territorial corresponde a 3,26 % da área total do Brasil. Limita-se territorialmente com os Estado de Goiás, Pará, Bahia, Mato Grosso, Maranhão e Piauí e sua posição geográfica Latitude Sul entre 5°10'59" e 13°27'59" e Longitude Oeste entre 45°41'46" e 50°44'33". Sua população é de 1.383.445 habitantes. Seu PIB (Produto Interno Bruto) é de R\$17.240.000.000 e seu PIB per capita anual é de R\$12.462,00 no ano de 2010 (SEPLAN, 2013).

Segundo dados do SEPLAN-TO em 2013,

o estado é formado por 139 municípios. A cidade de Palmas é a capital do estado e possui uma população de 228.332 habitantes. O estado é formado por 139 municípios. As dez cidades mais populosas são pela ordem: Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins, Colinas do Tocantins, Araguatins, Guaraí, Tocantinópolis e Miracema do Tocantins, sendo que todas estas cidades apresentam população superior a 20.000 habitantes.

5. SANEAMENTO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM POLÍTICA

As políticas públicas são realizadas por programas e projetos, e para que esses sejam realizados de forma objetiva, com orçamento e metas, é necessário um bom planejamento. A Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, conhecida como Lei do Saneamento, ao ditar as novas diretrizes gerais para o saneamento básico no Brasil, estabelece a responsabilidade do município na elaboração do planejamento desse setor. Para isso, os municípios podem realizar diretamente os planos municipais de saneamento básico, por meio de sua própria infraestrutura institucional, ou delegar a tarefa a outras instituições através de licitações e convênio de cooperação (BRASIL et al., 2007). Segundo Silva (2012), em virtude dessa flexibilidade da lei, as prefeituras podem elaborar os planos municipais de saneamento básico através de empresas privadas de consultoria, por iniciativa própria ou por meio do fomento ou atuação indireta do prestador de saneamento no município, por universidades ou por meio do próprio contingente da prefeitura.

De acordo com Galvão Júnior (2011), cabe aos governos estaduais elaborar políticas públicas e projetos de leis estaduais de saneamento

básico, criar condições para execução dessas ações, através de entidades reguladoras, e fundamentalmente, diretrizes e metas para a universalização dos serviços. Estas políticas devem buscar e incentivar, o aproveitamento máximo das capacidades técnicas e institucionais, com reconhecimento dos limites e fragilidades operacionais e das fragilidades operacionais de cada área, na esfera estadual, a elaboração de modelos regulatórios adaptáveis às diferentes realidades político-institucionais e administrativas do estado, principalmente no tocante à cooperação entre entes reguladores estaduais e municípios para a regulação dos serviços, ou por meio da criação de consórcios para a regulação dos serviços, por estes entes federados, o desenvolvimento de ações administrativas através do fortalecimento institucional das secretarias estaduais de saneamento ou similares e dos agentes reguladores mediante ações de transparência, capacitação do quadro de pessoal, definição clara de atribuições, entre outros e a implantação gradual de metas, proporcionando período de adaptação para os prestadores de serviço.

Segundo Cás (2009), o papel do Estado na centralização e descentralização do setor não atingiu a universalização dos serviços de saneamento básico. Desde a década de 1960, a expansão da cobertura de esgotamento sanitário, de maneira geral, ocorreu de maneira desigual no Brasil.

Segundo o PMSS (PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO) (2003), no ano de referência apenas 49,1% da população urbana dos prestadores de serviços participantes do SNIS (SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO) era atendida por rede coletora de esgotos, sendo que a região Sudeste, a mais desenvolvida economi-

camente do país, possuía 70,8% de atendimento. No tocante ao tratamento de apenas 32,5% dos esgotos gerados pela população atendida pelos prestadores de serviços participantes. (VON SPERLING, 2010).

Segundo VON SPERLING (2010), de modo geral, o Brasil se localiza na fase da quantidade, distante das metas de universalização e integralização dos seus serviços de esgotamento sanitário. Entretanto, em razão da sua grande diversificação territorial, podemos encontrar alguns prestadores de serviços nas fases subsequentes.

Na esfera nacional, com a promulgação da lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento e que passa a ser o novo marco Regulatório do setor no Brasil, as empresas prestadoras de serviços de esgotamento sanitário têm buscado se adequar às novas condições, voltando suas atenções para a satisfação dos usuários, à melhoria da qualidade e das questões ambientais e sociais (VON SPERLING, 2010).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2009), ressalta a importância que a natureza das ações de Saneamento Básico coloca-se como essencial à vida humana e à proteção ambiental, consistindo em uma ação, eminentemente coletiva, defronte da repercussão da sua ausência, constituindo-se em uma meta social. Para meta social, coloca-se no plano coletivo, no qual os indivíduos, a sociedade e o Estado têm funções a desempenhar. Acatada a sua natureza, isto é, sua natureza de monopólio natural, o esforço para a sua promulgação deverá dar-se em vários estágios, envolvendo diversos setores da sociedade. As ações de Saneamento Básico, além de essencialmente de saúde pública, colaboram para a proteção ambiental, representando também os

bens de consumo coletivos, os direitos sociais de cidadania, direitos humanos fundamentais e deveres do Estado na execução dos serviços essenciais.

O mesmo autor defende que os estados brasileiros devem assumir como prioridade formulação de uma estrutura jurídico-institucional para a área de Saneamento Básico, cujo objetivo é o fortalecimento da função social dos serviços, sua natureza pública, devendo-se abranger os princípios do atendimento universal, equidade, integralidade, participação e controle social, gestão pública e responsabilidade dos municípios. Dessa maneira, compete aos governos prioritariamente incentivar a investimentos qualificados nessa área, objetivando-se ampliar a cobertura e a melhora da qualidade dos serviços, contribuindo, dessa maneira, para reduzir a dívida social nessa área.

5.1 O Plano Nacional de Saneamento - PLAN-SAB

Segundo PLAN-SAB (2008), a Lei 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais da política de Saneamento ambiental, por meio do planejamento, da regulação, da fiscalização e do controle social como essenciais para a gestão dos serviços, visando estimular a solidariedade e a cooperação entre os entes federados. A Lei define as regras gerais dos prestadores de serviços - público e privado - e das agências reguladoras, determinando a obrigatoriedade da elaboração dos planos municipais, regionais e nacional de Saneamento Básico e estabelecendo mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações planejadas no Plano, de acordo com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

Segundo BRASIL (2011), a Lei nº 11.445, de 05/01/2007, regulada pelo Decreto nº 7.217, de 21/06/2010, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil e determina, em seu art. 52, o desenvolvimento do Plano Nacional de Saneamento Básico, sob a supervisão do Ministério das Cidades.

A elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN-SAB tem como objetivo, dentre outras, definir diretrizes nacionais para o saneamento básico, estabelecendo os objetivos e metas nacionais e macrorregionais, visando à universalização e a busca da excelência na gestão dos serviços de saneamento básico em todo o País, e objetiva-se constituir na diretriz central da política federal para o saneamento ambiental. O Plano Nacional de Saneamento Básico pretende promover a articulação nacional dos entes federados, sendo instrumento fundamental o Estado na condução da política pública de saneamento ambiental e, conseqüentemente, definindo as metas e estratégias de governo, para um horizonte de 20 anos.

A Constituição Federal expressa por meio do Art. 23 que compete à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência comum para promulgar programas de melhoria de Saneamento Básico. A lei nº 11.445/2007 em seu art.19 determina que a prestadora de serviços públicos de saneamento básico observará plano, podendo o plano ser específico para cada serviço, no qual abrangerá, no mínimo: diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas. Deverá conter os objetivos e as metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a

compatibilidade com os demais planos setoriais.

Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos e serão re-vistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual

6. O SANEAMENTO NO ESTADO DO TOCANTINS EM DADOS

As políticas públicas no que se refere à questão de saneamento no Estado do Tocantins são formuladas pela Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), cuja função é fiscalizar e regular as atividades referentes ao saneamento básico, entre eles o esgotamento sanitário. Esta autarquia é vinculada à Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins, por meio da Lei estadual nº 2.457, de 5 de Julho de 2011.

No Estado do Tocantins a concessionária de água e esgoto é a Companhia de Saneamento do Tocantins (SANEATINS), a empresa opera e investe em projetos de saneamento em municípios do estado, sendo responsável pelos serviços de abastecimento de água e de tratamento de esgoto.

Os preços de tarifas e serviços no Estado do Tocantins são determinados pela Agência Tocantinense de Regulação (ATR) que determina através de estudos técnicos os valores dos serviços de água e esgoto para a comunidade local.

O Estado do Tocantins tem adotado algumas políticas públicas com o objetivo de melhorar as condições de vida de sua população. Atualmente, o maior programa de saneamento básico do governo estadual é o programa “Tocantins Sem

Sede”, que foi instituído pelo Decreto nº 4.586, de 3 de julho de 2012. Entre as diretrizes do programa estão à articulação e integralização dos diversos componentes da sustentabilidade ambiental relacionados ao saneamento básico, entre eles o esgotamento sanitário nos meios urbano e rural, mediante gestão integrada, sustentável e participativa, conforme determina a Lei nº 11.445/2007. O Programa Tocantins sem Sede tem abrangência em todo o Estado, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda. Outra marca do programa é apoio aos municípios que administram diretamente seus serviços de água e esgoto, promovendo-lhes a melhoria das condições técnicas, operacionais e financeiras.

Uma medida que merece destaque do governo do Tocantins é a adoção do ICMS Ecológico (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), através da Lei nº 1.323 de 4 de abril de 2002, que dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Um dos objetivos dessa lei é promover o saneamento básico e a conservação das águas do estado. O ICMS Ecológico no Estado do Tocantins destina 13% do total arrecadado com o ICMS no estado para contemplar os municípios, de acordo com critérios quantitativos e qualitativos. Esse percentual destina 3,5% para saneamento básico, conservação da água, coleta e destinação do lixo. Vale ressaltar que nem todas as unidades federativas do Brasil adotam o ICMS Ecológico, como exemplos Santa Catarina, Bahia e Distrito Federal. Com a finalidade de ilustrar as questões do esgotamento do sanitário, serão apresentados e discutidos os resultados obtidos mostrando de que maneira o Estado do Tocantins se organiza. O Quadro 1 apresenta o número de municípios tocantinenses com algum tipo de serviço de saneamento básico,

sendo demonstrado sua evolução entre os anos de 2000 e 2008.

Quadro 1: Municípios, total e com algum serviço de saneamento básico, por tipo de serviço, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2000/ 2008.

Municípios tocanтинenses											
Com serviço de esgotamento sanitário											
Forma de execução do serviço											
Total		Total		A Prefeitura é a única executora dos serviços		Outra (s) entidade(s) é (são) executora(s) do serviço		A Prefeitura e outra (s) entidade(s) são executoras		Manejo de águas pluviais	
2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
139	139	139	139	138	139	4	18	139	139	47	137

Fonte: IBGE, 2010.

Nesse cenário, o Estado do Tocantins apresentou evolução em todos os setores merecendo destaque para a drenagem urbana, que quase alcança todos os municípios do estado. Os municípios que possuem serviços de esgotamento sanitário passaram de 4 para 18 nesse período. O Quadro 2 apresenta o número total de municípios tocanтинenses sem rede coletora e suas alternativas para o esgotamento sanitário.

Quadro 2: Municípios, total e sem rede coletora de esgoto, por solução alternativa para o esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2000/2008.

Municípios tocanтинenses													
Sem rede coletora de esgoto													
Solução alternativa para o esgotamento sanitário													
Total		Total		Fossas séptica e sumidouros		Fossas rudimentares		Fossas secas		Valas a céu aberto		Lançamento em corpos d'água	
2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
139	139	135	121	50	39	Nd	94	95	1	2	0	0	0

Fonte: IBGE, 2010.

Como pode-se verificar no Quadro 2, houve redução no número total de municípios que não possuem rede coletora de esgoto de 135 para 121 e a eliminação das valas a céu aberto. Apenas um município apresentou fossas secas. Percebe-se que a principal solução alternativa para o esgota-

mento sanitário são as fossas rudimentares. Na Tabela 3 apresenta os municípios tocanтинenses com serviços de esgotamento sanitário e a forma de execução do serviço.

Quadro 3: Municípios, total e com serviço de esgotamento sanitário, por forma de execução do serviço, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008.

Municípios tocanтинenses									
Com serviço de esgotamento sanitário									
Forma de execução do serviço									
Total		Total		A Prefeitura é a única executora dos serviços		Outra (s) entidade (s) é (são) executora(s) do (s) serviço (s)		A Prefeitura e outra (s) entidade (s) são executoras do serviço	
2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
139	139	139	139	138	139	4	18	139	139

Fonte: IBGE, 2010.

O Estado do Tocantins apresenta 15 municípios em que a SANEATINS executa os serviços de esgotamento sanitário e em 3 municípios os serviços são executados pela prefeitura. O Quadro 04 apresenta o número de Ligações de esgoto, economias esgotadas, extensão da rede coletora por tipo de rede e volume de esgoto tratado no Estado do Tocantins no ano de 2008.

Quadro 4: Ligações de esgoto, economias esgotadas, extensão da rede coletora por tipo de rede e volume de esgoto tratado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008.

Ligações de esgoto, economias esgotadas, extensão da rede coletora por tipo de rede e volume de esgoto tratado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008							
Unidades da Federação	Ligações de esgoto	Economias esgotadas		Extensão da rede coletora (km)			Volume de esgoto tratado por dia (m ³)
		Total (1)	Residenciais	Unitária ou mista	Separadora convencional	Separadora condominial	
Tocantins	39 075	45 380	42 644	-	801	12	13 721

Fonte: IBGE, 2010.

- (1) caso em que o informante não soube informar o total de economias esgotadas.

Percebe-se que no Estado do Tocantins a rede coletora na maioria dos municípios é do tipo separadora convencional e que a maioria das economias esgotadas no estado são residenciais. O volume de esgoto tratado no estado no ano de

2008 é de 13.721 m³ por dia. O Quadro 5 apresenta o número total de municípios com rede coletora de esgoto, por existência e tipo de tratamento do esgoto coletado no Estado do Tocantins.

Quadro 5: Municípios, total e com rede coletora de esgoto, por existência e tipo de tratamento do esgoto coletado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008.

Municípios, total e com rede coletora de esgoto, por existência e tipo de tratamento do esgoto coletado, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2008								
Unidade da Federação	Municípios							
	Total	Com rede coletora de esgoto						Sem tratamento
		Total	Com tratamento do esgoto coletado			Secundário	Terciário	
			Total	Preliminar	Primário			
Tocantins	139	18	15	-	-	13	2	3

Fonte: IBGE/2010.

No Estado do Tocantins 15 municípios tratam o esgoto coletado e 3 não possuem qualquer forma de tratamento para o esgoto coletado. Desses 15 municípios todos realizam tratamento preliminar e primário, 13 municípios realizam tratamento secundário e apenas 2 municípios realizam o tratamento terciário. Apenas as cidades Palmas e Gurupi realizam o tratamento terciário no estado. O Quadro 6 apresenta o volume total de esgoto tratado por dia e por tipo de tratamento no estado do Tocantins no ano de 2008.

Quadro 6: Volume total de esgoto tratado por dia, por tipo de tratamento, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2008.

Municípios tocaninenses				
Volume total de esgoto tratado por dia (m ³)				
Total	Tipo de tratamento			
	Preliminar	Primário	Secundário	Terciário
	Não Disponível	Não Disponível	12 176	1 545

Fonte: IBGE, 2010.

O Estado do Tocantins tratou 13.721 m³ de esgoto por dia no ano de 2008, sendo que a maioria dos municípios tem por tipo de tratamento, o tratamento secundário. O tratamento secundário é responsável por tratar 12.176 m³ de esgoto por

dia e o tratamento terciário respondeu pelo tratamento de 1.545 m³ de esgoto por dia no ano de 2008. Não foi disponibilizado o volume total de esgoto tratado para os tratamentos preliminar e primário.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste artigo foi reunir um elenco possível de indicadores que apresentem de que modo geral como o Estado do Tocantins se organiza no que se refere ao esgotamento sanitário, segundo a proposta de trazer para este trabalho uma abordagem sobre as condições de saneamento básico e a lei 11.445/2007 sobre o conjunto de indicadores divulgados.

Além disso, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas adicionais com o objetivo de aprofundar as questões abordadas neste artigo científico.

A infraestrutura de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos é um dever do Estado. Logo, compete aos entes federativos criarem e manterem essas infraestruturas, o que acarreta elevados investimentos em obras e constantes melhorias nos serviços. Porém, o Estado passa a cumprir seu dever constitucional, garantindo qualidade de vida para sua população e prevenindo despesas com diversas doenças que são causadas pela falta de saneamento básico nas cidades do Tocantins.

É inegável que o Estado do Tocantins apresentou grande evolução na abrangência dos serviços de saneamento básico, porém existe um grande déficit no modo que o estado organiza seus serviços de esgotamento sanitário, em virtude da falta de planejamento na esfera municipal,

conduzindo a uma baixa eficiência na prestação de serviços. Essa conjuntura pode ser mudada com o fortalecimento e aplicação do Plano Municipal de Saneamento que considere os princípios de universalidade, equidade, integridade e desenvolvimento social.

Por fim, é de suma importância a participação da população, entidades empresariais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa e dos agentes públicos nas tomadas de decisões tomadas pelo poder público para o fortalecimento e aplicação do Plano Municipal de Saneamento nas cidades tocantinenses, visando assim a construção e o desenvolvimento de cidades sustentáveis.

REFERÊNCIAS

ARTEIRO, Mariana Gutierrez. **Estudo epidemiológico em localidade periurbana no Município de Guarulhos, SP: Acesso ao saneamento e condições de saúde de crianças.** USP. São Paulo, 2007. 127 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRASIL. **Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental: Experiências e Recomendações.** Organização Pan-americana da Saúde. Ministério das Cidades. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília, 2005. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/politica_plano_municipal_saneamento.pdf. Acesso em: 16.08.2016.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei Nacional De Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e a Gestão dos Serviços Públicos.** Livro I. Ministério das Cidades. Brasília, 2011. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2161>. Acesso em: 10.02.2016.

CÁS, Felipe Ramos da. **Determinantes da cobertura de esgotamento sanitários no Brasil.**

UERJ. Rio de Janeiro, 2009. 79 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FUNASA. **Manual de Saneamento.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/engenhariacivil/posgraduacao/funasa-manual-saneamento.pdf>. Acesso em: 12.02.2016.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. **O Papel do Governo do Estado e as Perspectivas das Companhias Estaduais de Saneamento Básico.** Lei Nacional De Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e a Gestão dos Serviços Públicos. Livro I. Ministério das Cidades. Brasília, 2011. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2161>. Acesso em: 10.02.2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **ATLAS DO SANEAMENTO 2011.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/atlas_saneamento/default_zip.shtm. Acesso em: 10/02/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Indicadores sociais municipais - Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm. Acesso em: 16/02/2016

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/>. Acesso em 15/02/2016

LIMA, Sonaly Cristina Rezende Borges de. **Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil urbano contemporâneo.** UFMG, 2005. 157 f. Tese (Doutorado em Demografia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

PINHO, A. *et al.* **Manual básico de saúde pública:**

Um guia prático para conhecer e garantir seus direitos. Penápolis, 2012. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/manual_basico_saude_publica.pdf. Acesso em 13/02/2016

PLANSAB. **PACTO PELO SANEAMENTO BÁSICO Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania.** Brasília, 2008. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/PACTO_-_PLANSAB_-_20081216_Final_Internet.pdf. Acesso em 10/02/2016

PMS/SNIS. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. **Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento: Um extrato do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos.** Ministério das Cidades, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/coleta-de-agua-e-esgotos>. Acesso em 10/02/2016

SILVA, Fábio José Alencar da. **A Natureza dos Planos Municipais de Saneamento é Influenciada Pelas Instituições Elaboradas? Um Estudo Comparativo em Três Municípios de Minas Gerais.** UFMG. Belo Horizonte, 2012. 151 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SPERLING, Tiago Lages Von. **Estudo da utilização de indicadores de desempenho para avaliação da qualidade dos serviços de esgotamento sanitário.** UFMG, 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins. TOCANTINS. **Indicadores socioeconômicos do Estado do Tocantins.** Palmas, 2013. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/239017>. Acesso em: 14.02.2016

TOCANTINS. **Decreto Estadual nº 4.586, de 3 de julho de 2012.** Palmas, 2012.

TOCANTINS. **Lei Estadual nº 1.323, de 4 de abril de 2002.** Palmas, 2002.

TOCANTINS. **Lei Estadual nº2.457, de 5 de Julho de 2011.** Palmas, 2011.



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 ISSN: 2527 - 1253

A participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins

Leandro Pereira Freitas*

Marúzia Carvalho Maia**

Denilda Caetano de Faria***

* Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, e-mail: leandrofreitas.lpf@gmail.com.

**Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, e-mail: mcarvalhomaia@hotmail.com.

***Doutora em Educação pela PUC-GO, Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela UFC, Professora do curso de especialização Gestão Pública Municipal - EaD da Universidade Federal do Tocantins - UFT, e-mail: denilda@uft.edu.br.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo verificar como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins. As constatações aqui contidas tiveram como universo empírico a participação de secretários municipais de assistência social de municípios do Tocantins, através das respostas ao questionário aplicado. Destaca-se como veio de pesquisa o Orçamento Participativo, instrumento que possibilita a participação social nos planos e orçamentos do Estado. Os achados mostram que os municípios adotam um modelo de gestão participativo, porém a participação social acontece em baixos índices na maioria da amostra.

Palavras-Chave: Políticas de assistência social; Participação popular; Orçamento participativo.

ABSTRACT: This article aims to verify how popular participation occurs in the implementation of public social assistance policies in Tocantins municipalities. The empirical universe included the participation of municipal social assistance managers from Tocantins municipalities, through the answers to the questionnaire applied. The Participatory Budget, an instrument that allows for social participation in the plans and budgets of the State, stands out as a research field. The findings show that the municipalities adopt a participative management model, but the social participation happens at low rates in the majority of the sample.

Keywords: Social assistance policies; Popular participation; Participatory budgeting.

RESUMEN: El presente artículo tiene por objetivo verificar cómo ocurre la participación popular en la implementación de políticas públicas de asistencia social en municipios de Tocantins. Las constataciones aquí contenidas tuvieron como universo empírico la participación de secretarios municipales de asistencia social de municipios de Tocantins, a través de las respuestas al cuestionario aplicado. Se destaca como vino de investigación el Presupuesto Participativo, instrumento que posibilita la participación social en los planes y presupuestos del Estado. Los hallazgos muestran que los municipios adoptan un modelo de gestión participativa, pero la participación social ocurre en bajos índices en la mayoría de la muestra.

Palabras clave: Políticas de asistencia social; Participación popular; Presupuesto participativo.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo princípios que consolidou o Estado democrático de direito e estabeleceu as diversas políticas públicas, entre elas a assistência social. A Carta Magna ainda introduziu os princípios do controle social e da participação popular como instrumentos para formulação e efetivação das diversas políticas públicas.

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 204, inciso II que a assistência social é uma política pública de caráter descentralizado e participativo, garantindo assim “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis”. Assim, a participação popular é uma das diretrizes da organização da política de assistência social, sendo um dos requisitos para a sua efetivação.

Em consonância com a Carta Constitucional, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seus artigos 5º e 6º ratificou a participação da sociedade civil na elaboração, avaliação, monitoramento e controle das ações governamentais como uma das diretrizes das políticas públicas de assistência social e organizou a gestão das ações na área de assistência social sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS (BRASIL, 1993).

Segundo Abreu (2017), a previsão constitucional de participação social na implementação de políticas e acesso a informações públicas, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a criação de diversas políticas de prevenção e combate à corrupção têm instigado a população a participar e fiscalizar as ações governamentais.

Ainda segundo o autor, estes fatores têm levado o Estado a adotar novos modelos de gestão como o

movimento chamado Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês, *Open Government Partnership*), articulado em 2011 entre Brasil e Estados Unidos visando à difusão global de práticas governamentais que tornem os governos mais abertos à participação dos cidadãos. O governo aberto é um modelo emergente de gestão pública articulado por quatro princípios: transparência, participação cidadã, *accountability* e inovação através da tecnologia da informação (NEVES, 2013 *apud* ABREU, 2017).

Segundo Silva (2009), as inovações trazidas pela tecnologia da informação têm aumentado as iniciativas governamentais para o aumento da participação política do cidadão nos negócios públicos, sendo essa uma prerrogativa do Estado para viabilizar uma democracia digital, com viés mais participativo, abrindo canais de comunicação com a esfera civil.

Nesse contexto, torna-se oportuno o avanço dos estudos sobre a temática para ampliar os conhecimentos nesse tema. Diante do exposto, a proposta desse trabalho é verificar como se dá a participação social na implementação de políticas de assistência social em municípios tocantinenses.

1.2 Problema de pesquisa

Como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Verificar como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins.

1.3.2 Objetivos específicos

- Verificar as formas utilizadas pelos gestores para garantir a participação popular nas políticas de assistência social;
- Identificar, a partir da concepção dos gestores, a participação popular na política de assistência social.

1.4 Justificativa

A temática em estudo neste trabalho se torna bastante oportuna quando temos a sociedade como co-produtora das ações governamentais. Assim, os cidadãos deixam o papel de apenas usuários dos serviços públicos para se tornarem atores ativos nas atividades do Estado. Segundo Lotta (2017), analisar a participação de cidadãos, não apenas na formulação das políticas públicas, mas também na sua própria produção é um tema bastante relevante sendo objeto de pesquisa de vários autores como (Brandsen; Pestoff; Verschuerre, 2013; Pestoff, 2012; Aligica; Tarko, 2013; Alford, 2009; Alford, 2014).

Marques (2008) assevera que a participação política dos cidadãos constitui um dos traços definidores da própria noção de democracia e, por isso, afirma-se como uma das categorias centrais nos estudos de Ciência e Filosofia Políticas. Para o autor, a participação da esfera civil na produção da decisão política e da discussão dos negócios públicos é um dos fatores que tornam as práticas democráticas únicas em cada sociedade, visto que cada sociedade possui suas próprias realidades e necessidades específicas.

Diante disso, surge o anseio de avançar nos estudos sobre a temática para verificar a participação social nos negócios públicos em municípios do Tocantins. A pesquisa delimita-se à política pública de assistência social, pois esta é uma política que tem como uma de

suas diretrizes a participação da população na formulação e efetivação de suas ações.

O conhecimento sobre a participação da sociedade nas políticas de assistência social nesses municípios trará subsídios que proporcionarão uma referência aos gestores para a melhoria dos serviços e da forma de inserção dos cidadãos nos negócios públicos. Ademais, a contribuição maior deste trabalho será trazer à tona reflexões sobre a democracia participativa, quais os reflexos da participação social como co-produtora das ações públicas, de modo que, através dos resultados da pesquisa a sociedade e a máquina pública poderão ser beneficiadas.

1.5 Metodologia

Método de pesquisa é a técnica e o instrumento que determina o modo sistematizado da forma de proceder num processo de pesquisa (SOUZA; FIALHO; OTANI, 2007). Por sua vez, Silva (2010) conceitua que metodologia é o estudo do método para se buscar determinado conhecimento. Assim, metodologia é o caminho pelo qual se busca conhecimento sobre algum assunto.

Para que esse conhecimento seja considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, seja, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento. Nessa linha, Gil (2010) define metodologia científica como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Nessa esteira, Lakatos; Marconi (2003) asseveram que a especificação da metodologia da pesquisa abrange componentes que, de uma só vez, respondem o problema de pesquisa quais sejam: Como? Com que? Onde? Quanto? Portanto a metodologia é peça fundamental numa pesquisa e deve ser bem estruturada para o alcance dos objetivos.

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa caracteriza-se quanto a sua natureza por ser descritiva. Segundo Gil (2007, p. 42) este tipo de pesquisa “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relação entre variáveis”.

A forma de abordagem é qualitativa e quantitativa, qualitativa porque exigiu a interpretação dos dados e, quantitativa pelo fato de utilizar os dados extraídos através da pesquisa de forma numérico-gráfica. Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizados nessa pesquisa dois tipos de pesquisa: a bibliográfica e a de campo.

A pesquisa de campo é caracterizada como um estudo de caso. Segundo Acevedo (2009, p. 50), esse método “caracteriza-se pela análise em profundidade de um objeto ou um grupo de objetos, que podem ser indivíduos ou organizações”. Assim, foi aplicado um questionário para verificar, na concepção dos gestores, como acontece a participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social em municípios do Tocantins.

Para fins deste estudo, foram considerados como universo da pesquisa os gestores públicos municipais do estado do Tocantins. A amostra selecionou os secretários de assistência social de 3 (três) municípios com população acima de 50.000 habitantes, segundo dados do IBGE em 2017 (Araguaína, Paraíso do Tocantins e Porto Nacional) e 1 (um) de município com menos de 10.000 habitantes (Monte do Carmo), para obter informações no que se refere à participação popular na implementação de políticas públicas de assistência social desses municípios.

Neste contexto, para que o problema e os objetivos desta pesquisa fossem atingidos, foram seguidos os seguintes passos:

1º Passo: Pesquisa bibliográfica – mediante consulta em livros, artigos, manuais e revistas, sobre os temas relacionados à gestão pública democrática e participativa.

2º Passo: Pesquisa de campo – através de questionário aplicado aos gestores públicos municipais.

3º Passo: Organização dos dados coletados na pesquisa de campo, transcrevendo o resultado em forma de gráficos, para que possam ficar nítidas as informações obtidas da amostra da pesquisa.

4º passo: análise dos dados coletados na pesquisa de campo, utilizando os elementos conhecidos durante a pesquisa bibliográfica.

5º Passo: conclusão e apresentação dos resultados obtidos, em relação aos objetivos pretendidos e o problema apresentado.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Políticas públicas de assistência social

As políticas públicas compreendem um conjunto das decisões e ações resultantes da atividade política do Estado relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2009). Mead (1995 *apud* Souza, 2006) define políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Nessa esteira, Lynn (1980 *apud* Souza, 2006) as vê como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Segundo Hofling (2001), as políticas públicas são compreendidas como a responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção de ações a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. É o Estado em ação, implantando um projeto de gover-

no, através de programas, atividades e projetos voltados para setores específicos da sociedade (GOBERT; MULLER, 1987 *apud* SOUZA, 2006). Pode-se citar como exemplo de políticas públicas a educação, saúde e assistência social.

A assistência social é uma política pública que tem por objetivo garantir a proteção social à família, à infância, à adolescência, à velhice; amparando crianças e adolescentes carentes; promovendo a integração ao mercado de trabalho e a reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios aos idosos e as pessoas com deficiência. Essa política não é contributiva, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitem, sendo uma garantia constitucional. Suas ações são realizadas de forma integrada entre a iniciativa pública, privada e da sociedade civil. Está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), presente em todo o Brasil. Seu objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. (BRASIL, 1993).

2.1.1 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. (Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, 2018).

Conforme o MDS, as ações da assistência social são organizados pelo SUAS em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. Há também a oferta de Benefícios Assistenciais.

Conforme o MDS, os serviços de Proteção Social Básica são:

- ✓ Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- ✓ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);
- ✓ Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Fazem parte da Proteção Social Básica, também, os seguintes benefícios:

Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais.

Os serviços de Proteção Social Especial **são**:

Média Complexidade

- ✓ Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- ✓ Serviço Especializado em Abordagem Social;
- ✓ Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);

- ✓ Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- ✓ Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Alta complexidade

- ✓ Serviço de Acolhimento Institucional;
- ✓ Serviço de Acolhimento em República;
- ✓ Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- ✓ Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

2.1.2 A gestão democrática e participativa nas políticas públicas

Sabe-se que as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo que refletem diretamente na sociedade. Diante disso, conhecer a realidade de setores sociais específicos é um fator determinante para a eficácia de uma determinada política pública. Temos, então, a sociedade como um dos atores que envolvem o processo de política pública.

Nesse contexto, Rua (2009) assevera que, para entender o processo de formulação e implementação é essencial definirmos quais são os problemas de uma política e identificarmos as preferências dos atores em relação a cada um deles. Surge então a necessidade de o Estado adotar modelos inovadores de gestão que permitam a participação desses atores no processo de formulação e implementação dessas políticas.

De acordo com Salles (2010, p. 74), é nessa conjuntura que a participação popular no âmbito municipal se constitui em uma possibilidade de inovação e mudança, “[...] por meio da construção de uma nova

institucionalidade capaz de modificar o padrão de gestão vigente e da introdução de práticas participativas na gestão pública”.

Nesse diapasão, Bourrel, (2014 *apud* Abreu, 2017) discorre que a inovação na gestão pública passa pela criação de novas formas de empoderamento do cidadão, potencializados pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, trazendo eficiência e eficácia nos serviços públicos. Nessa seara, Abreu (2017) aborda sobre a inovação aberta, que, no âmbito do setor público, lança mão da participação cidadã como elemento de aproximação entre o Estado e a sociedade para solução de problemas públicos. Assim, as Inovações Abertas (IA) no setor público deslocam o cidadão de uma condição de mero expectador, para ativo coprodutor de um bem público.

Para Freitas; Dacorso, (2014 *apud* Abreu, 2017), a implantação da Inovação aberta se desenvolve em três fases:

(I) Transparência, que envolve o esforço para tornar público ações e dados governamentais. Nesse momento se tem a ambientação para um processo participativo dos cidadãos;

(II) Participação, que é o segundo momento da transparência, onde os dados abertos, provenientes da transparência, podem ser escritos, reescritos e modificados, gerando soluções inovadoras para problemas públicos. Nesse momento, os cidadãos passam a interagir com o Estado, adotando uma posição ativa, para opinarem e deliberarem sobre variados temas na condução e produção de bens públicos;

(III) Criação de valor colaborativo e interação, refere-se ao momento em que a participação se converte em geração de valor colaborativo.

Assim, Freitas; Dacorso (2014), baseados em Hilgers; Piller (2011), apresentam, nos quadros abaixo, o variado leque de possibilidades que os governos pos-

suem para implementação dessas fases:

PROCESSO	AÇÕES
Orçamento Popular	<ul style="list-style-type: none"> – Integração ativa do cidadão nas decisões orçamentárias do conselho da cidade. – Consolidação sobre a utilização dos fundos. – Discussões sobre os objetivos em relação à dotação orçamental. – Medição de resultados em relação ao orçamento.
Reuniões “cidade virtual” (“Minipúblicos”):	<ul style="list-style-type: none"> – Processo de tomada de decisão pública. – Discussão de problemas relativos a todas as áreas políticas. – Apresentação de propostas para os tomadores de decisão política.
Definição da agenda política	<ul style="list-style-type: none"> – Definição dos programas prioritários do governo. – Definições das estratégias de ação.
Controle político	<ul style="list-style-type: none"> – Monitoramento dos administradores públicos e sua má conduta no sentido de uma “Observação representativa”.

Quadro 1 - Fase transparência e participação. Fonte: Freitas; Dacorso (2014 *apud* Abreu, 2017, p.17).

PROCESSO	AÇÕES
Planejamento urbano	<ul style="list-style-type: none"> – Planejamento e concepção do espaço público por aquelas pessoas que vivem e trabalham no mesmo. Os próprios cidadãos, juntamente com os governantes, propõem as políticas de desenvolvimento urbano. – Desenvolver planos de desenvolvimento urbano com deliberação e ações inovadoras da sociedade.
Inovação pública e competições de ideias	<ul style="list-style-type: none"> – Oferecer apoio econômico e humanitário global por meio da organização de concursos de ideias para solução de problemas públicos. – Desenvolvimento e busca de inovações no campo da saúde, educação, agricultura, comércio etc. – Oferecimento de recompensas por soluções inovadoras para problemas específicos.
Mapas públicos e melhoria contínua aberta	<ul style="list-style-type: none"> – Publicação de mapas oficiais permitindo que os cidadãos, de forma autônoma, denunciem aos governantes problemas públicos de infraestrutura (através de fotos), com vistas a sinalizar os problemas para futura manutenção. – Permitir aos cidadãos transmitir sugestões de melhoria e notificações de reclamações em tempo real.
Intercâmbio de patentes	<ul style="list-style-type: none"> – A integração de colaboradores externos nos processos de pedidos de patentes. O público em geral pode analisar as patentes e fornecer dicas de melhorias aos projetos. Deste modo, os examinadores de patentes são apoiados por peritos externos, após convite aberto de participação, permitindo assim uma divisão altamente especializada do trabalho visando um aumento da qualidade de patentes.

Quadro 2 – Fase valor público e colaboração. Fonte: Freitas; Dacorso (2014 *apud* Abreu, 2017, p.18).

No contexto de gestão democrática e participativa, os conselhos municipais, também chamados de conselhos de políticas públicas, são ferramentas que fortalecem e garantem a democracia, pois possibilitam aos cidadãos uma participação ativa no processo de criação e controle de políticas públicas no Brasil. São espaços compostos por representantes do poder executivo e da sociedade civil de forma paritária, ou seja, metade dos membros é proveniente de órgãos da sociedade civil, enquanto a outra metade é composta por representantes do Estado.

A participação popular é garantia constitucional nas áreas da seguridade social, educação, entre outras. Por isso os municípios devem garantir essa premissa. A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre as atribuições dos municípios, prevê no artigo 29, inciso XII a “cooperação das asso-

ciações representativas no planejamento municipal”. No art. 204 fica prevista “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Uma vez instituídos os conselhos, a população pode de fato exercer sua cidadania, participando da construção de políticas públicas, leis, ações e tudo o que possa influenciar no seu município.

2.1.3 A participação social no planejamento e orçamento

Foi possível identificar nos quadros acima o leque de possibilidades que os governos possuem para implementação das Inovações Abertas. Destaca-se a integração entre planejamento e orçamento como a base para ações do governo. Isso porque o orçamento é uma obra política que materializa os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos.

De acordo com Bezerra Filho, (2012, p. 5) o orçamento público é uma:

Ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem com as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou a integração entre planejamento e orçamento por meio dos instrumentos de gestão orçamentária: Plano Plurianual – PPA, Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. O Plano Plurianual – PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO compreende as metas, prioridades, despesas de capital para o ano subsequente, dispõe sobre alterações na legislação tributária e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. A Lei Orçamentária Anual – LOA compreende o orçamento fiscal dos Poderes, órgãos e demais entidades da administração direta e indireta, o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social (BRASIL, 1988).

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (Lei Complementar n.º. 101, de 4 de maio de 2000) atribuiu novas e importantes funções ao orçamento, estabelecendo em seu Art. 1 normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. No parágrafo primeiro do mesmo artigo, temos como um dos pressupostos de “responsabilidade da gestão fiscal” a ação planejada e transparente.

A transparência da administração pública é assegurada pela divulgação de todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas e também pela participação popular. Conforme Art.48, §1, incisos I e II da LRF (grifo nosso):

§1 A transparência será assegurada também mediante:

- I- Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.
- II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e [...]

Portanto, a participação social nos processos de elaboração e discussão dos instrumentos orçamentários

PPA, LDO e LOA é um dos pressupostos para assegurar a transparência e a responsabilidade da gestão fiscal. Isso se deve ao fato de que as atividades do governo têm suas bases no planejamento e orçamento. Assim, a participação popular nesses instrumentos traz subsídios para os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos, contribuindo para a responsabilidade da gestão fiscal.

2.1.4 Orçamento Participativo (OP)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 deu autonomia aos municípios. Nos termos dos artigos 29 a 31 da Carta magna, essa autonomia se expressa pelo menos quatro dimensões: política, administrativa, financeira e legislativa (NEVES, 2000 *apud* SALLES, 2010).

No âmbito da autonomia financeira está à capacidade para instituir e arrecadar seus próprios tributos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS) e também outras fontes de rendimentos. Está incluída nesse âmbito a autoridade para elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento.

A LRF prevê, como vimos anteriormente, a participação popular na elaboração dos planos e dos orçamentos como pressuposto para transparência e responsabilidade da gestão fiscal. Embora essa prática não seja a realidade de todos os municípios, alguns prefeitos procuram tornar realidade a participação cidadã na elaboração dos planos e dos orçamentos.

Salles (2010) cita o caso exemplar de Porto Alegre, por ter sido a cidade pioneira nessa experiência e na qual o Orçamento Participativo mais avançou; iniciado em 1989, prosseguiu até 2005 e em 2006 se transformou no processo de participação solidária. O sucesso do OP levou a mais de 300 prefeituras o adota-

rem entre 1989 e 2004.

O Orçamento Participativo vem sendo experimentado em grandes capitais como São Paulo e Belo Horizonte. A capital do Tocantins, Palmas, também adotou o Orçamento Participativo e elaborou o PPA 2018-2021 com a participação social. Na construção da peça de planejamento, a sociedade teve a oportunidade de participar na definição dos objetivos e metas, por meio do PPA participativo e Orçamento Participativo denominado “Participa Palmas”.

De acordo com a Mensagem 106/2017 que encaminhou o Projeto de Lei nº 36, de 22 de novembro de 2017, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, o “Participa Palmas” realizou audiências públicas entre o Poder Público e a comunidade em geral, buscando conhecer as demandas prioritárias, oportunizando ao cidadão discutir e contribuir na formulação do planejamento governamental (PALMAS, 2017).

As audiências ocorreram nas regiões Central, Norte, Sul e Distritos/Rural em quatro edições, entre os dias 5 e 26 de agosto, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano, Secretaria Municipal de Finanças, Secretaria Municipal de Comunicação, bem como a equipe técnica das demais Pastas. Nessas audiências, houve a participação de aproximadamente 676 pessoas, o que resultou em 201 sugestões, as quais foram encaminhadas às equipes técnicas para análise e viabilidade legal, técnica e financeira e posterior inclusão no Plano (PALMAS, 2017).

Além disso, outra ferramenta foi disponibilizada à população por meio do endereço eletrônico participa.palmas.to.gov.br, questionário on-line que ficou disponível de 1º de agosto a 10 de setembro de 2017. O resultado findou em 263 participações, nesse formulário foi possível a avaliação qualitativa por área temática, e ainda, proporcionou campos livre para inserção de novas propostas. O total de participantes no geral foram 939 pessoas, o que representa maior transparência

e participação social na elaboração do Projeto de Lei do PPA. As demandas estão evidenciadas como PPA-P (Plano Plurianual Participativo Popular) que resultaram em 48 ações orçamentárias distribuídas em todos os Eixos. Não houve ações relativas às políticas de assistência social (PALMAS, 2017).

3 RESULTADOS E ANÁLISES

Partimos agora para respostas ao questionário estruturado, em que, na concepção dos gestores trouxeram-nos resultados para as seguintes análises. Os gráficos representam a quantidade de municípios que adotam as opções disponíveis no questionário. Cada opção com sua cor correspondente.

Em todos os municípios da pesquisa há a participação popular nos planos e orçamentos do município. Essa participação acontece exclusivamente através de audiências públicas nos municípios de Paraíso e Monte do Carmo. Já em Araguaína e Porto Nacional, além das audiências públicas, a população também participa pela internet. O gráfico 1 ilustra este resultado:

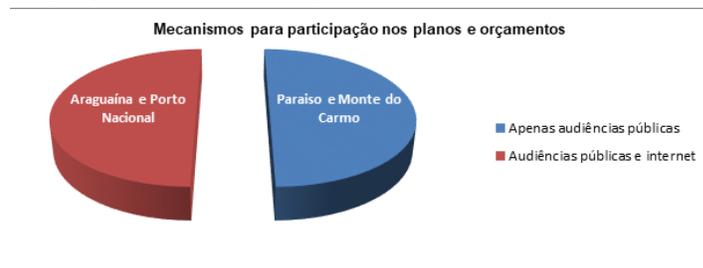


Gráfico 1 – Mecanismos para participação nos planos e orçamentos. Fonte: Autores.

As consultas à população com vistas a participação no orçamento são feitas em 1 (uma) etapa em Monte do Carmo, 2 (duas) etapas em Paraíso e Araguaína e 3 (três) etapas em Porto Nacional.

Apesar de haver a participação popular em todas as amostras do trabalho, ela acontece em um

nível muito baixo em Monte do Carmo, em nível baixo nos municípios de Paraíso e Araguaína e, apenas em Porto Nacional tem um nível satisfatório de participação, conforme mostra o gráfico 2:



Gráfico 2 – Nível de participação nos planos e orçamentos. Fonte: Autores.

Os baixos níveis de participação popular nos planos e orçamentos podem ser explicados quando analisamos as dificuldades encontradas pela gestão para fomentar a participação da população na implementação de políticas públicas na assistência social nos municípios. Os gestores apontam a falta de interesse da população, o que dificulta a mobilização do público a comparecer. Segundo os gestores, a falta de conhecimento da população sobre o assunto também dificulta a participação no processo de implementação das políticas públicas de assistência social.

Mesmo diante desses baixos níveis de participação, há contribuições para implementação de políticas públicas na assistência social nos municípios. Essas contribuições geram impacto muito pequeno na implementação de políticas públicas na assistência social do município de Paraíso e impacto pequeno em Porto Nacional e Araguaína. Em contrapartida, no município de Monte do Carmo essas contribuições têm grande impacto. A seguir, a ilustração desse resultado:



Gráfico 3 – Impacto da participação popular na implemen-

tação de políticas públicas de assistência social. Fonte: Autores.

Quanto à atuação dos Conselhos municipais de assistência Social, temos nos municípios de Porto Nacional e Paraíso a interação desses órgãos junto à população visando à implementação de políticas públicas que atendam à realidade local. Já em Monte do Carmo e Araguaína, não há interação, conforme mostra o



Gráfico 4 – Interação entre Conselhos e população. Fonte: Autores.

No município de Porto nacional, há grupos de interesses e de movimentos sociais que atuam junto ao conselho influenciando na implementação de políticas públicas na assistência social no município, a seguir ilustrado no gráfico 5:



Gráfico 5 – Influência de grupos sociais junto aos Conselhos. Fonte: Autores.

O gráfico 6 a seguir, mostra os serviços da proteção da assistência social reivindicados pela população na participação da implementação das políticas públicas. Percebe-se que nos municípios de Paraíso e Porto Nacional não há participação da sociedade nesse sentido, ou seja, a contribuição popular não resulta em propostas de ações pelo Estado. Nos municípios de Araguaína e Monte do Carmo há reivindicações dos Serviços de Proteção Social Especial e dos Serviços de Proteção Social Básica, respectivamente:



Gráfico 6 – Serviços de assistência social reivindicados. Fonte: Autores.

Somente em Porto Nacional a Secretaria de Assistência Social do município possui ferramentas digitais (sites, app, etc) para a participação social nas sugestões de políticas de assistência social. Talvez por esse motivo, os demais municípios não alcançam níveis satisfatórios de participação nos planos e orçamentos (ver gráfico 2). A seguir, o gráfico 7 ilustra a situação dos municípios quanto ao uso de ferramentas digitais para participação social:

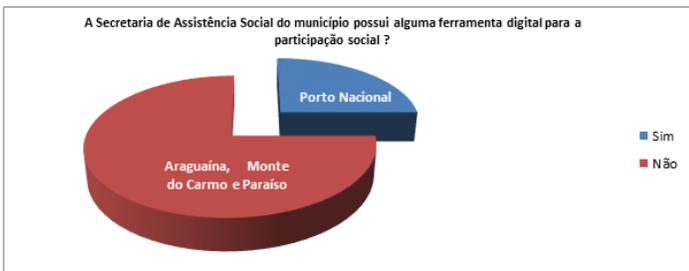


Gráfico 7 – A Secretaria de Assistência Social do município possui alguma ferramenta digital para participação social? Fonte: Autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados deste trabalho mostram que todos os municípios da amostra selecionada adotam modelos inovadores de gestão, as chamadas Inovações Abertas abordadas por Abreu (2017), modelo pelo qual o Estado lança mão da participação cidadã como elemento de aproximação entre a coisa pública e a sociedade para solução de problemas públicos.

Metade da amostra (Paraíso e Monte do Carmo) não adota tecnologia de inovações (internet) para fomentar a participação social nos planos e orçamentos. Já a outra metade da amostra (Araguaína e Porto Nacional), utiliza-se também dessas tecnologias. Esses municípios possuem uma maior população e assim como a capital do Estado, Palmas, garantem aos cidadãos a participação democrática digital através de *sites* para sugestões.

Destaca-se nos resultados da pesquisa um nível baixo de participação dos cidadãos nos planos e orçamentos dos municípios. Os gestores apontam a falta de conhecimento e de interesse da população como dificuldades para fomentar a participação, o que se mostra fatores importantes para a baixa atuação social nesses instrumentos que norteiam as ações do Estado.

Apesar dos baixos níveis de participação no planejamento e orçamento municipal, os gestores apontam que há contribuições para a implementação de políticas públicas no âmbito da assistência social. Pondera-se que essas contribuições nem sempre resultam em reivindicações para novas políticas, como é o caso de Paraíso e Porto Nacional, onde não há contribuição nesse sentido. As contribuições surgem, no sentido de controle e avaliação das políticas já implementadas. Já nos municípios de Araguaína e Monte do Carmo surgem reivindicações para os Serviços de Proteção Social Especial e dos Serviços de Proteção Básica, respecti-

vamente.

É importante salientar que os conselhos municipais de assistência social, no exercício de suas competências, não têm atuado na interação Estado-Sociedade em metade da amostra (Araguaína e Monte do Carmo). A população também precisa se atentar aos seus direitos e obrigações para buscar junto a esses órgãos melhorias para sua realidade local, da amostra, somente em Porto Nacional há grupos de interesse local buscando a implementação de políticas públicas que atendam seus anseios.

As constatações contidas neste trabalho tiveram como universo empírico a participação de secretários municipais de assistência social de municípios do Tocantins, através das respostas ao questionário aplicado, permitindo-nos, a partir da concepção desses gestores, identificar como acontece a participação popular na política de assistência social nos municípios abrangidos pela amostra.

Recomenda-se para avanço na temática, uma pesquisa de maior amplitude amostral, de modo que proporcionará uma visão mais abrangente em relação às práticas de participação social nos municípios do Estado do Tocantins.

Faz-se necessário também uma pesquisa junto à população da amostra, para conhecer sua realidade e reivindicações e para se ter o conhecimento da atuação desses atores, permitindo - se uma comparação entre a concepção de ambos os atores, Estado e Sociedade, no processo de implementação das políticas públicas de assistência Social em municípios do Estado do Tocantins.

REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet:**

inovação nos modelos de gestão no setor público / pesquisador, Julio Cesar Andrade de Abreu. – Brasília: Enap, 2017.74 p. : il. – (Cadernos, 48). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2882>. Acesso em: 21 mai. 2018, 09:13:30.

ACEVEDO, Claudia Rosa. **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma: inclui normas atualizadas da ABNT, TCC, TGI, trabalhos de estágio, MBA, dissertações, teses** / Claudia Rosa Acevedo, Jouliana Jordan Nohara. – 3. ed. – 2. reimpr. – São Paulo : Atlas, 2009.

BEZERRA, João Eudes, Filho. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jun. 2018, 09:25:10.

BRASIL, **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jun. 2018, 10:42:25.

BRASIL, **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 18 jun. 2018, 14:35:30.

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

GIL, Antonio Carlos, 1946 – **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antonio Carlos Gil – 5. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>. Acesso: 17 jun. 2018, 17:34:20.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tocantins população**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to>. Acesso em: 12 jul. 2018, 13:50:15.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Redes e parcerias em políticas sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros** / Gabriela Spanghero Lotta – Brasília: Enap, 2017. 99 p. : il. – (Cadernos, 51). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2884>. Acesso em: 03 jul. 2018, 21:13:45.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Participação Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com o estudo do caso do estado brasileiro** / Francisco Paulo Jamil Almeida Marques – 2008. 498 f; il. Universidade Federal da Bahia; Salvador, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11303>. Acesso em: 25 jun. 2018, 20:13:20.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Assistência Social**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social>. Acesso em: 12 jul. 2018, 17:28:45.

PALMAS, Casa Civil do município de Palmas. **Mensagem 106/2017 de 22 de novembro de 2017. Projeto de Lei nº 36, de 22 de novembro de 2017, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021**. Disponível em: <http://portaldatransparencia.palmas.to.gov.br/orcamento/>. Acesso em: 12 jun. 2018, 07:45:10.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 130p. : il.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa** / Helena da Motta Salles. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 110p. : il.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade** : Orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses / Antonio Carlos Ribeiro da Silva. - 3. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões ana-**

líticas para a interface digital do Estado / Sivaldo Pereira da Silva. - Salvador, 2009. 424 f. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/5211>. Acesso em: 18 jul. 2018, 13:25:20.

SOUZA, Antonio Carlos de. **TCC: métodos e técnicas** / Antonio Carlos de Souza, Francisco Fialho e Nilo Otani. – Florianópolis: Visual Books, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Celina Souza / Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 03 jul. 2018, 16:27:10.



Desafios na construção de um periódico científico no Brasil: O caso da Revista Controle Social e Desenvolvimento territorial – CSDT (ISSN 2527-1253)

NASCIMENTO, Carlos A. Sarmiento *

IKEDA JUNIOR, Riyuzo **

* Doutorando no programa de Pós Graduação em Ciência, tecnologia e inovação Agropecuária, Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Bolsista CNPq pelo programa Pro-integração, Pesquisador do Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial – PEPEDT – UFRRJ, Endereço: Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Territórios e Educação Popular – CASTE, BR-465, Km 7 – UFRRJ, Seropédica - RJ, Brasil E-mail: ca.samento@ig.com.br

**Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ), Pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS/EBAPE/FGV) e Assistente de Pesquisa da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). E-mail: rikedajunior@gmail.com.

Resumo: Um dos principais desafios do meio acadêmico brasileiro ocorre na dificuldade de conseguir a publicação dos trabalhos científicos produzidos nos centros universitários e de pesquisa no país. Logo, a feitura de um periódico científico que respeite as diretrizes da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoa de Nível Superior – CAPES, torna-se uma via que se proponha em mitigar a dificuldade de alternativas que apresentem as ações e resultados de pesquisas a outros núcleos científicos brasileiros, internacionais e inclusive ao público em geral. Mais especificamente este capítulo tem como perspectiva, apresentar os meandros, que levam ao processo e construção de uma revista científica no Brasil, apresentando um paralelo histórico (Pré e Pós), sobre a concepção e desenvolvimento da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial – CSDT, elaborada a partir do edital CAPES “Edital pró-integração nº 55/2013”. A metodologia utilizada forma de bases de pesquisas bibliográficas, documental e telemática (GIL, 2002), e tem seu recorte entre os anos de 2013 – 2018, com a intenção de resgatar a biografia inclusive do período pré-publicação da primeira edição de revista, e as análises de suas edições subsequentes, além da proposição dos próximos passos. Boa leitura.

Palavras-Chave: periódico científico, revista acadêmica, CAPES.

Abstract: One of the main challenges of the Brazilian academic environment occurs in the difficulty of getting the publication of the scientific works produced in the university and research centers in the country. Therefore, the creation of a scientific journal that respects the guidelines of the Coordination of Improvement of Higher Level Person - CAPES, becomes a way that is proposed to mitigate the difficulty of alternatives that present the actions and results of research to other scientific nuclei Brazilian, international and even the general public. More specifically, this chapter aims to present the meanders that lead to the process and construction of a scientific journal in Brazil, presenting a historical parallel (Pre and Post) on the design and development of the Journal of Social Control and Territorial Development (CSDT) elaborated from the CAPES edict “Pro-integration no. 55/2013”. The methodology used forms the basis of bibliographic research, documentary and telematics (GIL, 2002), and has its cut between the years of 2013 - 2018, with the intention of retrieving the biography including the period of pre - publication of the first edition of the journal, and the analyzes of its subsequent editions, as well as proposing the next steps. Good reading.

Key-words: scientific jornal, Academic jornal, CAPES.

1. Introdução

O processo de divulgação do meio acadêmico brasileiro, tem um dos seus principais gargalos, a dificuldade de publicação, deixando uma série de trabalhos científicos e tecnológicos arquivados, resultando em um distanciamento entre o grupo de pesquisadores e a sociedade, que acaba consequentemente não vendo no papel do cientista, um profissional extensão da própria sociedade.(BROCKINGTON e MESQUITA, 2016).

Logo, pensar em alternativas para publicação acadêmica, é aproximar o profissional cientista de sua própria população e consequentemente a sua própria base de pesquisa (WEIGOLD, 2011), além de promover caminhos que em sua principal instância proporcione a aplicação prática dos trabalhos científicos produzidos.

Atualmente no Brasil existem 8.211¹ periódicos ativos, segundo o portal de periódicos da CAPES/Ministério da Educação e Cultura – MEC, para uma média de 53.607 mil artigos publicados por ano no país, segundo os dados da National Science Board (Science & Engineering Indicators, 2018) o que proporciona uma média de 6.45 artigos por periódico, localizando o Brasil em 12º em números de publicação no mundo no ano de 2016, tendo um acumulativo total de 70.4%..

Nesse sentido a promoção e o desenvolvimento científico de um país, deve caminhar de forma conjunta com o aumento do quantitativo de periódicos disponíveis, viabilizando sua publicação e divulgação no meio especializado, para a sociedade e vislumbrando sua aplicação prática. Sem perder a qualidade e os critérios de avaliação de todo o potencial científico que estes projetos (então publicáveis), possam em sua perspectiva proporcionar.

Refletindo está realidade, e com está finalidade (de divulgação), é que este capítulo versa, apresenta o histórico e alguns dos meandros que existem nas fases pré e pós, de uma revista acadêmica no Brasil, neste caso específico a Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial - CDST, estabelecida no ano de 2017 e com a finalidade de divulgação de trabalhos acadêmicos e científicos nas áreas de ciências humanas e multidisciplinar.

2. O Edital CAPES e o projeto Gestão social e cidadania.

A proposta fomentadora para a construção da revista científica Controle Social e Desenvolvimento Territorial – Revista CSDT, surgiu a partir de um dos objetivos indicados pelo projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”, aprovado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoa de Nível Superior – CAPES / Brasil, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, nos termos do Processo nº 23038.003603/2013-64, ao qual tornava público o edital pró-integração nº 55/2013, do ano de 2013, que tinha como objetivo principal, promover programas de strictu sensu no Brasil de forma a “Estimular e apoiar a realização de projetos conjuntos de pesquisa entre pesquisadores vinculados a [...] IES, institutos de pesquisa e demais instituições associadas [...] possibilitando o desenvolvimento de projetos de pesquisa científica e tecnológica” (Edital Pro-Integração 55/2013).

Além de tratar de forma mais específica ações visando à promoção e ampliação do conhecimento científico e tecnológico, promovendo intercâmbios entre comunidades acadêmicas brasileiras, centros de pesquisa nacionais, internacionais e Instituições de Ensino Superior – IES, buscando estimular a difusão científica e tecnológica através de material didático, onde destacam-se as seguintes áreas temáticas: a) Estratégias, Políticas e modelos de Gestão em Desenvolvimento Regional, b) Mecanismos e Instrumentos de Apoio ao Desenvolvimento Regional.

1 Consulta realizada em 10 de setembro de 2018

Apoiado nestas bases é que o edital pro-integração foi aprovado e se estabeleceu o projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”, tendo início em novembro de 2013, com a coordenação geral o professor Dr. Fernando Guilherme Tenório², docente titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV - RJ), com parceria do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – UFT, tendo o professor Dr. Airton Cardoso Cançado³, a função de coordenador associado, assim como o também o Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária – PPGCTIA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, atribuindo o papel de coordenador

associado o professor Dr. Lamounier Erthal Villela⁴. Além de constar com a colaboração das seguintes IES: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ (Brasil), Universidade Federal de Lavras – UFLA (Brasil), Universidad Nacional de General Sarmiento - UNGS (Argentina), Universidad de Los Lagos - ULL (Chile), Universidad Andina Simón Bolívar – UASB (Equador).

Dentro das áreas temáticas do Edital CAPES/MI, o projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”, priorizou as seguintes subáreas: a) modelos de gestão e governança de políticas públicas, b) inovação e educação como fatores para o desenvolvimento do território, c) papel das instituições de ensino superior em apoio ao desenvolvimento regional.

Tendo como objetivos: a) Avançar na construção do campo da Gestão Social, principalmente na perspectiva do controle social do desenvolvimento do território; b) Desenvolver metodologia de avaliação para identificar e fomentar a Gestão Social em organizações voltadas ao controle social de cunho coletivo (conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de desenvolvimento, fóruns, etc.); c) Formação de recursos humanos (mestrado e doutorado) em Gestão Social; d) Contribuir para o fortalecimento da Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS através da disseminação da temática e do aumento da produção científica na área; e) Elaborar uma revista eletrônica científica com a temá-

2 Pós-Doutorado em Administração Pública pelo IGOP/Universitat Autònoma de Barcelona - UAB, (2004); Doutorado em Engenharia da Produção pela COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro (1996). Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Coordenador do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS - FGV); Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC); Mestrado e doutorado em Desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (UFLA); Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT); Doutorado em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Resumo Currículo Lattes CNPq, extraído em 04.09.2018

3 Doutor em Administração pela UFLA (2011), Mestre em Administração pela UFBA (2004) e graduado em Administração com Habilitação em Adm. de Cooperativas pela UFV (2003). Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e do Curso de Administração da UFT. Participa da Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS e do Observatório Brasileiro do Cooperativismo. – Resumo Currículo Lattes CNPq, extraído em 04.09.2018

4 Pós-doutor em Administração Pública (EBAPE/FGV), 2011, Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle), 1999, Mestre em Planejamento Energético pela COPPE/UFRJ, DEA pela Université de Grenoble II. Professor Adjunto do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA, PPGDT e PPGCTIA – UFRRJ. Membro Associado da Rede Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - RGS e da RETE. Coordenador do PEPEDT - Programa de Ensino Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. – Resumo Currículo Lattes CNPq, extraído em 04.09.2018

tica Gestão Social, Desenvolvimento e Território; f) Realizar 3 seminários para a apresentação de resultados de pesquisa, um em cada instituição participante. (Anexo II - Roteiro Básico, 2013, p. 13)

Vinculando tais objetivos as praticas emancipadoras de controle social “ex post os atos da Administração Pública” (TENÓRIO (Org.) 2012, p.31), de maneira que “entende-se a existência de mecanismos formais (consultivos e /ou deliberativos) na esfera pública [...] de formas distintas; interceder abertamente quanto à formulação e implementação de políticas públicas, com o objetivo de ouvi-los quanto a execução de políticas. (FONSECA e BEUTTENMULLER, 2007, p. 75)

O controle social é hoje uma necessidade para a efetivação da democracia e o combate efetivo à corrupção. Desde a Constituição de 1988 já existem meios para a realização deste controle social via Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Porém, esses conselhos ainda não realizam plenamente esse papel. Desta forma, este projeto busca estimular a pesquisa nas três instituições parceiras no sentido de contribuir para a aproximação do constructo de Gestão Social para o controle social das políticas públicas. Essa construção vai acontecer tanto na perspectiva teórica, como em Cançado (2011), quanto na prática por meio do estudo de Conselhos, conforme realizado em Silveira (2012). A pesquisa será baseada nos critérios de análise para cidadania e desenvolvimento local (TENÓRIO, 2012), bem como nos apontamentos realizados na adaptação desses critérios em Cançado (2013a). (Anexo II - Roteiro Básico – Projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional – Edital 55/2013 (CAPES/MI), 2013, p. 03)

A partir destas bases, o projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional” definiu junto a CAPES/MI, as seguintes áreas temáticas e subtemas a serem desenvolvidas e promovidas ao longo do projeto: a) Área Temática 1: Estratégias, Políticas e Modelos de Gestão em Desenvolvimento Regional, Subtema 3. Modelos de gestão e governança de políticas regionais; b) Área Temática 2: Mecanismos e Instrumentos de Apoio ao Desenvolvimento Regional - Subtema 5. Inovação e educação

como fatores para o desenvolvimento do território; e Subtema 6. Papel das Instituições de Ensino Superior em apoio ao desenvolvimento regional. (IKEDA e TENÓRIO, 2015; CAPES, 2018).

Logo é fato que a iniciativa de desenvolver o periódico científico, revista CSDT, tem como linha de vanguarda o programa pro-integração CAPES/MI-2013 e conseqüentemente o “Projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, de parceria entre a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV - RJ), o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – UFT e o Programa de Pós Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária – PPGC-TIA da Universidade federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

2.1. Etapas pré-revista CSDT.

Conforme a proposta definida no Anexo II do roteiro básico do projeto Gestão Social e Cidadania aprovado pela CAPES/MI, 2013, seu quinto objetivo era “e) Elaborar uma revista eletrônica científica com a temática Gestão Social, Desenvolvimento e Território” e o cronograma de ações previstas, item sete “Elaboração e edição da revista eletrônica científica” (TENÓRIO, 2013, p. 04 e 08).

Com está finalidade, a partir do segundo semestre do ano de 2015, foram postas em prática durante as reuniões periódicas do projeto, um levantamento técnico inicial dos artigos, relatos e ações já produzidas pelos envolvidos durante o período de vigência do projeto (desde 2013), ações está que demandaram todo aquele ano, assim como o ano de 2016.

Na ultima reunião do programa do ano de 2016, foram definidas algumas das bases estruturais da revista científica, como seu nome (Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial – CSDT⁵), logo, expedien-

5 Inicialmente a revista iria se chamar Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial – CS&DT

te, diretrizes de submissão, site de alocação da revista⁶ (<https://sistemas.uft.edu.br/eriódicos/index.php/csdt>), lista de primeiros artigos submetidos, assim como a definição de sua coordenação, editores e gerencia de revista (função está que deveria ser exercida por um bolsista de doutoramento vinculado ao programa e que realizasse obrigatoriamente o curso de editores gerentes do sistema Eletrônico de Editoração de Revistas à Distância – SEERaD, com ferramentas do Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas – SEER e *Open Journal System* – OJS, promovidos pelo instituto brasileiro de informação em Ciência e Tecnologia – IBICIT).



Imagem 01 – Logo atual Revista CSDT

Fonte: Site revista CSDT <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt>>

Na primeira reunião anual do projeto em fevereiro de 2017, se estabeleceram as normas para os processos de aceite e reprovação dos primeiros artigos submetidos na plataforma eletrônica, assim como a definição nominal do corpo editorial da equipe editorial, deliberadas da seguinte forma:

Coordenação Editorial: Fernando Guilherme Tenório (FGV), Airton Cardoso Cançado (UFT) e Lamounier Erthal Villela (UFRRJ).

Gerente de Revista: Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento (PPGCTIA / UFRRJ)⁷

6 A revista CSDT, tem seu sitio localizado no sistema Open Journal System da universidade Federal de Tocantins (<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/index/index>)

7 Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Ciência, Tecnologia e inovação Agropecuária – PPGCTIA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Mestre em políticas públicas e desenvolvimento Territorial (PPGDT - UFRRJ), Graduado em Ciências Sociais (FEUC), bolsista do programa Pró-integração CAPES/MI 55/2013, desde março de 2017, vinculado ao projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”.

Editor de Produção: Lamounier Erthal Villela (UFRRJ);

Editor Convidado: Sergio Luís Allebrandt (UNIJUÍ)⁸;

Corpo Editorial⁹: Adriana Soares de Schueller (UFRRJ), Alejandro Santibañez Handschuch (Universidad de Chile), Alex Pizzio da Silva (UFT), Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ), Fernando Javier Isuani (UNGS – Argentina), Fernando López Parra (UASB – Equador), José Roberto Pereira (UFLA), Luis Moretto Neto (UFSC), Márcio de Albuquerque Vianna (UFRRJ), Marco Antônio Teixeira (FGV), Roberto da Costa Pimenta (FGV), Sérgio de Mattos Hilst (UFRJ), Thais Soares Kronemberger (UFF), Waldecy Rodrigues (UFT), Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ), Carlos Frederico Bom Kraemer (UFF);

Projeto Gráfico: Sandra Rodrigues Bolwerk (UFT), Vinícius Henrique Brandão (UFRRJ)¹⁰

A escolha do corpo editorial coube à coordenação editorial da revista por afinidade de projetos, linhas

8 Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010), Mestre em Gestão Empresarial pela EBAPE/FGV (2001), pós-graduado em Administração Pública pelo CPGA/UFSC (1987), especialista em Contabilidade pela UNIJUÍ (1983), Licenciado em Ciências Químicas e Biológicas pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí (1977) e Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Administrativas, Econômicas e Contábeis de Ijuí (1979). Professor Titular da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Membro do Comitê Científico da UNIJUÍ. Coordenador do Núcleo de Pesquisa do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação. Coordenador da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado (PPGDR/UNIJUÍ) - Resumo Currículo Lattes CNPq, extraído em 12.09.2018

9 Os professores Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ) e o professor Carlos Frederico Bom Kraemer (UFF), foram incluídos posteriormente no corpo editorial da Revista CSDT nos anos de 2017 e 2018 respectivamente.

10 Sandra Rodrigues Bolwerk editoração das edições 1 e 2 da revista CSDT, Vinícius Henrique Brandão editoração das edições 2, 3, 4 e 5 da revista CSDT

de pesquisa compatíveis, além de impreterivelmente todos terem no mínimo a obtenção do título de doutor, reconhecido por uma IES no Brasil ou exterior.

Cabe destaque a atuação agregadora do assistente de pesquisa EBAPE/FGV, Riyuzo Ikeda Junior¹¹, pesquisador do programa de Estudos em Gestão Social – PEGS que atuou na parceria entre coordenação editorial, gerencia de revista, editor de produção e corpo editorial.

A constituição da primeira edição da revista apresentou uma série de decisões a serem estabelecidas, como o perfil prioritário dos artigos que seriam publicados, obediência aos prazos, detalhes técnicos e estruturais, que foram paulatinamente superados, a partir de um processo de dialogicidade articulado entre a coordenação editorial e gerente de revista.

A partir das reuniões prévias, já mencionada, ficou estabelecido pela coordenação da revista, seu caráter interdisciplinar, onde destaca-se: a) Publicação somente on-line, através de seu site próprio, b) periódico semestral, c) Condições e normas de submissão, d) padronizações as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 6022), e) Formas de submissão: Artigos acadêmicos completos de caráter inédito entre 15 e 25 páginas, relatórios técnicos de viagens de pesquisa, relatos de experiência, monografias acadêmicas (resumos), resenhas de livros acadêmicos, com publicação ou republicação a partir do ano de 2014 e divulgação de livros acadêmicos.

11 Advogado (OAB/RJ - Unesa) e Economista (UFRRJ), Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ) e Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ). Pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV). Por mais que estruturalmente não integre o corpo editorial da Revista CSDT, sua atuação foi de total importância, no que se refere a organização das etapas e comunicação entre as partes.



Imagem 02 – Site Revista CSDT

Fonte: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt/index>, extraído em 10.9.18

Com estas etapas definidas, o site de alocação da revista foi oficialmente ativado em março de 2017, com a finalidade de divulgação da revista, apresentação de seu perfil, histórico, futuras edições a serem publicadas e principalmente como canal de submissão de artigos e demais trabalhos acadêmicos.

2.0 A Revista CSDT

Com essas bases, foi publicada em primeiro de agosto de 2017 (103 páginas), a primeira edição da revista CSDT, contendo cinco artigos acadêmicos e um relatório técnico de viagem, realizado como parte integrante do projeto realizado no ano de 2014 a província de Imbabura – Equador.

A primeira edição da revista trouxe consigo novos desafios, principalmente no que se refere a dar continuidade e promover novas edições, fato esse que foi amenizado, pelo quantitativo de artigos submetidos para primeira edição o que auxiliou na divisão de trabalhos entre os dois primeiros exemplares, boa parte desses trabalhos eram de autoria e/ou co-autoria das universidades associadas do projeto (FGV / UFT / UFRRJ), assim as duas primeiras edições apresentam um aspecto endógeno no que tange a origem dos trabalhos, entretanto, não afetando sua qualidade e obe-

diência as diretrizes, expediente e normativas indicadas junto ao programa CAPES/IM e ao projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”, ao qual a revista está inicialmente vinculada.

Segundo a equipe responsável pelo periódico, outro desafio foi com relação ao processo de registrar a revista acadêmica nos meios legais brasileiros e internacionais, junto ao instituto Brasileiro de informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, seguindo uma série de documentações, entre elas a similaridade do título da revista, designação numérica e cronológica, instituição responsável, identificação de plataforma de publicação e pelo menos uma edição já publicada. Sendo oficialmente registrada nos meios legais, com seu *International Standard Serial Number* – ISSN em 17 de agosto de 2017.



Imagem 03 – Capas edições 01 e 02 revista CS

Fonte: Extraído do site <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt/index>>

Ultrapassada estas etapas, iniciou-se o processo de organização da segunda edição da revista CSDT, que já constava com um processo de diagramação de melhor qualidade (com capa de imagens fotográficas), a mesma quantidade de artigos aprovados em relação à edição anterior (cinco ao todo), trazendo algumas novidades como a resenha do livro “Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de

lugares, regiões, territórios ou países” (DALLABRIDA, 2017), um resumo monográfico, como medida de estimular e promover jovens pesquisadores em iniciação científica no Brasil, além da apresentação e divulgação do Dicionário em Desenvolvimento Regional e temas correlatos (GRIEBELER e RIEDI, 2017). Outro avanço entre a primeira e segunda edição é com relação à chancela de indexadores acadêmicos *Google académico* e *OpenAIRE* fato esse que só foi possível após a obtenção do registro do ISSN.

Com estes avanços a segunda edição da revista foi publicada em 18 de dezembro de 2017 (126 páginas), contendo cinco artigos acadêmicos, um Relatório de Viagem da equipe do projeto Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional, (Edital 55/2013 Pró-Integração/CAPES/MI) e cidadania a Santiago e Província de Los Lagos – Chile, uma monografia acadêmica, uma resenha de livro e uma divulgação de dicionário acadêmico.

A terceira edição da revista CDST (173 páginas), publicada em 19 de maio de 2018, contava com uma estrutura similar a segunda edição, contendo cinco artigos acadêmicos, um relatório de viagem realizado pela equipe do projeto Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional, (Edital 55/2013 Pró-Integração/CAPES/MI) à **Buenos Aires – Argentina**, realizado em novembro de 2016, uma monografia acadêmica, Resenha do Livro Diagnóstico Participativo – O método DRPE (PEREIRA, 2017), além de uma extensão universitária, sobre o curso de “formação política e cidadania: os conselhos municipais como referência” de parceria com a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro - CARJ, o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS/EBAPE/FGV).

Diz respeito a uma opção pouco usual em periódicos, formatos de trabalhos diferenciados. Inicialmente publicando os relatórios de viagens relativos ao projeto [...] deixando públicos os resultados das missões de estudo realizadas (Equador, Chile e Argentina). Esses relatórios trazem uma diversidade de informa-

ções e têm a função de não apenas divulgar os seus resultados, mas incentivar outros pesquisadores e/ou redes de pesquisadores, a partir desses resultados preparar novos trabalhos no sentido da importante e necessária integração do Brasil com os demais países da América Latina. Outro formato já adotado é a publicação de monografias, geralmente resultado de trabalho de conclusão de curso ou iniciação científica.

Esses trabalhos, geralmente têm pouca ou nenhuma visibilidade na comunidade acadêmica. Porém, acreditamos que todo o processo de formação dos jovens pesquisadores é relevante e deve ser incentivado e valorizado. Dessa forma o periódico é também um espaço para quem se inicia na pesquisa. (Editorial Revista CSDT, 2018, p.04)

O avanço na estruturação e similaridades entre a segunda e terceira edição da revista CSDT, demonstra uma padrão seguido pelo corpo editorial da mesma, junto ao Edital 55/2013 Pró-Integração/CAPES/MI, atuando em diversas áreas onde destacam-se as de gestão e controle social, desenvolvimento territorial, economia solidária, desenvolvimento sustentável, igualdade participativa, cidadania, planejamento urbano e rural, políticas públicas e temáticas afins. O que demonstra o caráter interdisciplinar que a revista adota desde sua primeira edição.

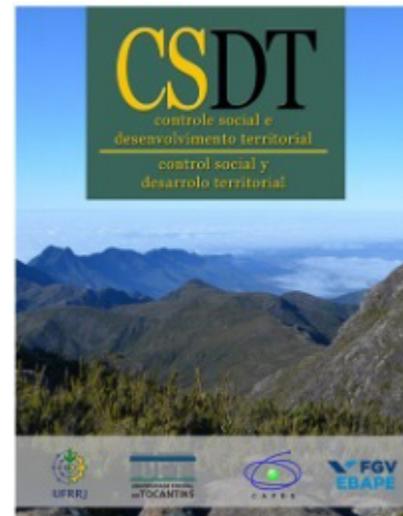
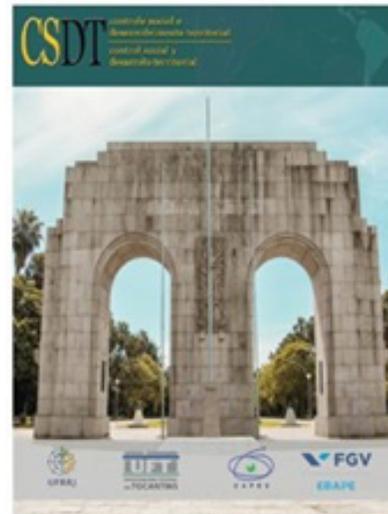
Essas temática guarda em sua lógica um amplo e dinâmico espectro de teorias construídas com a finalidade analítica e/ou instrumental de transformação das realidades locais. Neste sentido teoria e prática se contrapõem dialeticamente como em uma espiral que evolui e acumula conhecimentos sobre os modelos de governança, de controle social, de gestão social e participação, de novas modelagens de políticas públicas, de consórcios, de planos diretores, entre outras perspectivas que contemplem a análise territorial. (Revista CSDT, extraído <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt/about>, em 05.09.18)

A quarta edição da revista CSDT, publicada em 26 de outubro de 2018 (152 páginas)¹², apresentou uma

12 O prazo e números de páginas da quarta edi-

nova proposta estrutural, com relação à forma e quantidade de trabalhos publicados, priorizando artigos acadêmicos (8 nesta edição), além de um relato de experiência universitária sobre os “Peregrinos da ordem do desenvolvimento” e a resenha do livro *Gestão Social de Cooperativas* (PEREIRA e CANÇADO, 2018).

Imagem 04 – Capas edições 03 e 04 revista CSDT



Fonte: Extraído do site <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt/index>>

Está nova etapa da revista, demonstra uma indicação de amadurecimento junto ao cenário científico e tecnológico, tornando-se um caminho acessível e confiável para que pesquisadores das áreas fins da revista possam estar de forma segura publicando seus trabalhos, projetos e auxiliando mediante seus resultados na evolução acadêmica nacional e estrangeira, publicitan-

ção, são projeções estabelecidas, em datas pré-publicação.

do para sociedade civil os resultados de investimentos público-privados arremetidos no setor.

A quinta edição da revista tem a previsão de publicação no mês de junho de 2019, contará com oito artigos acadêmicos das áreas de expertises da revista, variando entre as temáticas do campo da economia, desenvolvimento social, antropologia e políticas públicas e sociais. Esta edição também apresenta uma monografia na área de economia e desenvolvimento, além da divulgação dos volumes 1º e 2º, do livro “Controle Social de Territórios: Teoria e prática”, que foi publicado no ano de 2018, pela Editora da UFT e Editora da UNI-JUI, respectivamente. Em parceria entre a CAPES, FGV – EBAPE, UFT e UFRRJ. esta edição também apresenta um novo indexador o “*Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*” (LATINDEX), além das já existentes, *Google académico* e *OpenAI-RE*, o que propicia maior credibilidade do periódico no meio acadêmico e confiabilidade em suas publicações.

Ao todos podemos traçar o seguinte panorama geral, com relação a publicações na revista CSDT:

Tabela 01 – Trabalhos Publicados na Revista CSDT¹³

Total de Artigos Publicados	30
Resenhas de livros	3
Relatório de viagens técnicas	3
Relatos de Experiência	2
Monografias	3
Divulgação de livros	3
Total	44

Fonte: Elaborado pelo Autor

O período entre (2017-2019), ao qual se refere as cinco primeiras edições da revista CSDT, tiveram seus processos de divulgação e submissão aberto a todas as Instituições de Ensino Superior - IES (Nacionais e Internacionais), cabendo o destaque ao quantitativo de publicações realizadas por docentes e discentes da UFRRJ, em muito, relacionados às atividades dos pesquisadores do Programa de Educação Pesquisa e Exten-

são em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT/UFRRJ)¹⁴, que vislumbraram na revista CSDT, um canal confiável para a divulgação de seus trabalhos no meio acadêmico e científico brasileiro.

Somatório de autores, sem repetição nominal, das quatro primeiras edições publicadas na revista CSDT, por IES:

Tabela 02 – IES dos autores Revista CSDT

Univ. Fed. Rural do Rio de Janeiro - Brasil	24
Univ. Federal do Tocantins - UFT	7
Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS	5
Univ. Nacional de Rio Quarto - Argentina	4
Univ. Federal Fluminense - Brasil	3
Fundação Getúlio Vargas - Brasil	3
Univ. Reg. do Noroeste do Est. do Rio Grande do Sul - Brasil	3
Univ. Sancti Spiritus - Cuba	3
Univ. Los Lagos - Chile	2
Univ. Fed. De Santa Catarina - Brasil	2
Universidade Estado do Rio de Janeiro - UERJ	2
Univ. Nacional Federico Villareal - Peru	1
Univ. Federal de Lavras - Brasil	1
Pontificia Universidade Católica de Goiás – PUC/GO	1
Univ. Estácio de Sá - Brasil	1
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS	1
Univ. Abierta Simon Bolívar - Equador	1
Total de Autores	64

Fonte: Elaborado pelo Autor

Com o seguinte somatório total de IES, Nacionais e Estrangeiras, ao longo das quatro primeiras edições:

Tabela 03 – Número de IES publicados na revista CSDT

IES - Brasileiras	11
IES - estrangeiras	5
Total de IES	16

Fonte: Elaborado pelo Autor

Além do desenvolvimento de uma revista científica, existiram outras ações previstas, vinculadas a

14 O PEPEDT - Programa de Educação Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas é um programa vinculado a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro que como missão promover ensino, pesquisa e extensão universitária no âmbito do desenvolvimento territorial e políticas públicas que visem à sustentabilidade socioeconômica e institucional em territórios urbanos e rurais valorizando os aspectos socioeconômicos, socioculturais e ambientais, controle e gestão social, território, políticas públicas sociais e economia solidária.

13 Até a 5º Edição –junho de 2019

projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”, aprovado junto ao edital CAPES “Edital pró-integração n° 55/2013”, como o item “C) destina-se a publicação de quatro livros”, como medida de fortalecimento da revista CSDT, foi destinado o terceiro livro (da série dos quatro livros financiados pelo Edital 55/2013 Pró-Integração/CAPES/MI), a publicação de oito artigos selecionados dentre as quatro primeiras edições da revista CSDT, coordenado pelo prof. Doutor Lamouneir Erthal Villela, publicado pela editora da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí.¹⁵

A intenção desta ação vai de encontro a uma das propostas estabelecidas durante toda a extensão do projeto que é “Contribuir para o fortalecimento da Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS através da disseminação da temática e do aumento da produção científica na área” (IKEDA, TENÓRIO, 2016, p.03).

A indicação segundo sua coordenação e gerencia é do prosseguimento da revista CSDT, para o próximo quinquênio (2019-2023), em uma fase de estabilização de seu papel no cenário científico brasileiro nas áreas das ciências humanas e multidisciplinar, realizando ao menos mais dez edições da revista (semestral), além da possibilidade de *Fast Tracks*, conforme indicações e disponibilidades de seu corpo editorial.

Atualmente a Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial, aguarda sua classificação de periódico junto a Capes, visto que a última qualificação aconteceu no quadriênio 2013-2016, sendo a revista lançada em 2017. Seguindo as novas normativas indicadas pelo sistema Sucupira, onde são divulgadas as classificações de periódicos, a avaliação da revista CSDT ocorrerá no ano de 2019, com a previsão de classificação entre B2 e B3, na área interdisciplinar e outras áreas afins.

3. Conclusão

A aprovação do projeto “Gestão Social e Cida-

danía: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”, aprovado junto ao edital CAPES “Edital 55/2013 Pró-Integração/CAPES/MI”, foi um delimitador entre inspiração e prática, que impulsionou a concepção da revista CSDT, voltado para as searas da gestão e controle social, desenvolvimento territorial, políticas públicas e afins no Brasil. Atividade essa que contemplava o intento de promover um canal para a difusão do conhecimento científico e tecnológico nacional, demonstrando a fundamental importância do Estado enquanto agente promotor do caráter científico e tecnológico no país. (MAZZUCATO, 2014)

Logo, reduzir o investimento na educação como um todo, principalmente nos IES, projetos e programas de pesquisa, bolsas e setores afins, é afetar diretamente a quantidade e principalmente a qualidade da produção acadêmica de uma nação, resultando em um perda deste espaço frente o cenário internacional, ou seja, educação, pesquisa e ciência é investimento palpável e afeta diretamente de seu povo.

Ao longo do percurso, as principais dificuldades encontradas para a elaboração da revista CSDT foram durante o processo de constituição do corpo editorial, com profissionais de áreas afins e o número mais amplo possível de instituições parceiras, além da dificuldade inicial no processo de divulgação da mesma no cenário acadêmico, principalmente para integrantes dos grupos e da rede de gestão social.

Pouco mais de dois anos, da publicação de sua primeira edição e três anos contando desde as primeiras reuniões para se criar a revista CSDT, o panorama atual é uma maturação junto a seus pares, com ampliação paulatina de sua visibilidade, fato esse impulsionado pelo papel das instituições envolvidas diretamente desde o início do projeto (FGV, UFT e UFRRJ) e auxílio indireto das entidades parceiras (UNIJUÍ, UFLA, UNGS, ULL, UC e UASB)

Conclui-se que a revista CSDT, conseguiu em pouco mais de 24 meses, alavancar seus objetivos iniciais, que visava buscar e promover trabalhos nas

áreas de controle social, desenvolvimento territorial. Incluindo também propostas afins nas áreas de gestão social, economia solidária, desenvolvimento sustentável, igualdade participativa, cidadania, etc. de maneira autônoma e imparcial.

Ainda se faz a necessidade de sua qualificação no quali-periódicos, da plataforma sucupira, com previsão de divulgação para 2019, sendo está a última etapa a ser superada, entretanto, situação está que sai da alçada de ação do corpo editorial da revista CSDT, visto que os resultados de avaliação, são divulgados a cada triênio e/ ou quadriênio pela CAPES, sendo a última, do ano de 2016 (com uma boa projeção de classificação na área interdisciplinar), fato este que não afeta seu registro de ISSN, já validado pelo instituto Brasileiro de informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, desde agosto de 2017.

A revista CSDT, assim como as instituições de ensino envolvidas, docentes, discentes, demais profissionais e parceiros, apresentam-se como agentes de resistência para a promoção da pesquisa no país em franco processo de desmonte dos meios de ensino, promovidos desde a mudança do executivo nacional no ano de 2016, sendo a revista um baluarte de superação das dificuldades aparentes frente ao atual cenário científico e tecnológico brasileiro.

4. Bibliografia

BROCKINGTON, G.; MESQUITA, L. As consequências de má divulgação científica. *Revista da Biologia*, V.1, nº 15. 2016, 9-14

Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoa de Nível Superior – CAPES. Busca de Periódicos. Extraído de <<http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com.pmetabusca&mn=70&smn=78&sfx=fin-d-ej-&type=p&sfx=buscaRapida&Itemid=120>>, em 08 de setembro de 2018

Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoa de Nível Superior – CAPES. EDITAL PRÓ-INTEGRAÇÃO nº. 055/2013. Extraído de <[https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_055_2013_ProIntegra-](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_055_2013_ProIntegra-cao.pdf)

[cao.pdf](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_055_2013_ProIntegra-cao.pdf)>, em 08 de setembro de 2018.

DALLABRIDA, V. R. Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: Editora CRV, 2107.

FONSECA, F.; BEUTTENMULLER, G. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (Orgs.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

GRIEBELER, M.P.D; RIEDI, M. (Org). *Dicionário em Desenvolvimento Regional e temas correlatos*. Editora Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT/RS), 1º Edição, 2017

IKEDA JUNIOR, R; TENÓRIO, F.G. Aspectos Metodológicos do Projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”. Rio de Janeiro / RJ, 30 de novembro de 2015. Edital 55/2013 Pró-Integração/CAPES/MI.

IKEDA JUNIOR, R; OLIVEIRA, D.G.B.O. Aspectos Metodológicos do Projeto “Gestão Social e Cidadania: o Controle Social do Desenvolvimento Regional”. Rio de Janeiro / RJ, 30 de novembro de 2016. Edital 55/2013 Pró-Integração/CAPES/MI

MAZZUCATO, M. O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo/SP, Portfolio-Penguin. 2014.

NATIONAL SCIENCE BOARD. S&E articles in all fields, by country or economy: 2006 and 2016. Extraído de <https://www.nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/tables/tt05-22>, em 10 de setembro de 2018.

PEREIRA, J.R; CANÇADO, J.R.P. *Gestão Social de Cooperativas*. Editora Appris., 1º Edição, Curitiba/PR, 2018

PEREIRA, J.R. *Diagnóstico participativo: o método DRPE*. Editora Perito, 1º Edição, São Paulo/SP, 2017.

Revista CSDT. Site - Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial. Extraído de <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt/index>>, em 10 de setembro de 2018.

REVISTA CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Editorial. Nº 01, V.01, jan/jul. 2017

REVISTA CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRÍTORIAL. Editorial. Nº 02, V.02, jul/dez. 2017

REVISTA CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRÍTORIAL. Editorial. Nº 03, V.03, jan/jul. 2018.

REVISTA CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRÍTORIAL. Editorial. Nº 04, V.04, jul/dez. 2018.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org). Cidadania e desenvolvimento local: Critérios e análises. Rio de Janeiro / RJ : FGV. 1º Ed. 2012.

TENÓRIO, F.G. Anexo II - Roteiro Básico – Projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional – Edital 55/2013 (CAPES/MI), 2013

WEIGOLD, M. F. Communicating Science a Review of the Literature. Revista Science communication, nº 23, v. 2 , 2011, 164-193



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 | ISSN: 2527 - 1253

TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ / RJ A PARTIR DA CHEGADA DE GRANDES INVESTIMENTOS: UMA ANÁLISE DOS ANOS 2005 A 2015

Dayenne Gomes Brandão de Oliveira *

Lamounier Erthal Villela **

Carlos Alberto Sarmento Nascimento ***

* Mestranda em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER/UFRRJ) e Bacharel em Economia (UFRRJ). E-mail: dayennegomes@hotmail.com

**Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA/UFRRJ) e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ)

**Doutorando em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária (PPGCTIA - UFRRJ), Mestre em Desenvolvimento territorial e políticas públicas (PPGDT - UFRRJ), integrante do Laboratório de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial e políticas públicas (LPDT / UFRRJ). E-mail: ca.sarmiento@ig.com.br

Resumo: Este trabalho através de dados socioeconômicos busca analisar as transformações pelas quais o município de Itaguaí passou durante os anos de 2005 a 2015 com a entrada de um grande capital na cidade. O objetivo da pesquisa é verificar se estas transformações produtivas, territoriais, econômicas e sociais se desdobraram em um processo de desenvolvimento local para a região ou apenas resultaram em um crescimento econômico. Durante os anos analisados, o município de Itaguaí recebeu investimentos de capital privado e público, com interesses pelo favorecimento logístico e geográfico da região. Esta característica pelo contexto histórico de Itaguaí sempre teve papel de destaque nas atividades econômicas desempenhadas pelo município. Dessa forma, entender como se deu a entrada desse capital e a sua relação com a população local e o próprio poder público de Itaguaí também são ferramentas de análise para poder concluir a quem estes empreendimentos de fato estão beneficiando. Logo, esta pesquisa espera responder a estes questionamentos e apresentar informações que de alguma forma sejam capazes de esclarecer este processo de transformações e de desenvolvimento na região.

Palavras-chave: Desenvolvimento local, crescimento econômico, território

Abstract: This work through socioeconomic data seeks to analyze the transformations that the municipality of Itaguaí spent during the years 2005 to 2015 with the entry of a large capital in the city. The objective of the research is to verify if these productive, territorial, economic and social transformations unfolded in a process of local development for the region or only resulted in an economic growth. During the analyzed years, the municipality of Itaguaí received investments of private and public capital, with interests for the logistic and geographical favor of the region. This characteristic by the historical context of Itaguaí always had a prominent role in the economic activities carried out by the municipality. In this way, understanding how the entry of this capital and its relationship with the local population and the public power of Itaguaí are also tools of analysis to be able to conclude to whom these enterprises are in fact benefiting. Therefore, this research hopes to respond to these questions and present information that in a way is able to clarify this process of transformation and development in the region.

Keywords: Local development, economic growth, territory

Resumen: Este trabajo a través de datos socioeconómicos busca analizar las transformaciones por las cuales el municipio de Itaguaí pasó durante los años 2005 a 2015 con la entrada de un gran capital en la ciudad. El objetivo de la investigación es verificar si estas transformaciones productivas, territoriales, económicas y sociales se desdoblaron en un proceso de desarrollo local para la región o apenas resultaron en un crecimiento económico. Durante los años analizados, el municipio de Itaguaí recibió inversiones de capital privado y público, con intereses por el favorecimiento logístico y geográfico de la región. Esta característica por el contexto histórico de Itaguaí siempre tuvo un papel destacado en las actividades económicas desempeñadas por el municipio. De esa forma, entender cómo se dio la entrada de ese capital y su relación con la población local y el propio poder público de Itaguaí también son herramientas de análisis para poder concluir a quienes estos emprendimientos de hecho se están beneficiando. Por lo tanto, esta investigación espera responder a estos cuestionamientos y presentar informaciones que de alguna forma sean capaces de esclarecer este proceso de transformaciones y de desarrollo en la región.

Palabras clave: Desarrollo local, crecimiento económico, territorio

Introdução

As ideias desenvolvimentistas que tinham predominância como ideologia para se alcançar a industrialização e o crescimento econômico brasileiro entre os anos da década de 1970 e 1980 vão perdendo espaço. “A perda foi o reflexo, no plano ideológico, da evolução econômica, em particular da aceleração inflacionária, da profunda e prolongada crise externa e fiscal, do enfraquecimento do Estado desenvolvimentista e da consequente estagnação.” (BIELSCHOWSKY, 2012). Foi nesse contexto que as ideias neoliberais ganharam novamente força como modelo a ser seguido e com a consolidação da Constituição da República de 1988 houve um processo de descentralização das responsabilidades político-administrativas do poder central para os estados e municípios. Assim, o processo de crescimento econômico deve ser resultado da importância que é dada ao local, ele passa a ter papel de articulador e promotor do desenvolvimento.

Grande parte dos estudos em desenvolvimento foram baseados na premissa de que este seria alcançado através da ação do Estado ou via a auto regulação do mercado. (MULS, 2008). Todavia, explicar o processo de desenvolvimento como resultado ou da ação estatal ou da ação do mercado chegou ao seu limite. O processo de desenvolvimento não deve ser pautado apenas em fatores econômicos, este processo deve ser baseado em um contexto mais amplo, o qual deve ser considerado questões históricas, políticas, sociais, culturais, ambientais e institucionais. Conforme o avanço dos estudos, esta dicotomia foi sendo deixada de lado, e assim há uma convergência entre a intervenção do Estado e o mercado, alcançando assim um equilíbrio entre essas forças.

O objeto de estudo desse trabalho é o município de Itaguaí, Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Ao longo da sua história foi marcado por ser uma região com estrutura econômica rural (IKEDA, 2017). Entretanto, entre a década de 1960 e 1970 o município passou a receber seus primeiros investimentos no ramo industrial e portuário, sendo elas o Porto de Sepetiba, atualmente Porto de Itaguaí, nesse mesmo período foi também inaugurado a empresa Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep). A partir dos anos 2000, Itaguaí recebeu nos limites da municipalidade novos grandes investimentos: A ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Porto Sudeste do Brasil S/A, Estaleiro da Marinha do Brasil a partir do Pro-

grama de Desenvolvimento do Submarino de Propulsão Nuclear (PROSUB) em parceria com a Construtora Norberto Odebrecht e sua subsidiária a Odebrecht Defesa e Tecnologia; o Arco Metropolitano e o Centro de Tratamento de Resíduos do Rio de Janeiro (CTR RIO), que pertencia ao município de Seropédica até o início de 2016. Além de outros empreendimentos no Distrito Industrial de Santa Cruz.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar as transformações socioeconômicas no município de Itaguaí a partir de dados econômicos, que se desdobraram nas ações práticas do ramo industrial siderúrgico e portuário dos empreendimentos instalados na região, durante os anos de 2005 até 2015. Utilizando-se de conceitos a respeito de desenvolvimento e crescimento econômico, além da ideia de desenvolvimento local.

Assim, o que se busca entender é o modelo de desenvolvimento gerado no município de Itaguaí durante o seu processo de industrialização e urbanização, ou seja, durante o período que houve o ingresso de um grande capital no município e por assim, transformando a produção e a economia da região. De modo que seja possível analisar as transformações ocorridas durante o período delimitado na pesquisa. Utilizando-se de fatores econômicos e sociais para poder concluir se este modelo trouxe apenas um crescimento econômico para o município, ou se conseguiu ir além e ser transformado em um desenvolvimento local.

Fundamentação teórica

Desde 1930 o Brasil seguiu um modelo desenvolvimentista que buscou a industrialização do país, com um Estado centralizador e planejador do crescimento econômico brasileiro. Conforme Bielschowsky (2012), este modelo foi marcado por forte presença do Estado, no qual lhe era atribuído função de articular e promover a infraestrutura necessária para se alcançar o nível industrial desejado. Até 1980, o desenvolvimentismo “era o projeto de industrialização integral como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento” (Ibid, 2011).

Este modelo de crescimento do governo nacional começou a dar sinais de crise na década de 1970. Raposo (2010) e Bielschowsky (2012) relatam que a crise do Estado nacional é agravada com uma crise externa, crise fiscal e também pela crescente inflação

brasileira. Por conta dessas deficiências, fica de lado o Estado desenvolvimentista. O foco da política econômica do país passou a partir de então ser a estabilização monetária. Assim, o poder executivo perde sua função de promotor do desenvolvimento nacional.

Fiori (1994) também salienta que foi durante a década de 1980 no aspecto da economia e da divisão internacional do trabalho que houve os principais desafios para o Estado nacional sobreviver, visto que durante 1970 se seguiu uma crise internacional, o fim do padrão ouro e os choques do petróleo. Os países capitalistas ocidentais responderam a esses estrangulamentos com um modelo neoliberal conservador, onde se tinha como foco a desregulamentação, a estabilização e a privatização.

É nesse cenário que se consolida a Constituição da República em 1988, na qual trouxe transformações para o Estado brasileiro. A partir da nova Constituição ocorre a descentralização do poder que antes era concentrado na União para maior autonomia entre estados e municípios. Com a transferência de poder não mais concentrada em uma única esfera do governo, ocorre uma nova dinâmica, na qual estados e municípios se tornam catalisadores para alcançar o desenvolvimento, isto via o fortalecimento do local, ou seja, o local passa a assumir papel de destaque frente a um processo de desenvolvimento.

Um ponto a ser destacado em processos de desenvolvimento é o entendimento que desenvolvimento e crescimento econômico devam ser compreendidos como sinônimos. Para economistas como Furtado, “o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a” (FURTADO, 1983). Crescimento é uma medida quantitativa que mede a produtividade, o fluxo de renda, enquanto ao desenvolvimento também lhe é atribuído este mesmo efeito, no entanto, para se alcançar ao desenvolvimento deve haver mudanças estruturais mais complexas, onde ocorre uma modificação na produção e distribuição da riqueza. Mudanças na função de produção ou até mesmo a entrada de novos recursos advindos de outros setores da economia resultarão em crescimento. Quando este aumento de produtividade gera aumento de renda, levando a um aumento de demanda, que não seja anulado pelo aumento das importações, resultará em desenvolvimento.

Bresser Pereira (2008) critica Furtado em sua afirmação de que desenvolvimento supera ao crescimento, pois

segundo Bresser, este modo de análise é limitado, já que o próprio Furtado defende que ambos fenômenos geram aumento de produção e por consequência aumento da renda. Logo, mesmo que desenvolvimento e crescimento econômico possam ter implicações diferentes, ao analisá-los historicamente e empiricamente, possuem o mesmo significado.

Ainda conforme Bresser Pereira (2008), o autor completa a sua defesa pelo uso sinônimo dos termos crescimento econômico e desenvolvimento econômico ao introduzir a ideia de que ao se separar o conceito de desenvolvimento econômico de crescimento econômico, na verdade almejam por outros tipos de desenvolvimento, um desenvolvimento que não deveria ser entendido como desenvolvimento econômico, e sim, como progresso ou desenvolvimento humano, já que nesse sentido, se alcançaria um desenvolvimento político, social e ambiental

É nesse sentido, que a ideia de um processo de desenvolvimento pautado na valorização territorial, em aspectos de um desenvolvimento que seja multidimensional, respeitando critérios que vão além do econômico, mas que sinalize outras dimensões, desde critérios políticos ao ambientais. Para Sachs (2008), desenvolvimento não pode ocorrer com ausência de crescimento, no entanto, crescimento não é suficiente para se alcançar desenvolvimento, e pode até mesmo levar a um mal desenvolvimento, que é caracterizado por um crescimento do PIB, porém este crescimento gerará desigualdades sociais, desemprego e pobreza.

No modelo de desenvolvimento local, questões particulares ao território assumem função estratégica, visto que se deve levar em consideração aspectos culturais, sociais, históricos. A população também tem papel de importância, pois deve ser um agente ativo nas transformações em curso, sempre se considerando estes fatores culturais, sociais e históricos em relação ao contexto econômico, cultural, político e social (ALBUQUERQUE, 1998).

Buarque (2008), define que desenvolvimento local é um processo endógeno. Este processo segundo o autor, movimenta a economia e condiciona uma melhora de vida da população.

O desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade competitiva da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma de suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local (Ibid, 2008, p. 25).

Vázquez Barquero (1988, apud Albuquerque, 1998) define que o desenvolvimento local é um desenvolvimento estrutural, que leva a uma melhora de vida da população. Nesse sentido esse desenvolvimento se dá em três dimensões:

- Econômica: os empresários locais devem organizar os fatores produtivos endógenos, de modo que a produtividade seja suficiente para competir nos mercados;
- Sócio-cultural: os valores e instituições locais apoiam e impulsionam o desenvolvimento;
- Político-administrativa: as políticas territoriais facilitam e apoiam o desenvolvimento

Buarque (2008) entende que no desenvolvimento local se deve dar importância ao dinamismo da economia, onde em regiões pobres e periféricas deve ser garantido o aumento da renda e riqueza local. Através do desenvolvimento local é possível superar o atraso, o subdesenvolvimento, via mudanças sociais em um território. O autor ainda define os três pilares deste processo:

- Interação e sinergia entre a qualidade de vida da população local: redução da pobreza, geração de riqueza e distribuição de ativos;
- Eficiência econômica: agregação de valor na cadeia produtiva;
- Gestão pública eficiente

No entanto, autores como Brandão (2012) lembram que apesar de o território ter passado a ganhar novamente espaço em discussões sobre desenvolvimento econômico, este processo de valorização do local, leva a um processo de competição entre diferentes regiões. Os locais se tornam tão competitivos quanto empresas, tentando mostrar seu diferencial pelo retorno que poderiam trazer a um determinado investimento. Para Santos (2006) “Essa rentabilidade é maior ou menor, em virtude das condições locais de ordem técnica (equipamentos, infraestrutura, acessibilidade) e organizacional (leis locais, impostos, relações trabalhistas, tradição laborais)”. Por via disto, o local também assume uma ótica produtivista, onde as atividades ali presentes vão atrair mais investimentos.

Apesar das críticas a valorização das questões locais frente a um processo de progresso, este tipo de desenvolvimento caracterizado pela valorização territorial, busca a

articulação, a mobilização entre seus atores, de modo que potencialize as vantagens existentes em determinada região. Este processo endógeno de desenvolvimento se preocupa com o bem coletivo e que as transformações, mesmo que sejam externas, possam se articular e internalizar em relação ao contexto existente naquele território, e assim, gerar uma melhora da qualidade de vida para a população e dinamismo para a economia de forma mais sustentável.

Contexto histórico do município

Itaguaí se destacou durante a sua história pela característica agrícola, tendo se beneficiado do ciclo econômico tanto da cana de açúcar quanto do café. Durante o ciclo do ouro, a então aldeia de Itaguaí se mostrou importante para a Coroa Portuguesa, isso por questões estratégicas geográficas, já que estava próxima ao Rio de Janeiro e pelas questões hidrográficas e de relevo da região, visto que havia uma proteção natural contra a ataques externos por conta Baía de Sepetiba. Assim, Itaguaí mostrava ser um ótimo local de rota, já que o ouro poderia seguir para o Rio de Janeiro por meio da terra ou por meio da água. (MULS, 2004).

Mesmo após o declínio da mineração, Itaguaí ainda assim teve papel relevante no período de ascensão do ciclo cafeeiro já no período imperial, por conta novamente de suas características geográficas. Itaguaí estava próximo ao Vale do Paraíba e seu solo por condições favoráveis possuía fazendas com plantações de café que iam em direção ao Vale, além de também possuir a função de abastecer com diversos gêneros alimentícios ao Rio de Janeiro, capital do Império. (Ibid, 2004).

No entanto, foi somente durante a década de 60 que se iniciou o processo de industrialização de Itaguaí. Segundo Nascimento (2016), no ano de 1962 iniciaram as atividades da fábrica Ingá Mercantil no bairro da Ilha da Madeira, entretanto, mesmo com a fábrica, Itaguaí ainda apresentava fortes características rurais. A empresa processava minério para produção de zinco de alta pureza, este processo gerou a acumulação de resíduos, o que levou a acumulação de material tóxico.

Nascimento (2016) e Ikeda (2017) apontam que durante os anos 70 tanto o município de Itaguaí como o bairro de Santa Cruz iniciam um projeto de industrialização, onde a região ganhou dois complexos industriais, o complexo de Itaguaí e de Santa Cruz.¹

1 Além destes complexos, também houve a criação do distrito industrial de Campo Grande, Queimados, Palmares

Rodrigues (2009) também aponta que durante a década de 70 Itaguaí e a Baía de Sepetiba receberam investimentos do governo federal para industrialização, que estavam previstos no I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Desse modo, nesta década se iniciou estudos para viabilidade da criação de um porto em Sepetiba. A inauguração do Porto aconteceu no ano de 1982, sob os cuidados da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). No início de sua operação, o Porto escoava carvão para Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda e alumina para Valesul em Santa Cruz.

Por conta da crise dos anos 80 e 90, o projeto de industrialização do município de Itaguaí não alcançou os objetivos esperados, assim, a economia da região voltou a se estagnar por conta da falta de investimentos do governo para o desenvolvimento industrial na cidade. (SANTIAGO, 2012).

Investimentos durante os anos de 2005 a 2015 no território

Nos anos 2000 se iniciaram os novos investimentos industriais no território, onde se constituíram em um cenário de incentivos por parte de políticas do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) junto a instituições financeiras, bancos nacionais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), empresas transnacionais e em regiões consideradas estratégicas para abrigarem a infraestrutura necessária para tais megaprojetos, cujo objetivo era de interligar o mercado nacional com o latino-americano para escoamento de produção. Nesse cenário, a Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA) do Grupo ThyssenKrupp teve sua construção iniciada na Zona Industrial de Santa Cruz. (PACS, 2009).

O projeto para a construção da TKCSA foi lançado em 2006 e entregue no ano de 2009, a Companhia é formada por 27% pela Vale do Rio doce e por 73% pelo Grupo ThyssenKrupp. Bueno (2009) afirma que a construção siderúrgica é o maior investimento privado no Brasil, com cerca de 11,4 bilhões de reais dos quais 7 bilhões são aplicados no Brasil. Para o secretário de desenvolvimento econômico, energia, indústria e serviços do Estado do Rio de Janeiro, a geração de empregos é o principal ponto positivo do investimento, já que tem o objetivo de gerar cerca de 3,5 mil empregos diretos, além dos indiretos, que tende ser muito maior.

Conforme relatório do PACS desde a implantação e planejamento da obra da TKCSA já possuía uma série de denúncias. A empresa recebeu denúncias desde crimes trabalhistas a crimes ambientais. “Produtos químicos como

cádmio, zinco e chumbo vazaram em grande volume da falda Ingá Mercantil em sucessivos desastres nos últimos 20 anos. A cada nova dragagem e com as obras de instalação da TKCSA na Baía de Sepetiba esses metais pesados, antes assentados no assoalho oceânico, são revolvidos.” (PACS, 2009, p.47).

No ano de 2007 se iniciou a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional no município de Itaguaí. Com investimento inicial em 7,89 bilhões de reais e mais de 18 mil postos de emprego direto durante a implementação e 3,5 milhões de empregos na operação. (NASCIMENTO, 2016). A empresa possui um terminal para exportação de grãos sólidos no Porto de Itaguaí (TECAR), além disto, a empresa Sepetiba Tecon que antes era uma associação entre a CSN e Companhia Vale do Rio Doce, no ano de 2009 passou ser inteiramente da CSN.

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) se iniciou no ano de 2008, com parceria entre Brasil e França ao firmarem um programa de transferência de tecnologia, com o objetivo para construção de quatro submarinos convencionais e um submarino nuclear, de modo que essa transferência de tecnologia garanta a nacionalização das peças, equipamentos, sistemas e subsistemas para a elaboração dos submarinos. (ROSENDO e PEDONE, 2016).

Segundo a marinha, este empreendimento tem como preocupação a contribuição para o desenvolvimento da região. É nesse sentido, que ao final do projeto eles tem a expectativa de que 5.000 famílias de militares e funcionários civis para compor a força de trabalho. Em seu auge, o PROSUB estima gerar 22.017 empregos diretos e quase 40.000 indiretos. Eles também apontam a geração de impostos para o município, onde serão gerados cerca de 850 milhões de tributos federais, estaduais e municipais. Até o ano de 2014 foram pagos 276,15 milhões ao município de Itaguaí. Além do desenvolvimento de projetos sociais junto a população do município.²

No ano de 2010 se iniciou a construção do Porto Sudeste da LLX Sudeste Operações Portuárias e depois transferida para a MMX Mineração e Metálicos S.A., ambas do grupo EBX. O Porto Sudeste é um terminal portuário privado que movimentava grãos sólidos da região sudeste, principalmente do estado de Minas Gerais. As operações do Porto iniciaram em 2015 com capacidade de escoar 50 milhões de toneladas por ano de minério de ferro e com um investimento de 4 bilhões de reais. Atualmente, o Porto é controlado por

2 Consultado no site da Marinha do Brasil <<https://www.marinha.mil.br/prosub/responsabilidade-social>> Acesso em 18 de novembro de 2018

uma parceria entre a operadora mundial de terminais Impala e o fundo de investimentos Mundabala Development Company com o controle de 65% do empreendimento e 35% sob o controle da MMX.

Outro empreendimento na região que trouxe grandes polêmicas foi a criação do aterro sanitário no município de Seropédica.³ No ano de 2003 a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) lançou um edital de licenciamento para implantação e operação do centro de tratamento de resíduos sólidos do município do Rio de Janeiro (CTR RIO). O valor estimado da obra era de 1.073.400 bilhões de reais. A empresa ganhadora do licenciamento foi a Júlio Simões Logística S/A que havia comprado a empresa que ficou em terceiro lugar na disputa para a construção da CTR, a S/A Paulista, esta era dona de um grande terreno em Seropédica e assim se formou a SERB, atual Ciclus Ambiental que opera o aterro em Seropédica. (PEREIRA, 2017).

A CTR iniciou suas operações no ano de 2011 e atualmente recebe cerca de 10 mil toneladas diárias de resíduos coletados de Seropédica, Itaguaí, Rio de Janeiro e outros municípios ao entorno.⁴ A empresa garante a proteção ambiental do local, através de uma tripla impermeabilização do solo para detectar vazamentos de chorume. No entanto, existem sérias preocupações com o local do empreendimento, visto que na área há o Aquífero de Piranema e a proximidade a uma agrovila de assentamento do Inera.

No ano de 2014 foi inaugurada na região a BR 493 – Rodovia Raphael de Almeida Magalhães (Arco Metropolitano). Esta obra de infraestrutura logística surgiu em um contexto de grandes investimentos para o estado do Rio de Janeiro em via de um projeto industrial para a região metropolitana do estado. O Arco corta oito municípios do Rio de Janeiro e um dos principais motivos para o desenvolvimento deste projeto foi a ligação entre o Porto de Itaguaí ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) em Itaboraí.

Segundo a FIRJAN, a estimativa de empregos gerados com a construção do Arco é de 4.949 empregos diretos e indiretos, onde a maior parte desses empregos seria gerada no setor da construção civil, com 3.270 postos de trabalho, 66% deste setor. O segundo maior beneficiado seria o setor de comércio e serviços, seguido pelo setor de metalurgia e siderurgia. Os efeitos de longo prazo desta obra é a diminuição

dos custos de transporte, que trará efeitos tanto para o comércio exterior e para o PIB, além da arrecadação de impostos e emprego. Outro apontamento do estudo é o aumento populacional na região do empreendimento, o que levará a um aumento da demanda por serviços de infraestrutura.

Durante o período de 2011 a 2016 a FIRJAN divulgou por meio de um relatório, as principais intenções de investimentos para o estado do Rio de Janeiro, contando com investimentos públicos e privados. O estudo é feito anualmente, no entanto, ele tem uma projeção para três anos. Na tabela abaixo é possível verificar os investimentos em Itaguaí durante este período. No caso, os empreendimentos que são apresentados no relatório são: PROSUB, Arco Metropolitano e Porto Sudeste.

Tabela 1: Principais investimentos Itaguaí / RJ

Investimento	Setor	Município	Objetivo	Período	R\$ (bi)
Estaleiro da Marinha do Brasil – PROSUB	Ind. Naval	Itaguaí	Construção de embarcação	2011 – 2013	3,8
Porto do Sudeste	Tran./Log.	Itaguaí	Implantação	2011 – 2013	1,2
Arco Metropolitano	Tran./Log.	Vários	Implantação	2011 – 2013	0,2
PROSUB	Cons. Naval	Itaguaí	Implantação e construção da embarcação	2012 – 2014	5,2
Porto de Itaguaí	Tran./Log.	Itaguaí	Implantação e expansão/modernização	2012 – 2014	1,3
Porto do Sudeste	Tran./Log.	Itaguaí	Implantação	2012 – 2014	1,3
Terminal Usiminas	Tran./Log.	Itaguaí	Implantação	2012 – 2014	1,3
Arco Metropolitano	Tran./Log.	Vários	Implantação	2012 – 2014	0,3
PROSUB	Cons. Naval	Itaguaí	Implantação	2014 – 2016	7,7
Arco Metropolitano	Tran./Log.	Vários	Implantação	2014 – 2016	0,2

Decisão Rio, 2014, 2015 e 2017.

Transformações socioeconômicas

Itaguaí é um município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) com uma área total de 275,9 quilômetros quadrados, correspondentes a 4,1% da área da Região Metropolitana. Itaguaí faz fronteira com o bairro de Santa Cruz (Rio de Janeiro) e também é limite com os municípios de Seropédica, Pirai, Paracambi, Rio Claro, Mangaratiba. Segundo o Censo de 2010, a população total do município era de 109.091, constituída por 104.209 população urbana e 4.882 populações rural. A estimativa para a população no ano de 2018 é de 125.913 pessoas.

3 A localização do empreendimento faz limite com o município de Itaguaí

4 Consultado no site da Ciclus <http://www.ciclusambiental.com.br/ciclus_ctr.php> Acesso em 18 de novembro de 2018

Tabela 5: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal e seus componentes – Itaguaí / RJ

Período	População urbana	População rural	População total
1970	17.500	38.339	55.839
1980	76.205	13.926	90.131
1991	96.083	16.974	113.057
2000	78.208	3.795	82.003
2010	104.209	4.882	109.091

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2018

Comparando o Censo do ano 2000 ao Censo do ano de 2010, a população de Itaguaí teve um aumento em cerca de 33% da sua população total, onde 95,52% representam a população urbana e 4,48% a população rural do município.

A composição da faixa etária também é um indicador importante de análise para medir a população economicamente ativa (PEA). Este indicador mede a razão de dependência e a razão de envelhecimento da população. Segundo dados do Atlas Brasil, a razão de dependência do município de Itaguaí diminuiu de 51,71% para 44,05% em 2010. Houve uma variação de 14,81% representando a diminuição da dependência em relação a população de 15 a 64 anos. Entretanto, a taxa de envelhecimento do município aumentou de 4,93 em 2000 para 6,08 em 2010.

Também se deve destacar a diminuição de mortalidade infantil no município, que sofreu uma queda de 21,7% em 2000 para 15,7% em 2010. A esperança de vida ao nascer - componente para medir o Índice de Desenvolvimento Humano apresentou um aumento de 7,89% no período de 2000 a 2010. Enquanto a taxa de fecundidade neste mesmo período sofreu uma diminuição de 19,23%. (ATLAS BRASIL, 2013).

O IDH também é um indicador de importância para medir o nível de desenvolvimento humano de uma população. Ele surgiu como uma alternativa ao PIB, que era a medida utilizada para avaliar o grau de desenvolvimento de um país. O IDH leva em consideração três variáveis que representam a oportunidade de uma sociedade ter vida longa e saudável – longevidade, o acesso ao conhecimento - educação e o padrão de vida digno – renda. (PNUD, 2013)

Em 2008, a FIRJAN lançou um estudo anual de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) utiliza os componentes, educação, longevidade, emprego e renda e sua interpretação é a mesma do IDH, a única diferença é que este indicador é anual.

Período	IFDM	Educação	Saúde	Emprego e Renda
2005	0,6510	0,5304	0,6311	0,7914
2006	0,6853	0,5351	0,6242	0,8865
2007	0,7018	0,6064	0,6408	0,8582
2008	0,7216	0,6396	0,6492	0,8760
2009	0,7373	0,6854	0,6646	0,8620
2010	0,7728	0,7092	0,6765	0,9328
2011	0,7530	0,7201	0,6888	0,8502
2012	0,7897	0,7324	0,7337	0,9030
2013	0,7813	0,7667	0,7730	0,8042
2014	0,7962	0,7940	0,8076	0,7870
2015	0,7603	0,7931	0,8131	0,6748

Fonte: FIRJAN, 2018

O componente que apresenta maiores valores é o de emprego e renda, enquanto que o índice de saúde ao longo dos anos tem uma tendência crescente, assim como o índice de educação que era o componente com menor participação no IFDM total.

A renda per capita média do município de Itaguaí também cresceu nas duas últimas décadas, no ano de 1991 era de 324,74 reais, no ano 2000 era de 493,91 reais e em 2010 era 635,50 reais. A taxa média anual de crescimento de 1991 a 2000 foi de 4,77% e entre 2000 a 2010 foi de 2,55%. O nível de concentração de renda no município medido pelo Índice de Gini entre os anos de 1991 a 2010 sofreu uma pequena queda. Entre 1991 a 2000 o índice permaneceu o mesmo no valor de 0,52, enquanto que de 2000 a 2010 diminuiu para 0,47. Pelo valor do índice de Gini a distribuição de renda em Itaguaí ainda é bastante concentrada.

O PIB a preços correntes do município de Itaguaí a partir do ano de 2006 apresenta uma tendência de crescimento assídua. Em 2007 o PIB da cidade era 2.883.849 bilhões, em 2010 ele cresceu em torno de 64% e era de um montante de 4.649.831 bilhões de reais. Comparando o PIB de 2014 ao de 2007, houve uma variação de crescimento em 180%. O PIB do ano de 2014 estava em 7.930.533,65. O PIB de 2015 comparado ao de 2014 sofreu uma redução em torno 6,63%. Pode-se observar que no período de maior variação do PIB de Itaguaí a maioria dos empreendimentos feitos na região já estavam em operação.

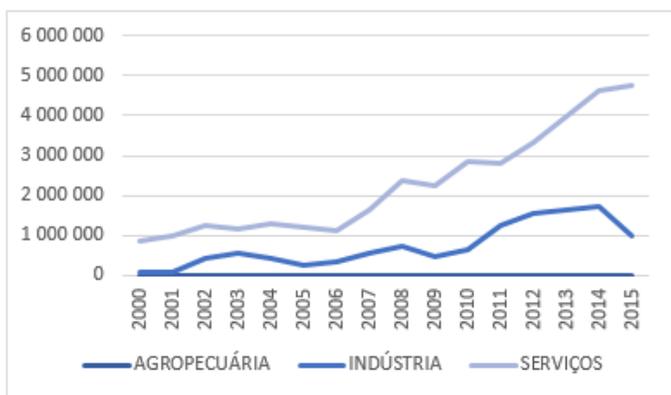
Gráfico 1: Produto Interno Bruno (preços correntes) – Itaguaí / RJ



Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE

O setor de prestação de serviços mostrou grande influência no PIB de Itaguaí. Desde 2005 a 2015 a participação deste setor variou entre 50% a 60% do total do PIB. A indústria durante o mesmo período de tempo também apresentou crescimento, salvo o ano de 2015, que sofreu uma redução de participação, voltando a patamares semelhante ao ano de 2005, em peso, no PIB total. Em 2005 o setor industrial representava 13% do PIB do município, e em 2015 retorna a este mesmo percentual. O setor agropecuário é o que apresenta menor participação, mesmo com crescimento ao longo dos anos. Entretanto, em termos percentuais, o valor é de pouca expressão.

Gráfico 2: Valor Adicionado Bruto (a preços correntes) – Itaguaí / RJ



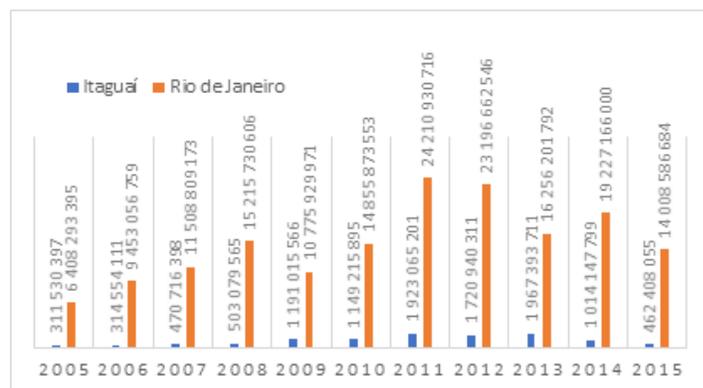
Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE

As exportações do município de Itaguaí durante 2005 a 2015 se mostraram crescentes, salvo 2015, quando este valor volta a decrescer. Entre 2005 e 2013 as exportações do município se elevaram em um total de 532%. Em 2013 as exportações apresentaram o seu maior valor e repre-

sentaram 12% das exportações do Rio de Janeiro. Com isto, neste ano, o saldo da balança comercial do município foi o que apresentou maior valor, num montante de 1.901.843.237 reais.

Ainda segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), os principais países de destino das exportações do município de Itaguaí são: Portugal, China, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul, Turquia, Baren, Argentina, Bélgica e Uruguai.

Gráfico 3: Exportações Estado Rio de Janeiro e Município de Itaguaí



Fonte: Elaborado pela autora com dados do MDIC

Gráfico 4: Saldo Balança Comercial Itaguaí / RJ



Fonte: Elaborado pela autora com dados do MDIC

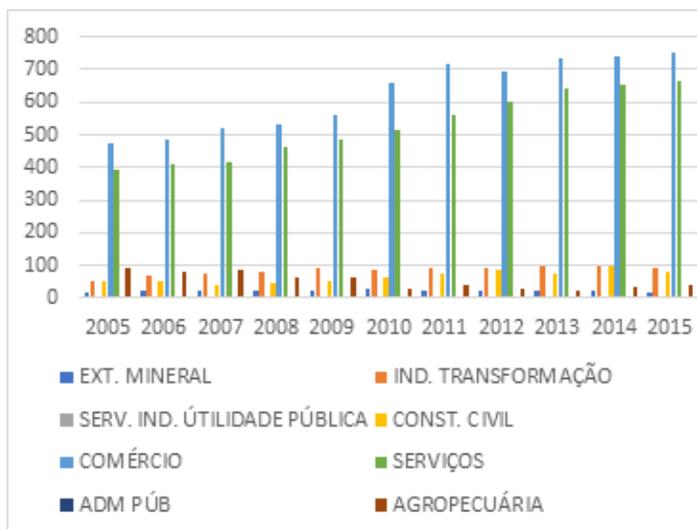
Outro indicador a ser analisado é o número de estabelecimentos existentes no município de Itaguaí. Entre o período de 2005 e 2015 teve um aumento de 54%. Em comparativo, quase todos os setores tiveram taxas de crescimento, com exceção do setor agropecuário, que, em 2005 apresentava 89 estabelecimentos, e em 2015 um total de 38, uma redução de aproximadamente 57%. Setores da administração pública e serviços industriais de utilidade pública apresentam uma pequena variação de crescimento. O setor

de extração mineral também apresentou uma redução durante este período, na verdade este setor ao longo dos anos oscilou em número de estabelecimentos. Vale lembrar, que a atividade mineradora tem uma relevância econômica para o município por conta dos campos de extração de areia.

O setor de comércio é que mantém o maior número de estabelecimentos, no ano de 2005 era de 472 unidades e em 2015 de 753 unidades. Com o segundo maior número de estabelecimentos, o setor de serviços apresentou um crescimento de 70% entre 2005 e 2015. A variação entre os dois setores pode ser explicada pelo aumento populacional que o município teve durante estes anos e por isto se faz necessário este tipo de serviço.

O setor de construção civil durante estes onze anos também apresentou um crescimento, de 2005 a 2015 o número de estabelecimentos deste setor dobrou, um crescimento que pode ser analisado pelo surgimento dos grandes projetos de investimento na região. A indústria de transformação também passou por um crescimento, em 2005 ela apresentava um total de 53 unidades e em 2015 um total de 92 unidades, um aumento de 74%.

Gráfico 5: Número de estabelecimento por setor – Itaguaí / RJ

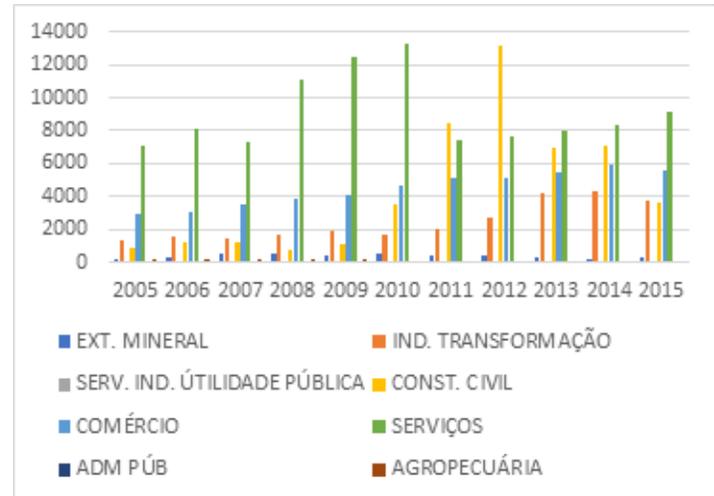


Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da RAIS

Enquanto que o número de empregos por setor mostra que quem mais empregou durante o período mencionado foi o setor de serviços, tendo como os anos de maior expressão 2008 a 2010. Após 2010, sofreu uma queda de expressão, perdendo espaço para a construção civil nos anos de 2011 e 2012. O setor de comércio até 2010 era o segundo maior em números de empregados, porém em 2011, por conta do crescimento da construção civil, sofre uma queda para

a terceira posição, quando, apenas no ano de 2015, voltaria a ter um montante maior de empregados do que o setor da construção civil.

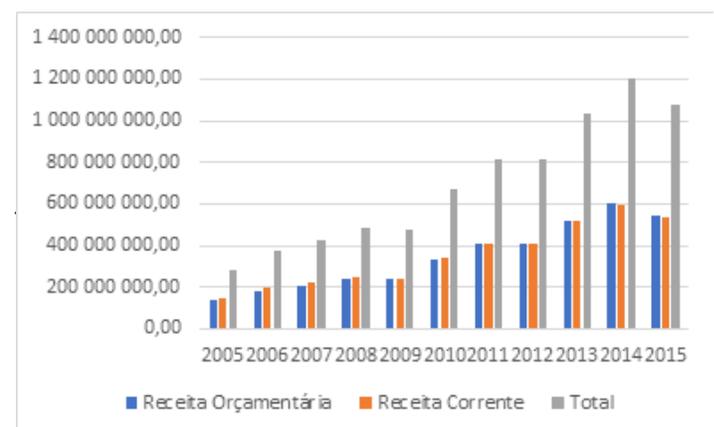
Gráfico 6: Número de empregos por setor – Itaguaí/ RJ



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da RAIS

Em relação as finanças de Itaguaí, neste período analisado também houve um aumento do total de suas receitas, no gráfico abaixo são apresentadas o montante da receita orçamentária e receita corrente do município. Em 2014, ano em que as receitas apresentaram o maior montante em um total de 1.201.337.367,03. Comparando o ano de 2014 ao de 2005 as receitas aumentaram cerca de 332%.

Gráfico 7: Evolução Receita Orçamentária e Corrente – Itaguaí / RJ



Fonte: Elaborado pela autora com dados do FINBRA

Itaguaí ao longo dos anos passou por diversas transformações, deixando de lado a sua economia marcada por atividades agrícolas e passando assumir uma atividade econômica cada vez mais terceirizada. Além do grande montante de capital, seja via dinheiro público ou privado, ingressando na região.

O modelo de desenvolvimento em Itaguaí

Os projetos de investimentos na região se instalaram muito pela questão logística e geográfica de Itaguaí, que deste o início da história da cidade, este foi um dos fatores de grande impacto para as fontes de economia que ali existiram. Nos últimos anos, os benefícios para a instalação dos grandes investimentos não apenas em Itaguaí, mas em Santa Cruz aumentaram. Seja por questões da área disponível para tais empreendimentos, seja por questões de infraestrutura, logística e também pelos incentivos fiscais oferecidos pelo governo para a instalação dos projetos.

Mensentier e Lima (2013) destacam a questão do uso dos incentivos fiscais feito pelo governo federal para o setor de exportação. A desoneração para esse setor se justifica para que aumente a competitividade das exportações brasileiras e assim diminua a vulnerabilidade externa da economia e melhorar as condições da balança comercial brasileira. Essa política também foi adotada pelos estados. No Rio de Janeiro, no ano de 1990 foi criada o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (FUNDES), a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (CODIN) e a Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro (INVESTRIO), juntas essas instituições são responsáveis pela concessão de empréstimos, financiamentos e desonerações, isenções fiscais a grupos industriais.

De fato, pelo contexto histórico do município evidencia que o processo de crescimento econômico da região seria difícil pela ação local, visto que sua economia até o período da entrada desses novos investimentos se encontrava sem grandes dinamismos. Com os investimentos, mesmos que sendo externos ao município, foi possível que houvesse um crescimento econômico no município e a chance de ser alcançado um desenvolvimento também.

Pela construção histórica do município de Itaguaí fica visível que os processos de transformações econômicas da cidade não foram construídos de forma interna ao local. Foi através de programas do governo federal que Itaguaí passou a receber as transformações em seu território, antes

no primeiro projeto de industrialização da cidade, ainda no governo militar com os PNDs e anos mais tarde através do PAC. Esses projetos de investimento focados na industrialização são totalmente exógenos ao local e a realidade existentes tanto do território como da população que ali existe.

De fato, não se pode negar que estes projetos externos ao município geraram mudanças econômicas. Como apresentado nos dados deste trabalho, há uma forte influência do setor de serviços no PIB de Itaguaí, como em grande parte em outras cidades brasileiras. Essa grande participação do setor de serviços na economia do município deve-se dar em decorrência das atividades portuárias, que estão ligadas a questões de transporte, logística, e por consequência influenciou uma série de outras atividades ligadas a este setor também. Com o aumento da população, a imigração de mão de obra para a cidade, serviços, como hospedagem, alimentação, transporte e telecomunicações também passaram a estimular a terceirização da economia local.

Conforme os dados apresentados, também foi perceptível o aumento dos empregos e número de estabelecimentos na construção civil. Esta atividade é a terceira que mais empregou no município durante os anos analisados. Entre 2011 e 2012 este setor foi o que mais empregou na cidade, lembrando que neste período alguns investimentos na região ainda estavam em fase de construção e por este motivo pode-se dizer que houve um transbordamento para esta atividade. No entanto, já no ano de 2015 há uma queda tanto de número de estabelecimentos, como no número de empregos gerado pela atividade. Em comparação ao ano de 2014, no ano de 2015 houve uma queda de cerca de 18% no número de estabelecimentos da construção civil.

A atividade econômica que desempenha maior volume em número de estabelecimentos, ainda é o comércio. Com o dinamismo da economia de Itaguaí, com maior número de habitantes e com grandes investimentos na região, é natural que esta atividade tenha se desenvolvido para acompanhar o ritmo e necessidades da população que surgiram no município. No entanto, em questões de número de empregados a atividade de construção civil apresentou durante os anos analisados o maior percentual de crescimento em postos de trabalho. Já em número de estabelecimentos, a atividade de serviços apresentou uma maior variação de crescimento.

Apesar do município em geral ter sido impactado com os investimentos na região, há ainda muitas críticas em relação aos empregos gerados por essas empresas, pois por falta de mão de obra qualificada no local, as empresas acabam contratando mão de obra de fora. Um exemplo disto, é apontado no relatório elaborado pelo PACS (2009) a res-

peito da TKCSA, no qual aponta que mesmo durante o processo de construção da usina, onde não necessitaria de uma mão de obra especializada, este serviço foi terceirizado por empreiteiras, de modo que os trabalhadores contratados não pertenciam a região.

Cabe destacar que a vinda destes trabalhadores, sem haver um planejamento por parte do governo municipal, incha os bairros próximos ao canteiro de obras, aumenta a pressão sobre as áreas naturais e acentua processos de favelização. Outra consequência é a inflação dos preços de alugueis e sobrecarrega os serviços públicos de educação, saúde e previdência. (PACS, 2009, p.41).

Esses empreendimentos localizados no entorno da Baía de Sepetiba, por questões de fragilidade da região em questões de desenvolvimento, acabam se tornando atrativos para esses grupos de empresas, pelas questões logísticas e de custos. A população local sofre pelos índices de pobreza, pouco acesso a serviços de saúde, educação e com um território ainda pouco urbanizado. Somados esses fatores, se tornam atrativos para que essas empresas, por facilidades em até mesmo oferecer baixos salários para a população, baixos custos com alugueis e menor visibilidade da opinião pública. É nesse cenário, que o poder público busca atrair investimentos para o território, se beneficiando da pouca participação da população na política e na economia.

Também deve ser levantado as questões ambientais da região, que com a chegada dos investimentos foram cada vez mais ficando marginalizadas aos interesses do poder público local. Foi na década de 90 em que ocorreu o primeiro impacto ambiental, com a Companhia Ingá Mercantil que deixou um passivo ambiental, por conta do vazamento de dejetos tóxicos. PACS (2009) destaca que os manguezais e a vegetação da Baía foram atingidos e a pesca na região reduziu-se em cerca de 60%, na época a Baía de Sepetiba era o principal abastecedor de peixes do estado.

A Baía de Sepetiba em perspectiva ambiental possui importantes ecossistemas e áreas ainda preservadas da Mata Atlântica, além de abrigar espécies nativas de aves e em risco de extinção. No entanto, Lopes (2013) também destaca problemas ambientais existentes na Baía, como o recebimento de esgoto da região metropolitana do Rio de Janeiro, o lançamento de efluentes das indústrias que estão no entorno da Baía. Estes são fatores que evidenciam a fragilidade ambiental deste local.

O bairro da Ilha da Madeira, em Itaguaí, também

sentiu o impacto ambiental causados pelos empreendimentos na Baía de Sepetiba. A economia da Ilha da Madeira era caracterizada pela atividade pesqueira artesanal, no entanto, com a poluição causada por esses investimentos, a atividade hoje sobrevive as mudanças ocorridas no território, a restrição a pesca causada pela poluição da água e pelos empreendimentos portuários.

Além desses fatores, durante os últimos anos houve denúncias em relação ao mau gerenciamento dos recursos públicos da cidade. Nesse sentido, Ikeda (2017) aponta que durante 2013 e 2015 os órgãos competentes do Estado iniciaram uma fiscalização da gestão financeira do município.

A atuação conjunta da Polícia Federal e do Tribunal de Contas do Estado, que possibilitou uma avaliação técnica e precisa das investigações dos agentes policiais embasados pela leitura e análise do TCERJ, o que levou nas investigações da polícia judiciária federal a extensão das diligências entre 2013 e a contemporaneidade. (IKEDA, 2017, p. 72).

Em 2015, o então prefeito, Luciano Mota foi afastado de suas funções por suspeita de desvio de verbas de royalties do petróleo e do Sistema Único de Saúde (SUS), as acusações contra o ex-prefeito apontaram que ele desviou dos cofres públicos entre 10 a 30 milhões de reais. (G1, 2015). Outro fator que evidencia o escândalo de corrupção no município é o fato do prefeito, segundo a Polícia Federal, desde que assumiu a prefeitura de Itaguaí ter adquirido cinco veículos de luxo e um helicóptero. (O GLOBO, 2015).

O atual prefeito de Itaguaí, Carlos Bussato Júnior, mais conhecido como Charlinho, que também foi prefeito de Mangaratiba entre 1997 a 2004 e de Itaguaí entre 2005 a 2012 também foi investigado por crimes de corrupção passiva e fraude em licitação realizada em 2006. “Nas eleições de 2016, Charlinho foi o candidato a prefeito mais rico da Baixada Fluminense. Com patrimônio de 26 milhões de reais, o volume de bens cresceu 550% desde a sua última eleição. Em 2008, Charlinho declara 4 milhões de reais.” (EXTRA, 2016).

Contudo, é nesse cenário de um local dominado pelo capital de grandes empreendimentos externos a região, somado a uma ineficiência do próprio poder administrativo municipal que se conclui o modelo de desenvolvimento aplicado em Itaguaí. O que foi visto ao longo de todas as informações e dados a respeito desta região, é que houve

pelo capital de grandes empreendimentos externos a região, somado a uma ineficiência do próprio poder administrativo municipal que se conclui o modelo de desenvolvimento aplicado em Itaguaí. O que foi visto ao longo de todas as informações e dados a respeito desta região, é que houve um crescimento econômico na cidade, porém em perspectivas de um desenvolvimento local incluyente não é isto que ocorreu durante estes anos no território.

Por fim, Itaguaí está dentro desse processo e modelo de desenvolvimento que não é pautado em reais condições para valorização do território, pois o que se foi apresentado ao longo desses anos de grandes investimentos na região foi o contrário. Empreendimentos que trouxeram transformações para a região, no entanto, acompanhadas de externalidades negativas, seja em relação a questões ambientais, sociais, culturais, configurando um espaço e a identidades daqueles que ali moram. Não se pode afirmar que este modelo de desenvolvimento foi sustentável, pois pelos fatores já mencionados o que o ocorreu foi justamente o contrário.

Conclusão

Pelo histórico do município de Itaguaí, é possível afirmar que a cidade não desenvolveu atividade econômica especializada ou que estivesse relacionada com sua história. A sua maior característica é o fato de ser uma cidade privilegiada por conta da sua estrutura logística, que sempre beneficiou todas atividades produtivas que ali se instalaram. Assim, Itaguaí já a partir de meados do século passado, por conta de políticas externas, cujo objetivo era a industrialização e urbanização do território passou a ter um crescimento desordenado.

Não houve interesse ou capacidade do próprio poder local em buscar alternativas produtivas para o município, que de certa forma trariam o desenvolvimento local para a cidade. As duas atividades econômicas, tanto agricultura como a pesca, já não trazem resultados relevantes para a economia do município em face a toda deterioração do ambiente e disputa com os grandes empreendimentos na região. Assim, Itaguaí passa a ter sua economia dependente desses investimentos públicos e privados, isto resultante de uma insuficiência em promover um desenvolvimento de forma endógena.

De fato, pelas características de Itaguaí e pela ausência de força entre o poder público e a sociedade, muito difícil seria impedir a entrada desse capital no município. O problema não foi a cidade ter recebido durante os últimos anos um grande volume de investimentos, mas sim o modo como eles se deram e se desenvolveram. Não houve articulação com o que já existia no local, não se explorou as potencialidades que ali já existiam, não mobilizou e organizou a população. Foram medidas tomadas de forma externa ao território, não respeitando as características, a história, a cultura, as estruturas produtivas e questões ambientais do local.

Outro ponto que deve ser levantado a respeito do município foi a falta de governabilidade por parte do poder público local, além de nos últimos anos o envolvimento com casos de corrupção com desvio de verba pública, prejudicando investimento em áreas primordiais para a população. Fica evidente a incapacidade e até mesmo interesse dos representantes políticos do município em ter construído uma base sólida para que o capital que entrasse na cidade se transferisse numa melhora de vida para a população, em articulação com os empreendimentos para se gerar uma maior absorção de mão de obra local, melhorar os níveis de qualificação desta mão de obra, e assim gerar uma maior inclusão dos moradores com o processo de transformação que ocorreu no território.

O desenvolvimento local tem por característica que a economia não seja dependente de recursos externos ou de transferências governamentais, que não seja baseada na entrada de um capital externo, que não transborde e se internalize, e que por fim não gere mudanças sociais e organizacionais para a região. O que ocorre no município de Itaguaí não pode ser entendido como um processo de desenvolvimento local, onde ao longo desses anos de grande investimento na região, não ocorreu um transbordamento real de melhorias e mudanças positivas para a população, o que se viu foi a entrada de um capital produtivo sem raízes com o local.

Para que haja o desenvolvimento, o que deveria acontecer é uma integração com o poder público municipal, os empresários locais e a sociedade civil. São as articulações entre esses agentes que promoverão a internalização das transformações econômicas, das externalidades positivas que essas mudanças trouxeram e ainda podem trazer. É através desta relação, que se pode ampliar a participação do município na atividade econômica que a região tem exercido nos últimos anos,

conduzindo a um processo de integração e desenvolvimento local.

Não há como não questionar o modo totalmente exógeno, baseado em políticas que pouco se preocuparam com a realidade do local, em que estavam preocupadas em gerar infraestrutura necessária para o tão almejado crescimento econômico e um saldo positivo nas exportações brasileiras. Mas também não há como negar, que a entrada de um grande capital, de investimentos em uma região caracterizada por vulnerabilidades econômicas e sociais trazem ao mesmo tempo esperança para a população de melhorias de vida e progresso.

Porém, quando este progresso não ocorre, quando as vulnerabilidades ainda estão presentes e o que é visto é apenas uma maior exclusão daqueles que mais necessitam, é apenas a continuação de um modelo que beneficia a poucos e a sociedade arcando com os prejuízos. É o Estado atuando junto ao capital privado nacional e estrangeiro com o objetivo de exploração de recursos naturais e logísticos.

Contudo, o que se pode concluir deste modelo de desenvolvimento aplicado no município de Itaguaí é que de fato ele resultou em um crescimento econômico para a cidade, os números apresentados explicitam isto. No entanto, em questões sociais, políticas, ambientais, ainda é perceptível a vulnerabilidade da população local frente a esses empreendimentos. Esses investimentos na região foram a esperança para que ela se desenvolvesse, no entanto, ficou evidente que estes projetos partiram de fora e sem a articulação da própria população e do poder público municipal em pensar em formas de inserção nas transformações que o município passou nestes últimos anos.

Referências

ALBUQUERQUE, Francisco. Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico. Fortaleza: BNB, 1998.

ATLAS BRASIL. Itaguaí, RJ, 2013. Disponível em < http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/itaguai_rj#renda#caracterizacao> Acesso em 19 de nov. de 2018.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BUARQUE, Sergio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

BRANDÃO, Carlos. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, crescimento e salário. Textos para discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, nº 169, p. 1-34, ago. 2008.

BUENO, Júlio. Com a instalação da TKC-SA, abre-se o caminho para instalação de um pólo metal-mecânico naquela área. Rio de Janeiro: Jornal dos Economistas, nº 239, jun. 2009. Disponível em <<http://www.corecon-rj.org.br/anexos/3636573B-3E6076352CDEA708A5455979.pdf>>. Acesso em 17 de nov. 2018.

CICLUS AMBIENTAL. Centro de Tratamento de Resíduos (CTR RIO). Disponível em <http://www.ciclusambiental.com.br/ciclus_ctr.php>. Acesso em 18 nov. 2018.

EXTRA. Prefeito eleito em Itaguaí é condenado a prisão pela 'Máfia das Sanguessugas.' EXTRA, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/prefeito-eleito-de-itaguaei-condenado-prisao-pela-mafia-das-sanguessugas-20568558.html>>. Acesso em 28 nov. 2018.

FINBRA – Finanças do Brasil. Dados contábeis do município de Itaguaí. Disponível em < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>>. Acesso em 19 nov. 2018.

FIORI, José Luís. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.15, nº2, 1994.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Avaliação dos impactos logísticos e socioeconômicos da implantação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, nº 3, jul. 2008.

_____. Decisão Rio 2011.2013. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em < <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/decisao-rio.htm>>. Acesso em 3 dez. 2018.

_____. Decisão Rio 2012.2014. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em < <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/decisao-rio.htm>>. Acesso em 3 dez. 2018.

_____. Decisão Rio 2014.2016. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em < <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/decisao-rio.htm>>. Acesso em 3 dez, 2018.

_____. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal de Itaguaí. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em < <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>>. Acesso em 19 nov. 2018.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

G1 RIO. Prefeito de Itaguaí, RJ, é afastado após denúncias de corrupção. G1 Rio de Janeiro, 2015. Disponível em < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/03/prefeito-de-itagua-i-rj-e-afastado-apos-denuncias-de-corrupcao.html>>. Acesso em 28 nov. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. Itaguaí, 2018. Disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/itagua-i/panorama>> Acesso em 19 de nov. de 2018.

IKEDA JÚNIOR, Riyuzo. Gestão social e controle social no bairro carioca de Santa Cruz e Itaguaí

– RJ: um olhar sobre o desenvolvimento local no território dos megaempreendimentos. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) – Instituto de Ciências Sociais Aplicada, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ.

LOPES, Vera de Fátima Maciel. Era uma vez a ilha de pescadores artesanais: impactos socioambientais dos grandes complexos industriais, conflitos e resistência. (Ilha da Madeira/ Itaguaí/ RJ). 2013. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ.

MARINHA DO BRASIL. Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Disponível em < <https://www.marinha.mil.br/prosub/>>. Acesso em 18 nov. 2018.

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Exportação e Importação Municípios. Disponível em < http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>. Acesso em 19 nov. 2018.

_____. Município de Itaguaí (RJ). Disponível em < <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-municipio?municipio=3302007>>. Acesso em 19 nov. 2018.

MESSENTIER, Allan; LIMA, Rodrigo. TKCSA: um paraíso fiscal em Santa Cruz. PACS, Rio de Janeiro, 2013.

MULS, Leonardo Marco. O desenvolvimento econômico local do município de Itaguaí: o capital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas. 2004. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ.

_____. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. *Economia*, Brasília (DF), v.9, n.1, p. 1-21, jan/abr 2008.

NASCIMENTO, Carlos Alberto Sarmento. Uma análise sobre a política pública do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV), em um território marcado pela mudança: o caso do município de Itaguaí (RJ). 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) – Instituto de Ciências Sociais Aplicada, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ.

O GLOBO. Investigado por desvio de verba, ex-prefeito de Itaguaí Luciano Mota é expulso do PSDB. O GLOBO Rio de Janeiro, 2015. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/rio/investigado-por-desvio-de-verba-ex-prefeito-de-itagua-i-luciano-mota-expulso-do-psdb-15918849>>. Acesso em 28 nov. 2018.

PACS, Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul. Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKC-SA impactos e irregularidades na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. Estabelecimentos por setor Itaguaí. Disponível em < <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>>. Acesso em 19 nov. 2018.

_____. Empregos por setor Itaguaí. Disponível em < <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>>. Acesso em 19 nov. 2018.

RAPOSO, Eduardo. O federalismo, os ciclos da política econômica brasileira e o desenvolvimento do Nordeste (Governos de Dutra a Lula). Cadernos do Desenvolvimento. Ano 5, nº 7. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

RODRIGUES, Rejane Cristina Araújo. Modernização dos portos: análise das transformações na estrutura portuária do país e dos impactos na região da Baía de Sepetiba (RJ). In. Encontro de Geógrafos da

América Latina, 2009, Montevidéo. Anais 12º Encontro de Geógrafos da América Latina. Montevidéo, Universidad de la Republica, 2009, v.1, p. 33-47.

ROSENDON, Roberto Cezar; PEDONE, Luiz. PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos: Contribuições para consolidação da base industrial de defesa marítima brasileira. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 22, nº1, p. 33-68, jan/abr 2016.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado. Rio de Janeiro: Garamound, 2008.

SANTIAGO, Kássia Priscila Maciel. Reestruturação urbana e violência: um estudo de caso sobre segurança pública na cidade de Itaguaí (RJ) entre os anos de 2002 e 2010. 2012. TCC (Curso de Especialização em Políticas de Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ.



v. 5, n.5, jan/jul. 2019 | ISSN: 2527 - 1253

DIVULGAÇÃO DE COLETÂNEA

Com intuito de divulgar o lançamento da coletânea de livros intitulados “Controle Social de territórios: Teoria e Prática” (Volumes de 1 à 4), as edições 5 e 6 da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT), vem exibir as apresentações de todas as edições o prefácios (do 2º volume) e o posfácios (do 1º volume), sendo especificamente divididos os volumes 1 e 2 na 5ª edição da Revista (Janeiro – Junho, 2019) e os volumes 3 e 4 na 6ª edição desta Revista (Julho – dezembro, 2019).

As quatro obras foram financiadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Ministério da Educação do Brasil (MEC), atendendo as diretrizes estabelecidas pelo projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento, em atenção ao Edital 55/2013 CAPES/Pró-Integração/MI, que teve como objetivo estimular e apoiar a realização de projetos conjuntos de pesquisa entre pesquisadores vinculados a diferentes instituições de ensino superior - IES, possibilitando o desenvolvimento de projetos de pesquisa científica e tecnológica, contemplando a formação de recursos humanos (RH) em nível de pós-graduação stricto sensu acadêmico, que incluía entre as atividades o lançamento de obras acadêmicas, vinculadas ao segmento de gestão e controle social. Estas obras foram promovidas em parceria entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade federal do Tocantins (UFT) e instituições colaboradoras, como por exemplo a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina, Simon Bolívar (Equador), entre outras.

O volume número 1 foi publicada pela Editora Universitária da Universidade Federal de Tocantins (EdUFT) e as demais edições (2 à 4), pela Editora Unijuí da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), tais praticas visam a cooperação das instituições de ensino e contribuem para a difusão dos estudos científicos e tecnológicos no Brasil.



**Controle Social de Territórios:
Teoria e Prática
Volume 1**

Fernando Guilherme Tenório (Org.)

Editora Universitária da Universidade Federal de Tocantins (EdUFT)

2018, Vol. 01

ISBN 978-85-60487-54-7

APRESENTAÇÃO

Este primeiro volume faz parte de uma série de quatro originados do projeto Pró-integração que atendeu

ao Edital Capes 55/2013. Na realidade, este projeto dá continuidade ao projeto Pró--Administração – *Gestão social e cidadania: O controle social do desenvolvimento*, que respondeu ao Edital Capes 09/2008 entre os anos de 2010 e 2014. Enquanto o projeto Pró-Administração – *Gestão social, ensino, pesquisa e prática*, tinha como objetivo central estudar conceitos e experiências em gestão social, o projeto Pró-Integração teve como objetivo central discutir esses conceitos e práticas sob o olhar da sociedade enquanto processos de controle do desenvolvimento regional. Portanto, são projetos que se complementam na medida em que o primeiro tratava da teoria e prática em gestão social, o segundo o complementa uma vez que insere na discussão o que já é imanente a gestão social, o controle social.

Enquanto a gestão social significa “substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais” Por sua vez, controle social é o “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, elar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo”. Dado esta imanência, os resultados a serem apresentados nos posteriores volumes, procuram guardar coerência com o conceito e as práticas da gestão social.

A diferença do projeto Pró-Administração que desenvolveu seus estudos a partir apenas da realidade brasileira, no Pró-Integração o seu objetivo ampliou-se na medida em que a proposta era fazer um estudo comparativo entre quatro países da América do Sul: Argentina, Brasil, Chile e Equador. Experiência justificada uma vez que nestes países o conceito e a prática da gestão e do controle social foram objeto de diferentes entendimentos. Podemos dizer, sem entrar nos detalhes dessa percepção dado o espaço limitado nessa apresentação, que os contextos históricos de cada país em muito in-

fluenciaram o entendimento do significado de gestão e controle social.

De todo modo, a experiência do trabalho em rede entre instituições nacionais e estrangeiras, muito contribuiu não só para comparar as diferentes percepções sobre o tema em debate, mas, também, pelos aspectos metodológicos da pesquisa em si.

Como observamos acima, vale salientar que os resultados do projeto Pró-Integração, a semelhança do Pró-Administração, foi implementado sob a forma de rede e contou com a participação direta de quatro instituições de ensino superior (IES): Escola Brasileira de

Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas a quem coube a coordenação geral do projeto, e a participação das seguintes IES: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal de Tocantins (UFT) e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Afim de atender a proposta de um estudo comparativo entre países, o projeto contou com a participação das seguintes universidades estrangeiras: Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina Simón Bolívar (Equador).

Finalmente, neste primeiro volume os estudos relacionados aos países anteriormente citados aparecerão nos volumes posteriores mas poderão ser encontrados na revista *Controle Social e Desenvolvimento Territorial* <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt> periódico eletrônico que faz parte do Projeto Pró-Integração. Além da Apresentação, Prefácio e Posfácio⁴, dividimos este primeiro volume em duas partes contendo três capítulos cada uma delas.

Observamos que os autores serão identificados em cada um dos capítulos.

Parte 1:

- Gestão social e esfera pública: mapeando posições e elaborando uma agenda reconstrutiva de pesquisas.
- Controle social e gestão social: abordagens diferentes ou congruências relevantes?
- Empreendedorismo social *versus* gestão social.

Parte 2:

- O caso Itaguaí – Rio de Janeiro – O controle social no município dos megaempreendimentos: uma análise das vias de controle social em Itaguaí/RJ.
- Políticas públicas e sociais do governo federal (2014 – 2016): em um território de mudanças. Itaguaí – Rio de Janeiro – Brasil.
- As políticas públicas para agricultura familiar como possibilidade de mitigar impactos dos megaempreendimentos na agricultura de Itaguaí/RJ.

Como os leitores poderão observar, a divisão do livro em duas partes será justificada pelos seus respectivos conteúdos. Enquanto na primeira parte tratamos de salientar os conceitos de gestão e controle social, na segunda descrevemos as práticas desses conceitos seguindo as experiências desenvolvidas no município de Itaguaí no estado do

Rio de Janeiro, experiências que muito poderão contribuir para uma melhor compreensão dos conceitos abordados. Boa leitura.

Fernando G. Tenório

Coordenador Geral

Professor Titular da EBAPE/FGV

POSFÁCIO

Da importância de se ouvir o paciente. Em um livro chamado *A moral secreta do economista*, (edição brasileira pela UNESP), Albert Hirschman é perguntado sobre as razões do habitual fracasso em planos econômicos de desenvolvimento regional. Sua resposta é curta e direta; ele atribui às dificuldades a “não se ouvir o paciente”. A linguagem de clínica médica não foi mero exercício de retórica. Ouvir o paciente tem a ver com o comprometimento, o compartilhamento para agir com aqueles que vivem os problemas e são os maiores interessados em evitar riscos e apostar na superação das dificuldades.

No recente caso da SAMARCO, no município de Mariana (MG), em novembro de 2015, houve um tsunami de 62 milhões de metros cúbicos de lama tóxica resultando no maior desastre ecológico no Brasil. Os responsáveis pela gestão da represa tinham condições e formação técnica necessárias para evitar o desastre, mas a prioridade

absoluta era a minimização de custos. Quando essa lógica se impõe sem travas, os seres humanos e o meio ambiente estão em risco. Em nossos quase duzentos anos de independência formal em relação ao império colonial português, o Brasil se consolidou como uma das grandes nações do mundo. No contexto internacional, nosso território é o quinto em população e extensão, possuindo o maior solo agricultável e capaz de aumentar a produção de alimentos e energia sem ter que obrigatoriamente expandir a área já utilizada para esse fim. Temos ciência e tecnologia nas universidades e na EMBRAPA para acionar e levar adiante essas inovações. No âmbito urbano / industrial também contamos com infra-estrutura de pesquisa e instituições capazes de viabilizar a formação de capital e a segurança alimentar e energética, assim como outros aspectos da

institucionalidade de um estado nacional organizado. Basta lembrar algumas siglas para mapear esse caminho percorrido: BNDES, CAPES, CNPq, FINEP, FIOCRUZ, IBGE, INPI, SUS.

Neste começo de século XXI, numa avaliação do mundo corporativo, podemos observar que o tamanho médio das grandes empresas brasileiras, assim como sua inserção no mundo pelas vias do comércio, dos investimentos estrangeiros diretos e das relações contratuais, (formas de internacionalização que se condicionam mutuamente), aumentaram significativamente. Entretanto, há algo de errado nisso tudo. O quadro mais geral da crise política e institucional e seus desdobramentos que emergiram em meados da segunda década deste século XXI, colocaram claramente um conjunto de dificuldades que se relacionam aos conluios praticados no mundo corporativo e governamental em alguns de seus segmentos mais estratégicos.

Se observarmos as macro finanças públicas, além de uma estrutura injusta e regressiva na incidência da carga tributária, há uma orgia de isenções fiscais que enfraquecem o orçamento público justamente nos serviços mais voltados às necessidades básicas, já que o pagamento de juros (dentre os mais altos do mundo) é tratado com prioridade absoluta para garantir o êxito da financeirização no modelo liberal periférico. Os sintomas apontam para um Estado capturado por interesses particulares e à sociedade cabe se defender.

Entretanto, não há processo social sem atores sociais. E nossos atores sociais estão distantes dos processos decisórios e de seus encaminhamentos de forma mais efetiva. Falta informação isenta, transparência, participação qualificada. Nesse sentido, vivemos uma democracia de baixa intensidade. E aí entra a perspectiva da gestão e do controle social. Do ponto de vista teórico é uma alternativa à gestão estratégica e seu ethos monológico, hierarquizado e excludente, que atrofia e deseduca a cidadania. Há espaços, como o sócio ambiental,

onde a prática do controle e da gestão social tem muito a contribuir.

Vale dizer que a gestão e o controle social não são uma panaceia ou regra geral aplicável sobre os fenômenos políticos e administrativos. Bem ao contrário, ambos são linhas de ação e elaboração condicionadas pela conjuntura e por fatores estruturais, podendo se constituir num dos reforços das formas de avançar na inclusão social e produtiva.

Do ponto de vista prático, trata-se de criar e consolidar espaços de entendimento e negociação que reúnam os três vértices de um mesmo triângulo constituído pela sociedade, o mercado e as estruturas governativas. A perspectiva da gestão e do controle social não há feita, como algo acabado e concluído, estando em permanente processo de construção. Nesse sentido o tema assume certa transversalidade e esse aspecto não é trivial.

O livro que apresentamos descreve e analisa aspectos teóricos e práticos dessas formas que buscam alternativas e ganham vida em práticas mais participativas e transparentes, dinamizando assim o acionamento de forças endógenas. Mas devemos estar atentos para

não deixar de lado os macroprocessos e a hierarquia de poderes

Cezar Miranda Guedes

Prof. Dr. PPGCTIA/UFRRJ



Controle Social de Territórios:

Teoria e Prática

Volume 2

Sérgio Luís Allebrandt; Fernando Guilherme Tenório. (Orgs.)

Ed. Unijui, 2018. v.2.

ISBN 978-85-419-0264-9 (impresso)

ISBN 978-85-419-0265-6 (digital)

APRESENTAÇÃO

Este volume dois (juntamente com os volumes 1, 3 e 4) faz parte dos resultados em atendimento ao projeto *Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento* em atenção ao Edital Capes 55/2013 – Pró-Integração – cujo período de execução compreendeu os anos de 2013 a 2018. O tema central desse projeto foi o controle social aqui entendido como o “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo”.² Vale a pena recordar uma das características primordiais deste projeto, o método de trabalho sob a forma de rede. Por que voltamos a salientar esta característica? Porque uma pesquisa dessa natureza não é possível de ser realizada, operacionalizada, apenas por uma instituição. Justamente para atender ao Edital Capes 55/2013, três instituições de Ensino Superior, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), da Fundação Getulio Vargas (FGV), em aliança com outras duas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Federal do Tocantins (UFT), deram início ao processo de efetivação do projeto. Como a intenção, no entanto, era fazer um estudo comparativo entre Argentina, Brasil, Chile e Equador, foi necessário associar-nos com a Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), Universidad de Los Lagos (Chile) e Universidad Andina Simon Bolívar (Equador).

Apesar disso, percebemos a necessidade de estudar um caso brasileiro que bem tipificasse a participação cidadã no processo de desenvolvimento regional. Assim, escolhemos as experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Estado do Rio Grande

do Sul. Para tanto contamos com a associação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí), que por meio dos recursos financeiros cedidos pelo fundo de pesquisa da FGV (Projetos de Pesquisa Aplicada – PPA), facilitou a realização das pesquisas de campo, fato que também contribuiu para que os mestrandos da Unijuí pudessem incorporar as suas respectivas dissertações.

Assim, este segundo volume dessa série de quatro, ilustra os resultados dessa parceria entre as instituições universitárias diretamente envolvidas no projeto (Ebape/FGV, UFRRJ e UFT) e a Unijuí, que historicamente vem estudando as experiências dos Coredes. Este volume está organizado em duas partes.

Na Parte 1 estão reunidos os capítulos que abordam os resultados das pesquisas realizadas no âmbito do PPGDR/Unijuí. São sete capítulos: os primeiros 2 (Escopo teórico e Escopo metodológico) dão suporte teórico e metodológico aos estudos desta parte do livro. O capítulo 3 estuda a dinâmica dos Conselhos Regionais e Municipais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul (Coredes e Comudes). Na sequência os capítulos 4, 5 e 6 abordam os resultados das pesquisas realizadas em três Coredes e respectivos Comudes da região noroeste gaúcho (Coredes Missões, Celeiro e Noroeste Colonial). Integra esta Parte 1 o capítulo 7, que analisa os resultados da pesquisa realizada na região de São Joaquim, no Estado de Santa Catarina. Os quatro capítulos são resultantes de dissertações de Mestrado realizadas no PPGDR/ Unijuí em 2016 e 2017.

Na Parte 2 estão reunidos os resultados decorrentes de uma dissertação de Mestrado desenvolvida no âmbito do PPGDR/UFT (Capítulo 8), uma tese de Doutorado (Capítulo 9) e duas dissertações de Mestrado (Capítulos 10 e 11) desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) e do Programa de Pós-Graduação

duação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT) da UFRRJ.

Boa leitura.

Fernando G. Tenório

Coordenador Geral

Professor Titular da Ebape/FGV

PREFÁCIO

O Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), que inclui os pesquisadores, doutorandos e mestrandos da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (PPGDR/Unijuí), já integra a Rede de Pesquisa coordenada pelo Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) da Ebape/FGV há mais de dez anos.

Entre 2007 e 2009 participou do projeto *As Políticas Públicas nas Perspectivas da Desigualdade*, por meio do convênio Finep-Eaes/FGV, sob a coordenação do professor doutor Peter Kevin Spink, cujo objetivo foi criar um sistema de monitoramento e análise de políticas públicas de desenvolvimento local, com ênfase em seu impacto direto ou indireto na redução das desigualdades sociais, econômicas e políticas, como também de gênero e raça, visando a contribuir para a melhoria de sua eficácia. Neste projeto o GPDeC realizou pesquisas em seis municípios da Região Noroeste do Estado. Entre 2010 e 2014 o PPGDR/Unijuí atuou como instituição associada no projeto *Gestão Social: ensino, pesquisa e práticas* apoiado pelo Edital Pró-Administração/Capes 09/2008, sob a coordenação geral do Pegs/ Ebape/FGV, que teve como principal objetivo fomentar

a inserção da temática da gestão social em atividades de ensino, pesquisa e extensão, sobretudo na análise de políticas públicas.

No âmbito do atual projeto *Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento*, em atenção ao Edital Capes 55/2013 – Pró-Integração, buscou-se ampliar estudos sobre a temática da Gestão Social e do Controle Social. Especificamente focava-se, como o próprio título da presente obra evidencia, na temática do Controle Social de Territórios e, no caso dos capítulos da Parte 1 deste volume, no Controle Social do Desenvolvimento Regional.

Foi neste contexto que nasceu a proposta de realizar a pesquisa no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul. Abordar os Coredes teve um duplo papel. Em primeiro lugar eles serviram para delimitação espacial do *locus* empírico da pesquisa. Assim sendo, foram estudados três Coredes na região de atuação da Unijuí, instituição executora desta etapa do projeto Pró-integração. São eles: Corede Missões, Corede Noroeste Colonial e Corede Celeiro.

Em segundo lugar a opção em estudar os Coredes diz respeito ao objetivo maior da pesquisa, tendo em vista que, conforme os princípios de sua concepção e existência, bem como sua forma geral de atuação (veja Capítulo 3), se constituem em espaços propícios às práticas de Gestão Social e de Controle Social do desenvolvimento regional.

Para além dos Coredes em si, foram objeto de estudo os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) de cada um dos municípios que constituem os respectivos Coredes. Se os Comudes têm sua atenção voltada, sobretudo, para o desenvolvimento local, do município, os Coredes primam pela articulação regional, visando a pensar e influenciar questões de interesse supramunicipal. Nesse sentido, estas duas entidades, dada sua fina-

lidade principal, mostram-se como *locus* privilegiado de possível exercício de algum tipo de controle social sobre o desenvolvimento de seu território de abrangência.

Entender da maneira mais acurada possível o que se passa nestes âmbitos institucionais constitui-se em tarefa acadêmica e social deveras pertinente e relevante. Sobretudo porque se trata de experiências participativas oriundas da organização da sociedade civil já bastante arraigadas na história recente do Rio Grande do Sul, mas também porque, e apesar disso, tais práticas podem não necessariamente fazer jus aos princípios que lhes deram origem, nem necessariamente podem ser de fato efetivas no que tange a um possível controle sobre as dinâmicas de desenvolvimento das respectivas regiões. Particularmente porque muitos dos elementos que incidem sobre tais dinâmicas regionais podem não ser controláveis pelos atores locais/regionais, sobretudo se tais regiões estiverem imersas em cadeias produtivas globais, geridas por atores externos às regiões em estudo (Mueller, 2018).

Assim sendo, os Capítulos 4, 5 e 6 trazem resultados destas pesquisas realizadas em Coredes e Comudes da Região Noroeste do Estado, viabilizando ainda a formação de três mestres em Desenvolvimento Regional nesta temática. Durante as reuniões de trabalho desenvolvidas pelo GPDeC surge o interesse de mais um mestrando, propondo estudar a temática do controle social no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs) que atuam no Estado de Santa Catarina. Desta forma viabilizou-se a conclusão de mais uma dissertação no âmbito do projeto abordando a dinâmica do controle social do desenvolvimento, cujos resultados são tratados no Capítulo 7.

Para a operacionalização dos conceitos, o GPDeC valeu-se da matriz de categorias e critérios de análise originada dos estudos do Pegs/Ebape e já amplamente testada por diversos grupos de pesquisa, mas pro-

pôs a inclusão de uma sétima categoria e respectivos critérios, com vistas a analisar mais especificamente o controle social. Estas categorias e critérios são apresentados no Capítulo 2 deste livro.

Além dessas categorias e critérios, o grupo de pesquisadores que conduziu a realização destes trabalhos considerou pertinente orientar-se pela Hermenêutica de Profundidade (HP) como opção metodológica (ver Capítulo 2) para captar o entendimento dos sujeitos da pesquisa (gestores públicos e participantes dos Coredes e Comudes nos casos gaúchos e participantes do CDR no caso catarinense) sobre as dinâmicas do desenvolvimento regional e o controle social das políticas públicas que repercutem no desenvolvimento das regiões. Do confronto dessas falas com as respectivas contribuições teóricas que embasam o estudo, valendo-se das etapas da HP, é que se descortinam descobertas e aprendizados que são esmiuçados aqui.

Esta parte do livro foi estruturada da seguinte forma: os Capítulos 1 (Escopo Teórico) e 2 (Escopo Metodológico) constituem-se nos referenciais teórico-metodológicos que orientam os Capítulos 4 a 7. Por isso, estes quatro capítulos se organizam com uma caracterização dos *locus* e dos sujeitos, específicos de cada região e na discussão, análise e resultados decorrentes dos estudos de caso. O Capítulo 3 tem o objetivo de descrever e analisar a experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, com vistas a facilitar o entendimento das dinâmicas estudadas nos Capítulos 4, 5 e 6. No final da Parte 1 são relacionadas as referências que correspondem aos 7 capítulos desta parte do livro.

Sérgio Luís Allebrandt

Professor-titular do PPGDR/Unijui

POLÍTICA EDITORIAL

A Revista **Controle Social e Desenvolvimento Territorial** tem foco somente na publicação de textos inéditos. Os textos submetidos, portanto, não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos.

Devido ao contexto multicultural latino americano que embasa a constituição da revista, são aceitos textos em português, inglês e espanhol. Todos os artigos, ensaios e casos de ensino deverão apresentar resumo e palavras-chaves nos três idiomas. A redação de todos os textos deve seguir as normas ABNT (NBR 6022).

O processo de avaliação é por double blind review. Isto quer dizer que os textos serão avaliados por dois pareceristas, sem que haja identificação dos autores para os mesmos. Em seguida à avaliação, os pareceristas recomendam o que deve ser feito em relação ao texto submetido: (a) rejeição; (b) publicação sem revisão; (c) publicação somente após revisões no conteúdo; (d) publicação após pequenas revisões na linguagem, formatação ou normas ABNT.

Após a recomendação dos pareceristas, os textos são encaminhados para a revisão pela Corpo Técnico da revista, no caso (b) ou para as correções pelos autores, nos casos (c) e (d).

1. Formato:

Formato do papel: A4;

Formato do arquivo: doc ou docx.

Margens: 3 cm (superior e esquerda); 2 cm (inferior e direita).

Fonte: Times New Roman, tamanho 12.

Espaçamento entre linhas: 1,5.

Paginação: o texto deve vir inteiramente sem paginação.

2. Limitações no número de páginas:

Artigo: Entre 15 e 30 páginas

Ensaio: Entre 15 e 30 páginas

Resenha: Entre 3 e 5 páginas

Caso de ensino: No máximo 15 páginas

Em todos os tipos de textos aceitos para submissão pela revista, o título, corpo do texto, referências, apêndices, anexos e notas explicativas deverão estar

incluídos em sua totalidade no total de páginas a ser submetido. Os resumos e palavras-chaves (nos 3 idiomas) devem ser incluídos dentro do total de páginas somente nos casos dos artigos, ensaios e casos de ensino.

3. Anonimato dos autores:

As informações sobre os autores não poderão constar nem no texto, tampouco nas propriedades do arquivo. É necessário atentar para a auto-citação excessiva, o que pode levar à identificação dos autores.

4. Conteúdo do arquivo a ser submetido:

O texto deve ser submetido em sua totalidade em apenas um arquivo.

O arquivo deve conter o título, resumos e palavras-chaves nos três idiomas (no caso dos artigos, ensaios e casos de ensino), sem identificação de autoria. Os resumos devem conter no máximo 250 caracteres incluídos os espaços em branco, seguindo a norma ABNT para apresentação de resumos (NBR 6028).

Em seguida, deve ser apresentado o corpo do texto, contendo introdução, desenvolvimento, considerações finais e referências. As citações ao longo do texto devem seguir as normas ABNT de citação (NBR 10520).

Opcionalmente podem ser incluídos notas explicativas, agradecimentos, referências, apêndices e anexos. As referências devem seguir as normas ABNT de referenciamento (NBR 6023). Os outros elementos citados devem seguir as normas ABNT para apresentação de artigos (NBR 6022).

5. Utilização de elementos não-textuais:

Os elementos não-textuais (tabelas, quadros, gráficos, imagens) devem ser utilizados com parcimônia. As imagens devem estar em formato JPG e possuir resolução mínima de 300 dpi, no caso de fotos.

Indexadores:

Sistema Regional de Información en Línea para
Revistas Científicas de América Latina, el Caribe,
España y Portugal