

# CSDT

controle social e  
desenvolvimento territorial

control social y  
desarrollo territorial



UFRRJ



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO TOCANTINS



CAPES



EBAPE

## 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)  
 Vinícius Henrique Brandão (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)

### Autor foto de capa:

Local:

## SUMÁRIO

<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SAÚDE NO BRASIL: ANÁLISE DE CONTEÚDO DESTACANDO LIMITES E POSSIBILIDADES .....</b>	<b>06</b>
(Sílvia Ferreira Unifal-MG,, Adílio Renê Almeida Miranda UFLA , Virgílio César da Silva e Oliveira UFJF, Tania Margarete Mezzomo Keinert University of Texas at Austin, EUA)	
<b>ESTRUCTURACIÓN DE CAPITAL EN EMPRESAS COOPERATIVAS COMERCIALES: UNA INTERPRETACIÓN ECONÓMICA A LAS RESERVAS INDIVISIBLES DE CAPITAL DESDE LA TEORÍA DEL ORDEN JERÁRQUICO .....</b>	<b>23</b>
(María Eugenia Fernández, UNRC)	
<b>USO, ACCESO E APROPIACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LOS EMPRENDIMIENTOS DE PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA EN LA AGROPECUARIA ARGENTINA: ALGUNOS APUNTES .....</b>	<b>42</b>
(Fabiana Verónica Giovannini UNRC/UFRRJ, Gustavo Cimadevilla UNRC/UFRRJ, Cezar Augusto Miranda Guedes UFRRJ)	
<b>DESAFIOS NO PROTAGONISMO SOCIAL DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE NA MANUTENÇÃO DA REDE E DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) .....</b>	<b>65</b>
(Bianca Souza Bacelar lima UNEB, Jenifen Miranda Vilas Boas UCES, Eliana do Sacramento de Almeida UNEB, Silvana Gomes Nunes Piva UCES, Ariela Dias de Freitas Oliveira UNIVASF)	
<b>A REGULARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS RURAIS NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL COM ENFOQUE NO REGISTRO IMOBILIÁRIO .....</b>	<b>85</b>
(Fabiano de Moraes Benke, Matias Pereira Rodrigues)	
<b>AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS A PARTIR DE TRÊS VARIÁVEIS: CONHECIMENTO, AUTONOMIA E INTEGRIDADE .....</b>	<b>109</b>
(Welliton Resende Silva, UEMA)	
<b>RESENHA DO LIVRO: “A NOVA CIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES: UMA RECONCEITUAÇÃO DA RIQUEZA DAS NAÇÕES” DE ALBERTO GUERREIRO RAMOS .....</b>	<b>127</b>
(Fernando Silva Lima UFT, Waldecy Rodrigues UnB, Ailton Cardoso Cançado UFT)	

No momento em que a pandemia causada pela Covid-19 impacta governos e sociedades, cresce a importância do controle social sobre a Administração Pública e suas políticas, com a finalidade de uma maior transparência e eficiência das ações governamentais. A atual edição da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial apresenta uma resenha de livro e sete artigos como contribuição ao debate de uma gestão pública mais ética e eficiente. Nesta edição, encontraremos estudos nas áreas de participação social no Sistema Único de Saúde (SUS), investimentos em cooperativas, uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) em pequenas empresas familiares, aproveitamento de Tecnologias Sociais, proposições para uma Reforma Agrária mais justa, e efetividade de Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (CACS).

O Sistema Único de Saúde (SUS) é analisado no primeiro artigo. A pesquisa centrou-se em artigos da base de dados Periódicos CAPES, por meio de uma análise de conteúdo. O estudo aponta uma forte influência dos conselheiros representantes de corporações nos Conselhos de Saúde e identificou o centralismo e o democratismo como fatores limitantes à participação social no SUS.

As cooperativas comerciais na Argentina são investigadas no segundo artigo. O estudo compara, por meio da teoria de jogos, o comportamento econômico de investidores externos levando em conta a diferença entre a racionalidade cooperativa e a racionalidade de mercado. O artigo propõe critérios analíticos que permitam estudar a lógica de financiamento de cooperativas de serviços públicos, nesse país.

Também no contexto argentino, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) são descritas e discutidas quanto aos seus aspectos de uso, acesso e apropriação, no âmbito de produtores familiares de pequena escala. O estudo mostra que o processo de adoção das TIC é socialmente localizado e condicionado por variáveis do ambiente técnico-econômico.

O quarto artigo é um ensaio teórico que apresenta a relevância da participação popular no controle

das políticas públicas de saúde e dos serviços na rede Sistema Único de Saúde (SUS). O estudo evidenciou a relevância do controle social para a construção de uma gestão mais transparente e efetiva do SUS.

O debate a regularização fundiária no país é apresentado no quinto artigo. A partir da experiência da Reforma Agrária no Estado do Mato Grosso do Sul, o estudo propõe um conjunto de procedimentos administrativos para a realização de registros imobiliários dos assentamentos rurais que são imprescindíveis para uma reforma agrária bem sucedida.

As causas da falta de efetividade dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (CACS) de cinco municípios maranhenses foram apresentadas na pesquisa do último artigo. O diagnóstico apresentado no estudo busca fornecer melhores estratégias de intervenção na política de controle social dessa área.

A edição finaliza com a resenha do livro “A Nova Ciência das Organizações: Uma Reconceitualização da Riqueza das Nações” de Alberto Guerreiro Ramos.

Boa leitura!

Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira  
(MPCGP/PPGCC-UERJ)

Todo conteúdo publicado na Revista CSDT, como: dados, fotos, gráficos, tabelas, opiniões, análises e ortografia são de total responsabilidade de seus autores

**CARTA DOS EDITORES**

Prezados leitores, o motivo desta carta é divulgar uma nova linha editorial da CSDT. Quando a revista foi criada em 2014 tinha como objetivo atender ao Edital CAPES nº55/2013 – PRÓ-INTEGRAÇÃO por meio do projeto Gestão social e cidadania: o controle social do desenvolvimento regional. Um dos produtos previstos seria a criação de um periódico que divulgasse os resultados do projeto durante a sua implementação não impedindo, contudo, que artigos oriundos de outras instituições de ensino superior fossem divulgados pela revista. Ocorreu que desde o primeiro número tem sido crescente a demanda de artigos a serem avaliados pela CSDT. Assim, concluído o projeto em 2018 o coletivo dos editores decidiu manter a publicação da revista com a qual já estamos no sétimo número.

Outra decisão que o coletivo de editores resolveu implementar foi a criação de um espaço na revista para divulgar artigos e/ou relatórios oriundos de experiências dedicadas a extensão universitária. Ou seja, a partir do próximo número esperamos passar a divulgar conteúdos que explorem uma atividade – extensão, poucas vezes considerada como importância a ser divulgada na tríade ensino-pesquisa-extensão. Desse modo e obedecendo aos critérios previstos à divulgação de artigos desde o início de seu lançamento, a CSDT publicará, sob um espaço determinado – Experiências em Extensão Universitária, aquelas vivências acadêmicas além do ensino e da pesquisa. Aqueles que o desejarem poderão enviar resultados ainda em processo, isto é, a atividade de extensão, dependendo do caso, não necessariamente deverá estar concluída para ser divulgada.

Airton Cardoso Cançado

Fernando G. Tenório

Lamounier Erthal Vilella



## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SAÚDE NO BRASIL: ANÁLISE DE CONTEÚDO DESTACANDO LIMITES E POSSIBILIDADES**

Sílvia Ferreira <sup>1</sup>

Adílio Renê Almeida Miranda <sup>2</sup>

Virgílio César da Silva e Oliveira <sup>3</sup>

Tania Margarete Mezzomo Keinert <sup>4</sup>

1 Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Unifal-MG, pós-graduada em Metodologia do ensino e Psicopedagogia, Pedagoga graduada em Administração Escolar pelo Instituto de Ciências Sociais de Americana, Supervisão Escolar e Orientação Educacional pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras “Professor José Augusto Vieira”. Pesquisadora do Grupo Analítico Saúde - GAS (IS/UNIFAL) e Técnica em Assuntos Educacionais da Unifal-MG. campus Varginha. E-mail: silvia.ferreira@unifal-mg.edu.br

2 Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras, na área de Organizações, Sociedade e Gestão. Mestre e graduado em Administração pela mesma Universidade. Professor Adjunto da Universidade Federal de Alfenas - Campus Varginha. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Estudos Organizacionais, Recursos Humanos e Administração Pública. Possui experiência de pesquisa nos seguintes temas: Cultura e identidade, Relações raciais, PCDs e trabalho, Cultura brasileira e Administração Pública, Políticas Públicas. E-mail: adilio.miranda@unifal-mg.edu.br

3 Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2001), mestrado (2004) e doutorado (2009) em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras. É professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal de Juiz de Fora. Atua na área de Administração, com ênfase em Administração Pública. E-mail: virgilio.oliveira@ufjf.edu.br

4 Pós-doutoramento na University of Texas at Austin, EUA (2002) sobre Gestão da Qualidade de Vida Urbana com bolsa da FAPESP. Doutorado em Administração (1999) e Mestrado em Administração Pública e Governo (1991) pela Fundação Getúlio Vargas/São Paulo. Especialização em Economia Pubblica pela Università Commerciale Luigi Bocconi/Itália (1990) e Especialização em Administração Municipal e Regional pela University of Haifa/Israel (1989). Administradora Pública e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. É Pesquisadora Científica V do Instituto de Saúde da SES/SP. Coordenadora do GAS – Grupo Analítico em Saúde (IS/UNIFAL). E-mail: taniak@isaude.sp.gov.br

## RESUMO

Analisar a participação social é trabalho de suma importância para a área de saúde, uma vez que, desde a Constituição Federal de 1988, ela está inclusa como um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse sentido, o objetivo deste estudo é o detalhamento e a análise de elementos constituintes de pesquisas orientadas pelo método científico. Foi utilizada a metodologia de Análise de Conteúdo, meio a partir do qual inferências foram realizadas através de aspectos-chave da participação social em saúde no Brasil. Os artigos sobre a temática participação social em saúde foram extraídos do banco de dados no Observatório de Políticas Públicas da UFMG - OPP, coletados no portal de periódicos da CAPES no período de 2005 a 2016. Foram criadas categorias de análise baseadas na literatura sobre participação social, sendo elas: atores, tipos, níveis, objetivos e limites. Foi possível perceber que os conselheiros aparecem como os principais atores nos estudos sobre participação social. Em relação aos tipos, predominam artigos sobre a participação corporativa. Em termos de níveis da participação aparecem características como informação, consultas, elaboração de recomendações, as quais são níveis abaixo da cogestão. Os objetivos da participação demonstrados nos artigos analisados privilegiam a autopromoção entendida como realização da cidadania. Por fim, aparecem como limites à participação, o democratismo e o centralismo, com maior ocorrência deste último. Esta reflexão contribui para o aprimoramento das pesquisas e para a prática da participação ao analisar os elementos constituintes de seus estudos.

**Palavras-chave:** participação social; controle social; democracia; saúde

## ABSTRACT

Analyzing social participation is an essential work for the healthcare system, as, since the Constitution of the Federative Republic of Brazil from 1988, it is included as one of National Health Service's (SUS) principles. This way, the objective of this research is detailing and analyzing the constituent parts of researches oriented by scientific method. The Content Analysis method was used, being the mean by which inferences were made considering key aspects of social participation in the healthcare system in Brazil. The articles about social participation in the healthcare system were obtained in a database on Observatory of Public Policies from UFMG - OPP, collected in CAPES' journals website from 2005 to 2016. Categories were created based on the literature about social participation, being those: actors, type, levels, objectives, and limits. It was possible to notice that the counselors appear as the main actors in the social participation studies. About the types, articles about corporate participation predominate. In terms of levels of participation, some characteristics appear, like information, the consultations, elaboration of recommendations, which ones are some levels below co-management. The participation's objectives showed in the analyzed articles favor self-promotion as a citizenship achievement. Finally, some participation limits appear, like the democratism and centralism, where the latter appears more. This reflection contributes to researches improvement and also for participation practices when analyzed the constituent's parts from their studies.

**Keywords:** social participation; social control; democracy; health

## RESUMEN

Analizar la participación social es trabajo de suma importancia para el área de salud, ya que desde la Constitución Federal de 1988, se incluye como uno de los principios del Sistema Único de Salud (SUS). En este sentido, el objetivo de este estudio es el detalle y el análisis de elementos constitutivos de investigaciones orientadas por el método científico. Se utilizó la metodología de Análisis de Contenido, medio a partir del cual inferencias fueron realizadas a través de aspectos clave de la participación social en salud en Brasil. Los artículos sobre la temática participación social en salud fueron extraídos de la base de datos en el Observatorio de Políticas Públicas de la UFMG - OPP, recogidos en el portal de revistas de CAPES para el período 2005-2016. Se crearon categorías de análisis basadas en la literatura sobre participación social, siendo ellas: actores, tipos, niveles, objetivos y límites. Fue posible percibir que los consejeros aparecen como los principales actores en los estudios sobre participación social. En relación a los tipos, predominan artículos sobre la participación corporativa. En términos de niveles de participación aparecen características como información, consultas, elaboración de recomendaciones, que son niveles inferiores a la cogestión. Los objetivos de la participación demostrados en los artículos analizados privilegian la autopromoción entendida como realización de la ciudadanía. Por último, aparecen como límites a la participación, el democratismo y el centralismo, con mayor ocurrencia de este último. Esta reflexión contribuye al perfeccionamiento de las investigaciones y a la práctica de la participación al analizar los elementos constitutivos de sus estudios.

**Palabras clave:** participación social; control social; democracia; salud.

## 1 Introdução

Considerando-se a importância da participação da sociedade na consolidação da jovem democracia brasileira e entendendo a participação não apenas como instrumento para resolução de problemas, mas, especialmente, como forma de desenvolvimento de potencialidades humanas (o que só pode ocorrer em uma sociedade que permita e facilite o engajamento cidadão, como esclarece Bordenave (1983)), torna-se oportuno conhecer de que forma a participação social no Brasil vem se desenvolvendo, entre avanços e retrocessos.

De acordo com Demo (1993), ainda que a participação tenda a figurar no campo da utopia, ela é realizável, mesmo que distinta de qualquer configuração ideal. Segundo o autor, ela nunca será suficiente e precisa ser criada, conquistada e recriada. Ou seja, é resultado de lutas e conquistas diárias. Portanto, precisa ser constantemente problematizada e discutida.

Analisar a participação social em saúde, por sua vez, é ato de suma importância, uma vez que foi o Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da legislação que o estruturou, o primeiro arcabouço de política pública no país a encampar a participação social como um de seus pilares. Além disso, o segmento da saúde se destaca como o mais maduro no que diz respeito à organização de conferências de políticas públicas no Brasil, processo que materializa o diálogo entre entes federativos em prol do aperfeiçoamento das ações estatais. Elas ocorrem, na saúde, desde a década de 1940, sendo que a última (décima sexta) foi realizada em 2019.

Destaca-se como objetivo deste artigo

o detalhamento e a, em pesquisas orientadas pelo método científico, de aspectos-chave da participação social em saúde no Brasil, compreensíveis à luz de categorias específicas, que abarcam sua complexidade.

Para tanto, buscou-se artigos científicos que tratassem dessa temática. Foi encontrado um vasto banco de dados no Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal de Minas Gerais, o qual foi estruturado após a seleção de fontes no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), entre 2005 e 2016.

Partindo desse corpus, que conta com 179 artigos teóricos e 259 artigos teórico-empíricos que tratam genericamente do tema “participação”, 33 textos foram inicialmente selecionados, pois discutem especificamente participação em saúde. Após apreciação de seu conteúdo, dezessete permaneceram, pois apresentam a participação social em saúde como discussão central (finalística) e não como meio para descrição ou análise de processos sociais diversos.

O referencial teórico, que subsidiou a seleção de categorias para caracterização e compreensão da participação, contemplou atores engajados nas dinâmicas participativas, espaços sociais ou arenas em que se participa, os tipos de participação, seus níveis, seus objetivos, suas limitações e seus riscos. Referenciais relevantes para a problematização e o entendimento desses aspectos foram reunidos<sup>5</sup>.

Em cada artigo foram identificados os trechos relacionados às categorias, ou seja, as Unidades de Registro (UR) e as Unidades de Contexto (UC), que são os fragmentos que melhor expressam aquilo que

<sup>5</sup> Uma discussão pormenorizada dessas categorias encontra-se em Oliveira et al. (2017)



se busca entender. Ressalta-se o propósito de “ouvir”, sob orientação das categorias, os textos. Desse processo, isto é, da análise de conteúdo, irão emergir inferências, capazes de favorecer, modestamente, o entendimento do processo de participação social em saúde no Brasil.

## **2 Participação social em saúde: categorias para sua compreensão**

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco no processo de redemocratização das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Por meio dela, novos instrumentos para concretização da vontade popular foram estabelecidos e, de forma igualmente importante, os princípios da descentralização e da participação foram valorizados. A descentralização pretendeu irradiar responsabilidades e recursos da União para estados membros e municípios e a participação buscou criar meios para a cogestão de políticas públicas e para o controle social.

Nos anos 1990, o texto constitucional foi regulamentado e campos importantes de provisão social – tais como saúde, assistência social e promoção dos direitos da criança e do adolescente – passaram a contar com elementos normativos inovadores, notadamente a Lei Orgânica da Saúde, nº. 8.080 (BRASIL, 1990a), a Lei Orgânica da Assistência Social, nº. 8.742 (BRASIL, 1993) e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº. 8.069 (BRASIL, 1990b).

Especificamente no caso da saúde, segmento de absoluta relevância para o bem-estar coletivo e que congrega atores plurais (com interesses nem sempre convergentes),

uma segunda norma dedica-se exclusivamente à participação comunitária no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se da Lei nº. 8.142, de 1990 (BRASIL, 1990c).

As leis nº. 8.080 e 8.142, sendo a primeira complementada pela Lei nº. 12.466 (BRASIL, 2011), favorecem a compreensão do conjunto de atores que deve conceber, implementar e avaliar as políticas públicas de saúde, nos três níveis federativos. São esses: a) servidores públicos e lideranças políticas, que integram o Ministério da Saúde, as secretarias estaduais e municipais de saúde, os consórcios intermunicipais de saúde e as comissões intergestores bipartite (estadual) e tripartite (federal) e b) cidadãos, que interagem em conselhos gestores intramunicipais, municipais, intermunicipais, estaduais e nacional (Conselho Nacional de Saúde), representando usuários do SUS, profissionais da saúde e prestadores de serviços de saúde.

Como arenas formais de debate, pactuação e deliberação destacam-se os conselhos gestores (nos múltiplos formatos citados) e as conferências, que representam um processo piramidal (bottom-up) no qual municípios, estados e federação organizam elementos para aprimoramento democrático das políticas públicas vigentes (SOUZA et al., 2013). O segmento da saúde se destaca como o mais maduro no que diz respeito à organização de conferências no Brasil.

Atores e arenas são expressões do tradicional binômio ação e estrutura no arranjo público de saúde brasileiro. Eles dão forma à participação que, para ser compreendida de fato, requer algumas categorias, que expressam seus tipos, níveis, objetivos (ou possibilidades), limitações (ou obstáculos) e riscos.

Deve-se a Nogueira (2005) o

estabelecimento de tipos que caracterizam formas de participação com menor ou maior poder de transformação social. Assim, a participação assistencialista estrutura-se em iniciativas de auxílio comunitário, que buscam minimizar o infortúnio ou otimizar recursos coletivos. A participação corporativa diz respeito ao atendimento de interesses particulares, beneficiando grupos restritos. Já a participação eleitoral é dotada de poder indireto para promoção de mudanças. Ela exige engajamento limitado (ato de votar), mas dá corpo aos poderes Executivo e Legislativo. A participação política, ao contrário das demais, alimenta a ação de atores coletivos que podem apresentar demandas ao Estado, dialogar e pressionar para que sejam atendidas. Trata-se da mais nobre e da mais altruísta forma de participação. Há, por fim, a participação gerencial, na qual o poder político e o poder social se solidarizam. Reside, nesse processo, uma possível distorção: demandas sociais pontuais (de grupos relativamente próximos às elites políticas) são atendidas em troca de apoio político ou da transferência de responsabilidades (que desonera inadequadamente autoridades públicas). A participação institucionalizada pós-1988, se, em certos contextos, for meramente concedida, poderá operar para esse desvirtuamento.

Além dos tipos de participação, níveis também podem ser estabelecidos, revelando a intensidade da centralização decisória entre dirigentes e dirigidos (BORDENAVE, 1983). Em uma escala, o nível mais rudimentar seria a informação/reação, seguido de consultas facultativas, consultas obrigatórias, solicitação de elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão. A noção de cogestão estabelece uma fronteira, na qual a possibilidade de decidir se torna equânime entre dirigidos e dirigentes. Em contextos de

delegação há o protagonismo dos dirigidos. A autogestão elimina a diferenciação entre esses grupos.

Um detalhamento do que é possível obter com a participação pode ser atribuído às reflexões de Demo (1993). Assim, seus objetivos são a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder, o controle da burocracia, a negociação e a consolidação de uma cultura democrática. A autopromoção refere-se ao protagonismo de beneficiários das ações públicas nos processos que buscam suprir suas carências. A realização da cidadania vincula-se à organização coletiva a partir de direitos e deveres, compreendidos e respeitados. Para tanto, regras coletivas devem ser pactuadas democraticamente, de modo que haja o controle de poderes excessivos, tanto da elite política quanto de corpos burocráticos. Tal organização coletiva deve ser repactuada, renegociada, sempre que necessário – aprimorando laços de confiança (de cultura democrática) entre sociedade ativa e Estado democrático de direito.

Além de objetivos, a participação apresenta limitações, isto é, elementos intrínsecos que, se estiverem hipertrofiados, podem comprometê-la. São estes: o democratismo, o centralismo, o populismo, o purismo e o assistencialismo (DEMO, 1993). Democratismos vinculam-se a exageros relativos às premissas da própria democracia, inviabilizando a condução razoável de processos coletivos. O centralismo marca a ação de lideranças que invertem o fluxo interativo, ou seja, movimentos da base para o topo de coletivos se tornam mais frágeis que ações do topo para a base. A crença em uma razão absoluta do arranjo participativo

(que dificulta o diálogo com outros estratos sociais) dá força à noção de populismo, assim como a idealização da participação (que impede o reconhecimento de suas contradições) alimenta o purismo. O êxito da participação pode ser comprometido, por fim, pelo assistencialismo, que com benesses compensatórias e etéreas, pode desmobilizar atores sociais.

Associa-se também a Demo (1993) um inventário dos riscos da participação, que informam sobre seus possíveis desvirtuamentos. Dinâmicas participativas paliativas, efêmeras, demoradas ou suspeitas não atingem seus propósitos. São paliativas as que se tornam meios de legitimação das elites detentoras do poder. São efêmeras as que se esgotam rapidamente, que não se sustentam. As demoradas oferecem convites constantes à desmobilização. As suspeitas são as que parecem cooptadas, que não são minimamente incomodadas ao status quo.

### 3 Procedimentos metodológicos

O detalhamento dos procedimentos metodológicos encontra-se organizado em dois tópicos. O primeiro esclarece a seleção de fontes, que constituíram o corpus de pesquisa. O segundo pormenoriza a essência da análise de conteúdo, meio a partir do qual inferências foram realizadas.

#### 3.1 Seleção do corpus de pesquisa

O propósito de discutir aspectos-chave da participação social em saúde no Brasil, partindo de um corpus consistente, caracteriza este estudo como qualitativo.

Seu desenvolvimento demandou um bom repositório de fontes. Diante disso, o Observatório de Práticas Participativas (OPP), vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais, pôde prover um conjunto de artigos, centrado em experiências de engajamento social. Os textos foram selecionados por meio do portal de periódicos da Capes, abarcando os anos de 2005 a 2016.

O projeto do OPP começou a ser desenvolvido em agosto de 2015. Para selecionar os artigos foram utilizadas como critérios de busca as seguintes temáticas: participação social (de forma ampla), orçamento participativo, conselhos, conferências, fóruns, audiências públicas e políticas públicas participativas setoriais (saúde, educação, habitação, meio ambiente, desenvolvimento local, entre outras). Elas foram sintetizadas nas seguintes palavras-chave: participação cidadã, participação comunitária, participação política, cidadania, democracia, participação social e participação.

Os levantamentos foram realizados entre maio de 2016 e março de 2018, resultando em 259 artigos com base empírica, que foram lidos e categorizados para alimentação do banco de experiências do OPP. Nesse mesmo levantamento, foram selecionados 179 artigos teóricos e foi constatado que o marco teórico da participação é interdisciplinar e apresenta um caráter inacabado, demandando maior aprofundamento e sistematização. Dadas essas características, optou-se por pesquisar o estrato “multidisciplinar” (entre as áreas de conhecimento do portal), incluindo suas nove subáreas.

Dentre os artigos disponíveis foram identificados trinta e três que correspondiam às experiências relacionadas à participação social em saúde. A exploração preliminar

os segregou em dois grupos: aqueles que tratavam a participação social como fim (como objeto de estudo) e aqueles que mencionavam a participação em discussões sobre outras dinâmicas sociais. Como coadjuvante nas discussões, a participação não teria suas características exploradas com a profundidade necessária para realização da análise de conteúdo. Assim, dos trinta e três artigos subtraiu-se dezesseis, ação que consolidou, com dezessete textos, o corpus da pesquisa. O Quadro 1, a seguir, menciona os artigos considerados

**Quadro 1** – Detalhamento dos artigos que integram o corpus do estudo

Codificação do texto	Título	Autores	Periódico
T001	Legitimidade da representação em instâncias de participação social: o caso do Conselho Estadual de Saúde da Bahia, Brasil	1. José Patrício Bispo Júnior, 2. Silvia Gerschman	Cad. Saúde Pública, v. 31, n. 1, p.183-193, 2015
T002	O Controle Social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde	1. Rosângela Minardi Mitre Cotta, 2. Poliana Cardoso Martins, 3. Rodrigo Siqueira, 4. Sylvia do Carmo Castro Franceschini, 5. Silvia E. Priore, 6. Fábio Faria Mendes	Physis Revista de Saúde Coletiva, v. 21, n. 3, p. 1121-1137, 2011
T003	Controle Social e Gestão Participativa em Saúde Pública em Unidades de Saúde do Município de Campo Grande, MS, 1994-2002	1. Milca Lopes de Oliveira, 2. Eurivaldo Sampaio de Almeida	Saúde Soc. São Paulo, v.18, n.1, p.141-153, 2009
T004	A Participação no Controle Social do SUS: concepção do Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra	1. Denise Osório Severo, 2. Marco Aurélio da Rosa	Saúde Soc. São Paulo, v.21, supl.1, p.177-184, 2012
T005	Mobilização e participação: um jogo de Soma Zero?	1. Vera Schattan P. Coelho, 2. Alexandre Ferraz, 3. Fabiola Fanti, 4. Meire Ribeiro	Novos Estudos, n. 86, p. 121-139, 2010
T006	Participação popular e controle social em saúde: desafios da Estratégia Saúde da Família	1. Jacks Soratto, 2. Regina Rigatto Witt, 3. Eliana Marília Faria	Physis Revista de Saúde Coletiva, v. 20, n. 4, p. 1227-1243, 2011
T007	Política de práticas integrativas em Recife: análise da participação dos atores	1. Francisco Assis da Silva Santos, 2. Islândia Maria Carvalho de Souza, 3. Idê Gomes Dantas Gurgel, 4. Adriana Falangola Benjamin, 5. Nelson Filice de Barros	Rev. Saúde Pública, v. 45, n. 6, p. 1154-1159, 2011
T008	Participação social na saúde mental: espaço de construção de cidadania, formulação de políticas e tomada de decisão	1. José Maria Ximenes Guimarães, 2. Maria Salete Bessa Jorge, 3. Regina Claudia Furtado, 4. Lucia Conde de Oliveira, 5. Ana Patricia Pereira Morais, 6. Marcos Paulo de Oliveira Lima, 7. Marluce Maria Araújo Assis, 8. Adriano Maia dos Santos	Ciência & Saúde Coletiva, v. 15, n. 3, p. 2113-2122, 2010

T009	Avaliação das condições de atuação de Conselhos Municipais de saúde no Estado de Santa Catarina, Brasil	1.Mauro Vieira, 2.Maria Cristina Marino Calvo	Cad. Saúde Pública, v. 27, n. 12, p. 2315-2326, 2011
T010	Participação e controle social: Percepção dos trabalhadores da saúde da família	1.Jacks Soratto, 2.Regina Rigatto Witt	Texto Contexto Enferm., v. 22, n. 1, p. 89-96, 2013
T011	Participação social e a potência do agente comunitário de saúde	1.Carlos Roberto Castro e Silva, 2.Rosilda Mendes, 3.Ramiz Candeloro Pedroso de Moraes, 4.Danilo de Miranda Anhas, 5.Karina Rodrigues Matavelli Rosa	Psicologia & Sociedade, v. 26, n. 2 (especial), p. 113-123, 2014
T012	Cultura política e participação diferenciada: o caso do Conselho Municipal de Saúde do município de Dois Vizinhos, Estado do Paraná	1.Ednaldo Aparecido Ribeiro, 2.Cleverson Marcos Andrade	Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, v. 25, n. 2, p. 349-358, 2003
T013	A participação da comunidade na equipe de saúde da família. Como estabelecer um projeto comum entre trabalhadores e usuários?	1.Maria Angélica Crevelim, 2.Marina Peduzzi	Ciência & Saúde Coletiva, v. 10, n. 2, p. 323-331, 2005.
T014	O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina	1.Águeda Wendhausen, 2.Sandra Caponi	Cad. Saúde Pública, v. 16, n. 6, p. 1621-1628, 2002
T015	A participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema?	1.Ione Morita, 2.Julliano Fernandes Campos Guimarães, 3.Bruno Paulino Di Muzio	Saúde e Sociedade v.15, n.1, p.49-57, 2006.
T016	Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des) informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde	1.Rosângela Minardi Mitre Cotta, 2.Mariana de Melo Casal, 3.Jôsi Fernandes de Castro Rodrigues	Physis Revista de Saúde Coletiva, v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009.
T017	A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga-SP	1.Lucia Helena Presoto, 2Márcia Faria Westphal	Saúde e Sociedade v.14, n.1, p.68-77, 2005.

Fonte: elaboração dos autores, 2019.

Uma vez apresentado o corpus do estudo, a seção seguinte irá tecer breves notas sobre a análise de conteúdo, técnica que permitiu a realização de inferências sobre os processos participativos manifestos nos textos.

### 3.2 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de análise centrado nas comunicações. Ela se volta não ao estudo da língua ou da linguagem, mas à determinação das condições de produção dos textos. A análise de conteúdo possui, basicamente, três

etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento de resultados, na qual as informações são interpretadas e as inferências realizadas (BARDIN, 2011; MOZZATO & GRZYBOVSKI, 2011).

A pré-análise é o momento da organização das fontes e abarca: a) a leitura flutuante (o primeiro contato com o corpus); b) a escolha dos documentos; c) a formulação das hipóteses e dos objetivos; d) a referenciação dos índices e a elaboração de indicadores e) a preparação do material. Em função dos propósitos do estudo, um ou mais passos podem ser suprimidos.

A etapa da exploração do material

pressupõe três escolhas: a) o recorte ou a seleção das Unidades de Registro (expressão sintética que é portadora de um significado) e das Unidades de Contexto (conteúdo que, de fato, dá sentido à unidade de registro, pois a vincula ao texto); b) as regras de contagem e c) a classificação ou escolha das categorias. Estas, contudo, podem ser estabelecidas a priori.

A terceira fase da análise de conteúdo consiste no tratamento dos resultados obtidos e na interpretação. É nesse momento que se busca compreender o que os dados revelam, articulando-os entre si e com referenciais teóricos. Assim, “(...) o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos – ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas” (BARDIN, 2011, p. 131). O resultado do emprego da análise de conteúdo encontra-se na seção 4, a seguir.

**4 Apresentação e discussão dos resultados**

Com base na análise dos dezessete artigos foram elaborados quadros que condensam as informações obtidas. Em cada quadro foram inseridas unidades de registro, ou seja, trechos significativos dos textos – que representam respostas àquilo que está sendo indagado e expressam o que se busca compreender.

Nos quadros constam as categorias de análise, elaboradas a partir do referencial teórico sobre participação social. Cada categoria representa um aspecto da produção científica sobre participação que, conjugada às demais, pretende possibilitar uma visão mais abrangente das condições de engajamento

social em saúde no Brasil contemporâneo.

Antes de prosseguir, faz-se necessário um esclarecimento a respeito dos códigos que acompanham as unidades de registro. Eles são uma forma de identificar a localização de tais trechos no corpus. Assim, em cada código, é possível encontrar o artigo e a página de onde o fragmento textual foi retirado. Outro esclarecimento refere-se ao tamanho das unidades de registro. Nesse estudo, optou-se por apresentar unidades mais extensas, visando a melhor compreensão, por parte do leitor, daquilo que os artigos relevam.

O primeiro ponto observado diz respeito aos atores presentes nas dinâmicas participativas. O estudo apontou, conforme o Quadro 2, que, na maioria dos casos, trata-se de conselheiros e trabalhadores da área da saúde, sendo que alguns textos mencionam a sociedade civil e os profissionais da área da saúde.

**Quadro 2 – Quem participa (atores)**

Atores	Fragmentos dos textos
Conselheiros	“conselheiros” T003P141
	“conselheiros” T001P183
	“conselheiros” T005P126
	“conselheiros” T009P2323
	“trinta conselheiros” T014P1623
Servidores	“trabalhadores de uma equipe de saúde da família do sul de Santa Catarina” T010P89
	“agente comunitário de saúde” T011P113
Representantes da sociedade civil	“doze integrantes do Coletivo Nacional de Saúde do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra” T004P177
	“sociedade civil” T017P68

Fonte: dados da pesquisa, 2019.

Observa-se, no Quadro 2, que estão presentes nos artigos selecionados tanto

conselheiros instituídos quanto servidores e representantes da sociedade civil. Não estão presentes atores referidos como políticos ou cidadãos (de forma genérica), ainda que apareça “representantes da sociedade civil”. Cabe registrar que, dos 17 artigos, em 9 esses atores são mencionados, o que leva a crer que a participação social é analisada de forma difusa, sem que se esclareça os atores envolvidos e a pluralidade de interesses e eventuais conflitos.

Quanto ao tipo de participação retratada nos artigos, apresentado no Quadro 3, verificou-se que mais da metade dos artigos apontou uma participação corporativa, ou seja, ligada à satisfação de interesses dos indivíduos organizados em instituições. Fica clara a influência dos profissionais de saúde nas instâncias participativas, uma vez que, por meio de seu conhecimento técnico ou sua inserção no aparato burocrático, possuem maiores condições de impor sua vontade. Outras corporações podem organizar-se também e influenciar direta ou indiretamente as decisões nas arenas participativas. Isso pode ocorrer tanto pela atuação conjunta de gestores nos espaços participativos quanto pela conduta de representantes de segmentos específicos como os da indústria farmacêutica, por exemplo.

Em outro artigo, a participação foi classificada como gerencial, ou seja, relacionada mais à sua funcionalidade dentro do aparato burocrático e das exigências legais, que propriamente à representação de usuários ou profissionais. Foi identificado apenas um relato associado à participação política, ou seja, ligada ao interesse público.

### Quadro 3 – Tipos de participação

Tipo de participação	Fragmentos dos textos
Corporativa	<p>“os representantes assumiram no conselho a postura de acirrada defesa dos interesses do seu segmento, desvirtuando-se das questões gerais sobre a saúde da população. Evidenciou-se também uma velada disputa entre alguns representantes sociais, com o propósito de conseguir inserir na discussão do conselho os assuntos relativos à sua categoria” T001P189</p> <p>“Identificamos que somente 25 dos 107 assuntos discutidos durante o período estudado foram objeto de debate nas reuniões do conselho. Isso equivale a dizer que todos os demais foram apenas ratificados sem qualquer discussão entre os segmentos.” T012P354</p> <p>“a população é chamada a participar, sobretudo para legitimar decisões técnicas já tomadas pela equipe” T013P330</p> <p>“Nas reuniões parecia haver tensão entre o tempo necessário para eleger uma proposta, e a solicitada e constante” urgência (eficácia) para tomada de decisões, principalmente por parte do segmento governamental.” T014P1625</p>
Política	<p>“Os resultados indicam que o forte sentimento de comunidade e a proximidade com as forças políticas da comunidade contribuem com o processo de participação social” T011P113</p>
Gerencial	<p>“o CMS é visto apenas como um instrumento de repasse de informações (...) uma exigência legal” T002P1125</p>

Fonte: dados da pesquisa, 2019.

Confrontando os achados da pesquisa com o estabelecimento de tipos, efetuado por Nogueira (2005), verifica-se que não foram identificados nos textos analisados trechos que fizessem referência ao modo de participação assistencialista. Também inexistem reflexões que focam na participação eleitoral – o que era esperado em função daquilo que ela representa.

A produção científica estudada demonstra, então, ser útil para que atores sociais exercitem a autocrítica e busquem superar as tradicionais práticas corporativas, rumando especialmente para uma participação verdadeiramente política, de modo a colocar em movimento suas potencialidades.

Outro aspecto analisado nos artigos foi o nível de participação, redefinido em três estratos (inferior à cogestão, cogestão e superior à cogestão). O primeiro abarca as categorias “informação/reação”, “consultas facultativas”, “consultas obrigatórias” e “solicitação de elaboração/recomendação”. O segundo corresponde à categoria original “cogestão” e o terceiro abarca as categorias “delegação” e “autogestão”.

**Quadro 4 – Níveis de participação**

Nível de participação	Fragmentos dos textos
Inferior à cogestão	<p>“Quanto às dinâmicas participativas (...) poucos conselheiros intervêm nas reuniões e que 60% das intervenções são feitas por conselheiros que se manifestam apenas uma vez (o que sugere se tratar mais de informes do que de debates)” T005P133</p> <p>“Considerando que o uso do discurso competente neste conselho provocava um silêncio em torno da participação, principalmente dos usuários, podemos pensá-lo como um silenciamento” T014P1625</p> <p>“(...) tem umas pessoas que comandam, tem uma elite de pessoas que comanda, o resto tá lá só por formalidade(...)” T015P53</p>
Cogestão	<p>“Em processo lento de construção, figuram influência e controle das políticas, espaço político e decisório, experiência da gestão participativa, competência e habilidade para provocar mudanças, acesso a informação político-sanitárias, critérios de representatividade, senso de responsabilidade social, uso da mídia e demais canais de informação para sensibilização em pressão, definição clara dos papéis dos conselheiros, fluxo e interpretação de informações, redução do corporativismo profissional.” T003P149B</p>
Superior à cogestão	<p>“foi perceber que é possível desencadear um processo de participação popular e controle social em saúde, ainda que incipiente, em um microterritório de atuação, garantindo assim um Sistema Único de Saúde mais ético e equânime”. T006P1240</p>

Fonte: dados da pesquisa, 2019.

A observação do Quadro 4 revela que, em um artigo, identificou-se uma experiência de cogestão. O nível superior à cogestão é expresso em dois dos textos analisados. Predominam, porém, ocorrências de níveis de participação inferiores à cogestão (“informação/reação”, “consultas facultativas”, “consultas obrigatórias” e “solicitação de elaboração/recomendação”). Esse fato é coerente com o que fora evidenciado sobre os tipos de participação, uma vez que predominam nas análises práticas corporativas (Quadro 3).

Objetivos da participação, presentes nos artigos, também foram observados, consolidando o Quadro 5. Quatro textos destacaram elementos voltados à autopromoção e à realização da cidadania. A análise de significados determinou a junção das categorias, em função da convergência daquilo que exprimem: a auto-emancipação como enfoque da participação nos trabalhos. Dois artigos citaram o controle do poder e, em um deles, foi identificada a implementação de regras democráticas. A negociação também foi constatada em um artigo.

**Quadro 5 – Objetivos da participação**

Possibilidades de participação	Fragmentos dos textos
Autopromoção / Realização da Cidadania	<p>“Quanto a prática do controle social e da função da gestão participativa, mesmo a despeito das dificuldades encontradas, os avanços são facilmente perceptíveis.” T003P150</p>
Implementação de regras democráticas	<p>“Por meio da leitura das atas e das entrevistas, percebemos que alguns representantes do segmento usuário trouxeram reivindicações ou sugestões” “A repercussão foi considerada positiva, pois as reivindicações foram ouvidas e registradas” T015P55</p>



Controle do poder	“No início da reunião, o Presidente diz que tem a planilha de custos dos prestadores em mãos, mas que não a colocará à disposição dos conselheiros por questões éticas. Nesse momento, a secretária que redigiu as atas, identifica “polêmica” na plenária. Alguém manifesta que não concorda com a colocação, dizendo que o conselho é ético e seu papel é fiscalizar.” T014P1626
Negociação	“alguns valores que podem ser considerados como componentes de uma cultura política congruente com o estabelecimento e consolidação do regime democrático estão distribuídos de maneira desigual entre os grupos que compõem o conselho” T012P357

Fonte: dados da pesquisa, 2019.

Interessante notar que o controle da burocracia não desponta como objetivo da participação em nenhum dos artigos. Esse fato é coerente com o que se apresenta no Quadro 3, onde o tipo de participação de viés corporativo prevalece. Demonstra-se nos estudos que a burocracia governamental é a parte que controla as instâncias participativas, por meio da concentração de informações e do protagonismo em ritos deliberativos.

A participação social convive com entraves à sua ampla e efetiva vigência. Apresenta, nesse sentido, limites. Verificou-se, nos artigos analisados, que o centralismo e o democratismo foram identificados pelos estudos empíricos, sendo o primeiro o mais frequente. Em contrapartida, o populismo, o purismo e o assistencialismo foram males não manifestos no corpus selecionado para estudo. Tais informações são apresentadas no Quadro 6, abaixo, comprometendo uma atuação mais ampla, descentralizada e voltada para o interesse público. Conforme se verifica nos fragmentos dos textos, reunidos no Quadro 6, o centralismo pode vir de gestores ou dos próprios coordenadores dos Conselhos. Já o democratismo pode ser produto da falta de conhecimento dos conselheiros sobre seu papel.

## Quadro 6 – Limitações da participação

Limites da participação	Fragmentos dos textos
Democratismo	<p>“suas percepções e ações estão calcadas no senso comum. Isso resulta na restrição da efetividade de suas práticas, pois elas oscilam entre a falácia de que filantropia e assistência estão na base de sua atuação, e o descrédito da política, reiterando a precariedade de condições de trabalho e melhoria do serviço público de saúde.” T011P121</p> <p>“falta de conhecimento dos conselheiros sobre seu papel no CMS e sobre o próprio papel do CMS na esfera social e sanitária” T016P434</p>
Centralismo	<p>“A representação era muito personificada. Então, primeiro a pessoa achava que ela estava ali pra cuidar dos interesses dela, independente da entidade. Se os interesses dela também beneficiassem a entidade, ótimo pra entidade, se não, paciência” T001P189</p> <p>“O que se verificou foi um grande desconhecimento sobre as bases legais e ideológicas da participação social em saúde, gerando assim uma forte influência dos gestores locais na dinâmica e no funcionamento do CS” T002P1121</p> <p>“ocorre uma verdadeira despolitização dos âmbitos do exercício da cidadania participativa nas instâncias efetivas de participação popular e na formulação de políticas essencialmente sociais, como o caso das políticas de saúde.” T002P1129</p> <p>“os limites para o processo de participação não se dão apenas por falta de infraestrutura e recursos, mas pela falta de uma cultura de participação, assim como a falta de vontade política para que a cidadania de fato seja exercida.” T002P1133</p> <p>Vive-se um círculo vicioso em que a população organizada não desenvolve experiência de participação política (ou pouco o faz), sendo muito manipulável por isso, deixando a tradição elitista e também a privatista incólume no poder. T007P1158</p> <p>“Observa-se que muitos representantes do governo ou do sistema privado apenas toleram os conselhos, por estarem previstos institucionalmente. Na prática, agem buscando reduzir o seu papel fiscalizador ou deliberativo a meros rituais de legitimação de políticas e decisões supostamente democráticas” T010P2324</p> <p>“Nosso conselho já vem com a pauta pronta. A gente vai lá para votar ‘Sim ou Não’ e pouco se discute. Quando sugerimos alguma coisa, fica para próxima reunião.” T012P357</p> <p>“A relação assimétrica entre os conselheiros usuários e os demais representantes, é um dos aspectos que denuncia o uso de uma estratégia de silenciamento, através de discursos considerados “verdadeiros” ou “autorizados”, principalmente pelo segmento governamental, que reforça seu poder.” T014P1627</p>

Fonte: dados da pesquisa, 2019

## 5 Considerações finais

A questão da participação social é complexa, envolve muitas facetas e se constitui de um número incontável de variáveis que a configuram, de tal modo que não caberia neste momento sequer tentar esgotar a tentativa de sua compreensão, pois, antes de tudo é verdadeiramente um processo em construção.

Analisar a participação social em saúde, por sua vez, é trabalho de suma importância, uma vez que foi o Sistema Único de Saúde (SUS) a primeira política pública no Brasil a adotar constitucionalmente, em 1988, a participação social como um de seus princípios, além de reconhecê-los na Lei Orgânica de Saúde de nº 8.142/90 e na Lei nº 8.080/90, e referendá-las em várias instruções normativas dos órgãos federativos, posteriormente. Além disso, o setor da saúde se destaca como o mais maduro no que diz respeito à organização de conferências no Brasil. Elas ocorrem desde a década de 1940, sendo que a última, a 16a., ocorreu em 2019.

Sendo o SUS criado como uma política descentralizada, para administrá-la, os mecanismos de tomada de decisão foram ampliados, com participação social. Além das conferências de saúde, foi institucionalizada uma estrutura inovadora, que estabeleceu os conselhos de saúde nos três níveis da federação. Essas estruturas políticas representam grande inovação na governança em saúde no Brasil, pois permitiram que um maior número e variedade de atores participassem do processo de tomada de decisão e de controle social.

A partir da análise realizada dos artigos selecionados que tratam a questão

da participação social em saúde no Brasil, foi possível perceber que nos últimos 30 anos, houve avanços na implementação do SUS. Realizaram-se inovações institucionais, como um intenso processo de descentralização que outorgou maior responsabilidade aos municípios na gestão dos serviços de saúde, além de possibilitar os meios para promover e formalizar a participação social na criação de políticas de saúde e no controle do desempenho do sistema.

Dessa forma, fez-se necessário aprofundar a compreensão das características específicas dos trabalhos que analisaram a participação social em saúde, a fim de contribuir para que lacunas sejam supridas e a contribuição analítica dos estudos sobre participação social seja cada vez mais relevante para sua prática. Partindo dessa necessidade, o objetivo desta pesquisa foi detalhar e analisar, em trabalhos orientados pelo método científico, aspectos-chave da participação social em saúde no Brasil, compreensíveis à luz de categorias específicas, as quais procuram abarcar a sua complexidade.

Para tanto, buscou-se artigos científicos que tratassem dessa temática. Foi encontrado um banco de dados adequado no Observatório de Políticas Públicas da Universidade Federal de Minas Gerais, com artigos coletados no portal de periódicos da Capes no período de 2005 a 2016. A partir desse material, adotou-se como metodologia de análise de dados a análise de conteúdo, seguindo os passos descritos pela técnica.

Assim, dos trinta e três artigos selecionados inicialmente, após uma primeira análise, optou-se por um recorte metodológico que direcionou a continuidade dos trabalhos para a análise de conteúdo dos artigos que

tratavam da participação social em saúde como um fim e não apenas um meio, ou seja, foram priorizados os dezessete artigos nos quais a participação social aparecia como discussão central, objeto e foco; e não apenas um meio para discutir outras questões relacionadas. Para analisar os artigos foram criadas categorias baseadas na literatura sobre participação social, sendo elas atores, tipos, níveis, objetivos e limites da participação.

A partir da análise realizada nos artigos selecionados que tratam a questão da participação social em saúde no Brasil, foi possível perceber que os Conselheiros aparecem como os principais atores nos estudos sobre participação social. Ainda que isso seja coerente com a prática da participação social em saúde, onde os Conselheiros são importantes protagonistas, percebe-se que a participação social é analisada, ainda, de uma forma difusa, sem aprofundar com clareza a pluralidade de interesses e eventuais conflitos envolvidos nessa atuação, nos três níveis federativos - representando usuários do SUS, profissionais da saúde e prestadores de serviços.

Em relação aos tipos de participação predominam estudos que enfatizam a participação de viés corporativo, a qual diz respeito ao atendimento de interesses de grupos restritos. É demonstrada a clara influência dos profissionais de saúde e gestores nas instâncias participativas, uma vez que, por meio de seu conhecimento técnico ou sua inserção no aparato burocrático, possuem maiores condições de impor sua vontade. Outras corporações podem organizar-se também e influenciar direta ou indiretamente as decisões das arenas participativas.

Dessa forma, percebe-se que os estudos sobre participação social em saúde

contribuem para mudanças nas práticas participativas ao analisar, majoritariamente, dentre os tipos de participação social, os de cunho corporativo. No entanto, carecem de aprofundamento outros tipos como a participação gerencial, caracterizada por ser de recorte meramente burocrático ou legitimador de decisões já tomadas em instâncias gerenciais; e, especialmente, a participação de conotação política, voltada para o interesse público e para a representação legítima.

Em termos de níveis da participação nos artigos analisados predominam características como informação, consultas facultativas, consultas obrigatórias, elaboração de recomendações, que são todas de nível abaixo da cogestão, ainda que esta apareça em um dos artigos analisados e em dois outros surgem níveis superiores à própria cogestão, como a delegação e a autogestão. A produção científica analisada parece ser coerente com as práticas participativas ao privilegiar o estudo destes níveis inferiores de cogestão, possivelmente porque são as experiências que mais aparecem empiricamente, uma vez que, ainda que a participação institucionalizada tenha sido um avanço na organização do SUS, suas características ainda estão distantes de um ideal utópico autogestionário. Explica-se, ainda, porque, quanto mais se avança na escala de participação, mais ela se torna difícil, pois requer tanto que os administrados ocupem espaços (e isso gera ônus individual) quanto que os administradores cedam parcela de seus espaços de poder.

Os objetivos da participação demonstrados nos artigos analisados, privilegiam a autopromoção / realização da cidadania, fato que realiza um contraponto com o tipo hegemônico de participação

analisada - a corporativa, o que sugere que, mesmo essa última pode buscar contribuir, de alguma forma, com o controle social genuíno. Como objetivos que evidenciam possibilidades da participação há, ainda, menção à implementação de regras democráticas e ao controle do poder instituído, o que vai no mesmo sentido, privilegiando análises que tomam a participação social em saúde de forma positiva para a sociedade.

Não foram encontrados estudos onde o objetivo da participação seja o controle da burocracia, o que reforça o anteriormente enunciado, tomado agora de forma negativa: a predominância de tipo corporativo e em nível inferior à cogestão (já que esse último é uma espécie de cooperação para com a burocracia a fim de dar andamento às questões formais).

Aqui se evidencia um aparente paradoxo entre o objetivo predominante (autopromoção / realização da cidadania); o tipo de participação predominante (corporativa) e os níveis (inferiores à cogestão) nos trabalhos analisados, o que merece novos estudos com vistas a fornecer mais e melhores subsídios à prática da participação social em saúde com objetivos legítimos, ou seja, vinculados à realização do interesse público e à implementação do controle social.

Por fim, aparecem nos artigos analisados, como limites à participação, o democratismo e o centralismo, com grande ocorrência deste último. Democratismos vinculam-se a exageros relativos às premissas da própria democracia, enquanto que o centralismo marca a ação de lideranças que invertem o fluxo interativo, tornando-o do topo centralizado para a base. O centralismo apontado nos artigos analisados expressa também limites colocados pelo personalismo ou autoafirmação de gestores, profissionais ou

representantes, que, isoladamente, procuram fazer valer seus interesses individuais ou privatistas em detrimento do interesse público e do controle social pelos cidadãos. Essa prática centralista encontrada nos estudos analisados demonstra o quanto a participação social em saúde ainda precisa avançar para contribuir, efetivamente, com a implantação da estrutura descentralizada do SUS, não obstante as inovações participativas já existentes.

Interessante apontar que, dentre as limitações ou entraves à participação, além do democratismo e do centralismo, aparecem o populismo, o purismo e o assistencialismo, sendo que esses três últimos não aparecem como limitações à participação nos artigos analisados. Neste sentido, parece haver uma lacuna na produção científica analisada ao deixar de considerá-los como limites à participação, limitações estas presentes nos processos de participação social, de acordo com análises empíricas presentes na literatura sobre a participação social em saúde caso do assistencialismo e até mesmo do populismo, por exemplo.

Já a indicação do democratismo e, em especial, do centralismo, mencionados anteriormente, demonstra que os artigos analisados estão dispostos a fazer uma crítica construtiva à prática do controle social em saúde, com vistas a auxiliar na superação destas mesmas limitações, contribuindo para uma construção democrática do SUS.

Não obstante os achados deste trabalho, pode-se apontar como limitação do presente estudo o fato do corpus representar uma parte do universo de trabalhos produzido sobre participação social em saúde no Brasil. Ainda que ele (corpus) seja produto de um levantamento significativo de fontes, novas

investigações podem complementar, a partir de decisões distintas de seleção de textos e de horizontes temporais diferentes, os esforços empreendidos nesta pesquisa.

O mesmo pode ser dito sobre o estabelecimento de categorias: novas categorias de análise podem revelar perspectivas não abordadas e categorias emergentes podem mostrar-se relevantes, dependendo do corpus que futuras pesquisas possam selecionar para análise.

Em sentido amplo, a análise dos artigos realizada aponta para a necessidade de ampliação do debate a respeito da importância da participação social em saúde e do aprimoramento dos mecanismos de participação.

## Referências

- BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BORDENAVE, J. E. D. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BRASIL. Lei nº. 8080. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 19 de setembro de 1990a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2019.
- BRASIL. Lei nº. 8069. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 13 de julho de 1990b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- BRASIL. Lei nº. 8142. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. 28 de dezembro de 1990c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2019.
- BRASIL. Lei nº. 8742. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- BRASIL. Lei nº. 12466. Acrescenta arts. 14-A e 14-B à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, para dispor sobre as comissões intergestores do Sistema Único de Saúde (SUS), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e suas respectivas composições, e dar outras providências. 24 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12466.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12466.htm)>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- DEMO, P. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1993.
- MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos o campo da administração: potencial e desafios. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.
- NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, V. C. S.; KEINERT, T. M. M. ; MIRANDA, A. R. A. ; GONCALVES, S. F. C. . Participação social em saúde no Brasil: elementos para compreensão de sua dinâmica. BIS. Boletim do Instituto de Saúde (Impresso), v. 18, p. 153-161, 2017.

SOUZA, C. H. L.; CRUXÊN, I. A.; LIMA, P. P. F.; ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs.). Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

**CSDT**

controle social e  
desenvolvimento territorial

control social y  
desarrollo territorial

ISSN 2527-1253 V.8, N.6, Jan-Jul 2020

**ESTRUCTURACIÓN DE CAPITAL EN EMPRESAS  
COOPERATIVAS COMERCIALES: UNA INTERPRETACIÓN  
ECONÓMICA A LAS RESERVAS INDIVISIBLES DE CAPITAL  
DESDE LA TEORÍA DEL ORDEN JERÁRQUICO**

María Eugenia Fernández<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Economista y Contadora Pública de la UNRC. Integrante del proyecto de investigación: "Una aproximación al estudio de la Economía Popular y Solidaria desde la lógica de coproducción de conocimientos aplicados" Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Río Cuarto

O presente trabalho aborda o problema da estruturação de capital nas Empresas Cooperativas Comerciais, com ênfase especial no papel que as Reservas de Capital Indivisíveis assumem em sua composição patrimonial. Nesse contexto, em primeira instância, as diferentes arestas da discussão são apresentadas teoricamente, para posteriormente adaptar os postulados da Teoria da Ordem Hierárquica à natureza desse tipo de assinatura - argumentando fundamentalmente, sobre os benefícios analíticos derivados de assumi-la. decisão metodológica. Além disso, a interpretação microeconômica do problema de financiamento de uma empresa cooperativa é apresentada com base em um modelo baseado na teoria dos jogos, onde são analisadas as melhores respostas de cada agente para uma interação hipotética entre uma empresa cooperativa (racionalidade cooperativa) e um investidor externo (racionalidade do mercado). Finalmente, o artigo apresenta uma proposta de teste empírico, levando em consideração os critérios de exposição contábil estabelecidos nos regulamentos atuais, ilustrando a metodologia baseada na análise particular de uma Empresa Cooperativa de Serviços Públicos.

**Palavras-chave:** Empresa Cooperativa - Estruturação de Capital - Teoria Hierárquica da Ordem - Reservas de Capital Indivisíveis

The present work addresses the problem of capital structuring in Commercial Cooperative Companies, with special emphasis on the role that Indivisible Capital Reserves assume in their patrimonial composition. In this context, in the first instance, the different edges of the discussion are presented theoretically, to subsequently adapt the postulates of the Pecking Order Theory to the nature of this type of signature - fundamentally arguing, on the analytical benefits derived from assuming it methodological decision. Additionally, the microeconomic interpretation of the financing problem of a Cooperative Company is presented based on a model based on Game Theory, where the best responses of each agent for a hypothetical interaction between a Cooperative Company (cooperative rationality) and an investor are analyzed external (market rationality). Finally, the paper presents an empirical testing proposal taking into account the accounting exposure criteria established from current regulations, illustrating the methodology based on the particular analysis of a Public Services Cooperative Company.

**Keywords:** Cooperative Enterprise - Capital Structuring - Pecking Order Theory - Indivisible Capital Reserves

El presente trabajo aborda la problemática de estructuración de capital en Empresas Cooperativas Comerciales, haciendo especial hincapié en el rol que asumen dentro de su composición patrimonial las Reservas Indivisibles de Capital. En este marco, en una primera instancia procede a presentar teóricamente las distintas aristas de la discusión, para posteriormente adaptar los postulados de la Teoría del Orden Jerárquico a la naturaleza de este tipo de firmas -argumentando fundamentalmente, sobre las bondades analíticas derivadas de asumir ésta decisión metodológica-. Adicionalmente, se presenta la interpretación microeconómica del problema de financiamiento de una Empresa Cooperativa a partir de un modelo cimentado en Teoría de Juegos, donde se analizan las mejores respuestas de cada agente para una interacción hipotética entre una Empresa Cooperativa (racionalidad cooperativa) y un inversionista externo (racionalidad de mercado). Finalmente, el trabajo presenta una propuesta de testeo empírico tomando en consideración los criterios de exposición contable establecidos a partir de las normativas vigentes, ilustrando la metodología a partir del análisis particular de una Empresa Cooperativa de Servicios Públicos.

**Palabras claves:** Empresa Cooperativa - Estructuración de Capital - Teoría del Orden Jerárquico - Reservas Indivisibles de Capital



## Introducción

Desde mediados del siglo XX en adelante, los mercados financieros concentraron el protagonismo en el mercado de crédito y financiamiento en las economías capitalistas. En especial, el crecimiento exponencial en el uso de derivados financieros y el libre flujo de capitales entre los distintos países, hizo posible una tendencia que derivó en la concentración de los recursos económicos en manos de grandes empresas que se acogen a mecanismos de gobernanza propuestos por el modelo anglosajón, donde la propiedad, la gestión y el control adquieren una entidad de análisis particular, y una racionalidad de gestión propia.

En este contexto, impulsada por la revolución tecnológica y el dinamismo del enfoque microeconómico emergió un área de estudio denominada Finanzas Corporativas, la cual se propuso brindar explicaciones sobre el comportamiento financiero de las grandes empresas transnacionales -léase, entes económicos abiertos al mercado de membresía-. La difusión generalizada de estructuras empresariales jerárquicas, junto con un marco institucional que promueve la compra y venta de acciones a un bajo costo dinamizó el flujo de capitales y derivó en la consolidación de una línea de investigación que surgió a partir de interrogantes claves sobre el gobierno de la empresa, especialmente: ¿cuál es el tamaño óptimo?, ¿cuál es el nivel de apalancamiento eficiente y aceptable?, ¿qué capacidad de control real poseen los inversionistas sobre las decisiones de gestión asumidas por los gerentes?, ¿qué incentivos económicos y extraeconómicos promueven que los gerentes alinien sus intereses con la maximización del beneficio de la empresa?, ¿qué reglas y rutinas mejoran la productividad

de los empleados? Gomez Aparicio (2003), Terreros (2007), Navarra (2009)

En los enfoques seminales que dan origen al estudio de la estructuración del capital, se supone que cuando el Estado no tiene injerencia en la vida de la empresa los aspectos financieros y de gobernanza son independientes (Modigliani-Miller, 1988). Sin embargo, a partir de la obra de Myers (1984) se logra poner en relieve el rol que asume la estructura patrimonial de la gran empresa al momento de definir su carga impositiva -Teoría del Trade Off-, como también así la conducta económica que asumirá cada uno de los usuarios (tanto internos como externos). De forma breve, es posible afirmar que este último enfoque considera que para cada firma existe un nivel de endeudamiento óptimo también llamado, apalancamiento de equilibrio- que surge de tomar en consideración dos categorías de análisis: los beneficios impositivos de financiarse con fuentes de terceros (especialmente, como consecuencia de la deducción del Impuesto a las Ganancias), y los costos del estrés financiero y de gobernanza provocado por el crecimiento de la deuda.

La Teoría del Trade Off es la teoría que goza de mayor aceptación dentro de la comunidad académica, motivo por el cual ha servido de fuente de inspiración para la definición de estrategias financieras y reglas de procedimiento que rigen las relaciones intrafirma en la gran empresa. Al respecto, los trabajos de Toledo Rodriguez, J. (mimeo), Vargas Sanchez, A. (2014), ponen en consideración el amplio potencial empírico que ha experimentado esta teoría para predecir el comportamiento financiero y la estructura interna de las grandes empresas. Sin embargo, desde el plano metodológico

sus pretensiones de generalidad y ubicuidad son sometidas a discusión cuando se pone en relieve la diversidad de formas y tamaños que adquieren las organizaciones.

Las Empresas Cooperativas (EC) se convierten en el más claro contraejemplo emergente de la realidad social, pues en su afán de proteger su identidad y las relaciones entre sus miembros, deciden cerrarse (con distintos grados de intensidad) al mercado financiero, anulando por defecto el desarrollo de un potencial mercado de membresía. Adicionalmente, corresponde reconocer que detrás de la trayectoria histórica de cada una de este tipo de empresas, subyace un objetivo compartido, una lógica de interacción con el territorio, cuya esencia no puede ser capturada desde la lógica contractual.

El presente trabajo, sobre la base de la dicotomía conceptual existente entre firma abierta (gran empresa) y cerrada (firmas no convencionales), y tomando en consideración que las EC surgen con la finalidad de priorizar la satisfacción de necesidades colectivas, se propone discutir teóricamente y diagramar mecanismos de contrastación empírica de abordajes alternativos que adaptados a la lógica de la empresa horizontal, los cuales prima facie poseen potencial para analizar de forma integral la lógica de funcionamiento organizacional y financiero de la EC.

A los fines de dar cumplimiento con lo propuesto, se procede a organizar el trabajo de la siguiente manera: en una primera instancia se realiza un análisis de las principales publicaciones que a criterio de la autoría del presente trabajo contribuyen a abordar la problemática, posteriormente una vez hecha explícita la estructura de capital que convencionalmente asumen las EC, se presentan un conjunto de argumentos

a partir de los cuales se concluye sobre la conveniencia metodológica de abordar su estudio bajo la óptica de un esquema de preferencias orientado hacia fuentes de financiamiento propias e indivisibles bajo la forma de Reservas Indivisibles de Capital (RIC) -léase, la Teoría del Orden Jerárquico (TOJ)-. Luego, se avanza de la discusión conceptual hacia la problematización y formalización de las principales hipótesis haciendo uso de la Teoría de los Juegos. Finalmente, se procede a proponer un estudio empírico sobre las bases de los estados contables y las normativas legales, el cual es ilustrado a partir de un análisis de una EC Comercial en perspectiva comparada a la racionalidad del mercado y del sector.

Gobernanza y estructuración del capital en firmas no convencionales: el caso particular de la Empresa Cooperativa.

En las EC las decisiones de inversión, financiamiento y control no se encuentran escindidas, ni corresponden ser asociadas en abstracto con conductas ejercidas por agentes económicos diferentes. Por el contrario, la gobernanza interna de la firma horizontal corresponde ser problematizada a partir de complejas tensiones económicas y políticas que se originan a partir del solapamiento de distintas decisiones sobre los mismos actores, donde el excedente intenta erigirse como la fuente objetiva de satisfacción de necesidades colectivas. En otras palabras, la maximización del excedente no es capaz de resumir los diversos objetivos individuales y colectivos de sus integrantes.<sup>2</sup>

Al lograr enfatizar sobre la existencia de múltiples aristas que definen el problema de gobernanza de la EC, en paralelo se hace

<sup>2</sup> Los *Principios Cooperativos* propuestos por la Alianza Cooperativa Internacional, referencia: (ACI, 1996), permiten reconocer características particulares de las EC.

posible vislumbrar los límites que presentan los distintos enfoques provenientes de las Finanzas Corporativas<sup>3</sup>, los cuales tienden a aseverar que “la óptima estructura de capital es la que logra un equilibrio entre el riesgo y el rendimiento y por tanto maximiza el precio de la acción” (Weston y Brigham, 1995, p. 475); concretamente, la construcción y defensa del modelo anglosajón de firma y la presuposición, aún de forma implícita, sobre la existencia de un eficiente mercado de membresías ha impulsado a la literatura a definir recomendaciones de política empresarial que enfatizan sobre la existencia de una estructura financiera óptima que permite maximizar el valor de mercado de la empresa, minimizar el costo de la acción, y asegurar la maximización del valor de las unidades de capital.

En este contexto, el hecho de que los miembros de la EC decidan a partir de los fundamentos de la autogestión adoptar una estructura de gobernanza cerrada y aun así logren sobrevivir en el mercado, facilita la posibilidad de discutir la pretendida ubicuidad del modelo anglosajón, como también así abandonar ciertos preconceptos que llevan a suponer que éstas se encuentran sometidas a lógicas de gobernanza arbitrarias e ineficientes.

La TOJ desarrollada para comprender y predecir el comportamiento económico de firmas de naturaleza cerrada, posee a criterio de la autoría del presente trabajo potencial analítico para estudiar la naturaleza de la EC. En efecto, al partir de las premisas que a) no se persigue únicamente la maximización del beneficio; como también así que, b) el valor de la firma no depende exclusivamente de la

eficiencia de los acuerdos y contratos que la definen, éste abordaje postula que la calidad de la fuente de financiamiento importa y define a los integrantes de la empresa.

Al poner en relieve que la EC no instrumenta un mercado de membresías, y se muestra reticente a facilitarle grados de control a terceros, la obra de Myers y Majluf (1984) se convierte en un faro analítico para describir la marcada preferencia que muestran los cooperativistas hacia ciertas fuentes de financiamiento. Concretamente, la tendencia que evidencian las EC hacia la constitución de RIC que se acrecentan a partir de excedentes no distribuidos en el tiempo lleva a suponer que se cumple con la hipótesis refutable de la TOJ, la cual puede ser enunciada de la siguiente manera: “primero se prefieren los fondos internos (los que surgen de las ganancias provocadas por la compañía), luego opta por los fondos externos provenientes de la emisión de deuda y por último, si la insuficiencia de capital así lo requiere, concurrirá al mercado de capitales (emisión de acciones).” (Myers y Majluf, 1984, p.187, traducción del autor)

En el caso particular de las EC, la lógica que posiciona lo colectivo sobre lo individual fuerza no solo a priorizar las fuentes propias por sobre las de terceros sino que adicionalmente conlleva una práctica que prioriza el capital indivisible por sobre el divisible. Es decir, las RIC desde una interpretación sustentada en la línea de la TOJ ofician a modo de barrera protectora para posibles acciones de los cooperativistas sustentadas en la lógica individual, las cuales de generalizarse poseen el potencial para generar una crisis de desmutualización.

3 Para una lectura de los **enfoques** teóricos de las *Finanzas Corporativas* se recomienda: (Copeland y Weston, 1992), (Brealey y Myers 1993), (Brealey, Myers y Allen, 2010)

### Estructura de capital de Empresas Cooperativas: marcos normativos y conducta empresarial

La concepción filosófica cooperativa que subsume las relaciones de propiedad a las relaciones humanas, comunitarias y asociativas, influye de manera determinante en la definición del capital de la EC<sup>4</sup>. En efecto, a diferencia de la firma estándar el capital de las firmas autogestionadas se compone tanto de capital social nominal como de reservas, mostrando de alguna manera las tensiones naturales que se producen entre el interés individual y el colectivo.

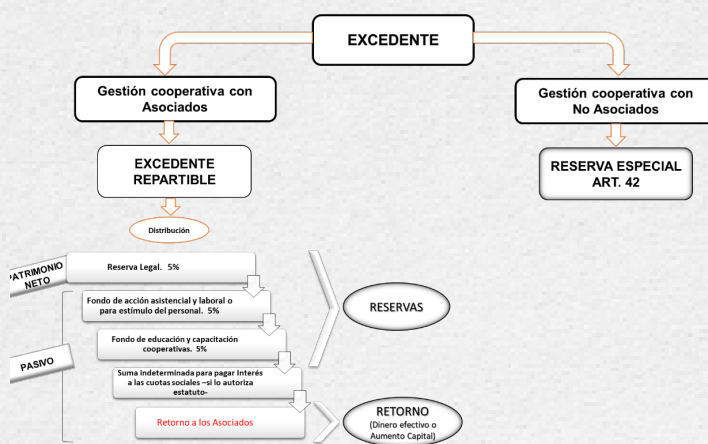
Tal como acontece en la firma estándar el capital nominal es siempre divisible, quedando sujeto a las reclamaciones individuales de cada uno de los asociados tanto durante el desarrollo en la etapa de vida de la empresa, como también así en caso de disolución una vez satisfechas las demandas de fuentes de terceros -a pesar que, en la mayoría de los países la normativa impone un límite de extracción con la finalidad de que no comprometa la liquidez de la EC-. Por otra parte, las reservas -según su tipo y motivo de conformación- pueden ser divisibles o indivisibles; las primeras responden a una lógica similar a la del capital social nominal, mientras que en el caso de las segundas no existe posibilidad alguna de apropiación individual aún en el caso de disolución de la firma.

En Argentina la Ley de Cooperativas N°20337 establece los criterios técnicos a través de los cuales corresponde asignar los excedentes que produce este tipo de firmas, tal como lo indica la Ilustración 1. Concretamente,

4 Los Principios Cooperativos, especialmente los referidos al Control democrático y a la Participación económica de los miembros inciden a la hora de optar por una determinada estructura financiera, y en la generación y reparto de excedentes.

el excedente producido por operaciones con no asociados se destina a RIC; mientras que el producido por operaciones vinculadas a los asociados deviene en Excedente Repartible, el cual se asigna siempre conforme un orden establecido por la normativa vigente<sup>5</sup> (ver Ilustración 1): en primer lugar, se destina a conformar reservas que se individualizan en los balances según el destino específico que se le asigne, luego en el caso de existir un remanente, el cual recibe el nombre de Retorno a los Asociados, la ley admite que la Asamblea decida entre capitalizarlo o distribuirlo.

Ilustración 1: Distribución de Excedentes.



FUENTE: Elaboración propia.

El marco normativo específico para este sector, adquiere cierta singularidad a partir de: a) porcentajes mínimos exigidos de destino del Excedente Repartible, y la posibilidad a la Asamblea de aumentar dichos porcentajes para constituir reservas; b) las reservas son por definición indivisibles, y c) en caso de liquidación, si existe sobrante patrimonial, éste pasa al fisco nacional o provincial, según el lugar donde tenga su domicilio legal la cooperativa, para promoción del cooperativismo.

La evidencia empírica pone en relieve cierta regularidad emergente de la conducta de las EC, las cuales generalmente no distribuyen el Retorno a los Asociados con motivo de asignarlo a incrementar las RIC. Desde el punto de vista del análisis económico, éste hecho puede ser reinterpretado como la materialización de una conducta deliberada ejercida por los integrantes de las EC, quienes dado el marco de situación y la estructura de gobernanza de la empresa deciden constituir y acrecentar recursos no repartibles a los fines de adquirir una mayor resiliencia financiera, como también así autofinanciar sus propios proyectos.

Finalmente, el potencial heurístico de la TOJ para analizar la estructuración de capital de las EC parece reforzarse aún más cuando se ponen en consideración los siguientes ítems:

- los asociados priorizan el bienestar colectivo por sobre la maximización de beneficios,
- la EC adquiere para sus asociados una dimensión superlativa que no puede ser sintetizada a partir de la maximización del excedente de la empresa,
- existe una predisposición de las EC a recapitalizarse a partir de RIC,
- las RIC constituyen un acervo comunitario, cuyo destino los cooperativistas deciden conservar dentro de la esfera interna de la empresa (minimizar el poder de control de los agentes externos),
- la evidencia empírica demuestra que el orden de prioridad que postula la TOJ, generalmente se cumple en los balances de las EC.

#### **La financiación de capital con fuentes propias:**

#### **de la discusión conceptual a la formalización de las principales hipótesis**

El presente apartado pretende brindar asidero formal al perfil de estructuración de capital de las EC, el cual se caracteriza por una tasa de financiamiento propio superior a los estándares asociados a la firma anglosajona -motivo por el cual, se disponen a acrecentar y administrar RIC-. En este contexto, anclándose conceptualmente en los aportes seminales realizados por Myers (1984) y Myers y Majluf (1984), es posible a partir de modelos formales provistos por la Teoría de Juegos avanzar en una problematización de corte metodológica.

Conforme a ello, se apela a un Juego de Señalización tradicional (Caveat Emptor<sup>6</sup>), con el propósito de representar la hipotética relación entre una EC (jugador 1) y un potencial inversor externo (jugador 2) que proceden a negociar la posibilidad de concretar una financiación externa a un proyecto rentable incubado al interior de este tipo de empresas. Ergo, detrás de la estrategia adoptada por la EC se intenta representar el comportamiento ideal de los actores cooperativos; mientras que en paralelo, detrás de la conducta del inversor reposa una síntesis de la racionalidad estratégica emergente del mercado.

#### **A tal efecto se procede a suponer:**

- la EC necesita financiación externa para llevar adelante un nuevo, atractivo y rentable proyecto (el cual posee una tasa de rentabilidad potencial mayor a la media del mercado). Adicionalmente, se considera que el proyecto de inversión

<sup>6</sup> A los fines de una mayor profundización sobre la naturaleza del Juego y su **potencial** explicativo puede consultarse el Capítulo 9 del libro de Gardner (1994): “Juegos para empresarios y economistas”.

se encuentra correctamente evaluado y la información utilizada para tal fin es de carácter pública (en otras palabras, no existen dudas sobre la rentabilidad asociada en abstracto al proyecto);

- lo único que puede observar el inversor externo es el beneficio agregado que la EC ha declarado en sus balances, lo cual no implica que sea su beneficio real (o la trayectoria de beneficios percibidos). En efecto, existe información privada sobre la rentabilidad actual y pasada de la empresa, y un indicador (o señal) de su potencial situación financiera y fiscal expresada a través de sus libros (la cual puede o no ser una representación fidedigna de la situación real de la misma);
- el eje del problema radica en la tensión de fuerzas que define la tasa de participación o interés que solicita el inversionista externo a la EC a los fines de acceder a financiar el proyecto. En efecto, se considera que el inversionista es consciente que enfrenta un Problema de Selección Adversa, conforme el potencial Riesgo Moral con el que puede accionar la EC. En efecto, corresponde subrayar un supuesto fundamental (y pocas veces hecho explícito) detrás de los argumentos de la TOJ, el cuál puede ser resumido de la siguiente manera: independientemente de la financiación externa y del potencial de rentabilidad del proyecto, si la EC posee un balance maquillado se supone que no tendrá la logística ni la capacidad técnica-operativa para emprender y ejecutar exitosamente el proyecto ocasionando una pérdida potencial de las ganancias del inversionista externo (en otras palabras la GI de la EC, puede derivar en una mala inversión para el financista externo).

## Dinámica de la interacción

Al estar en presencia de un Juego Dinámico con Información Incompleta, se procederá a suponer -con fines estrictamente analíticos- que la naturaleza o el azar juega primero develando a la EC (jugador 1) el estado de veracidad de la información de sus estados contables. Luego, si la empresa decide salir al mercado de préstamos se supone que ésta ofrecerá al inversionista externo la máxima tasa<sup>7</sup> de participación sobre los beneficios del proyecto que esté dispuesta a sacrificar, la cual recibe la denominación de  $\delta$  (se descarta una opción posible del modelo, en el cual la empresa desiste presentar una oferta de participación y autofinanciar su proyecto antes de incorporarse al mercado de préstamos siendo financieramente correcta, pues en ese caso la financiación externa no sería una alternativa).

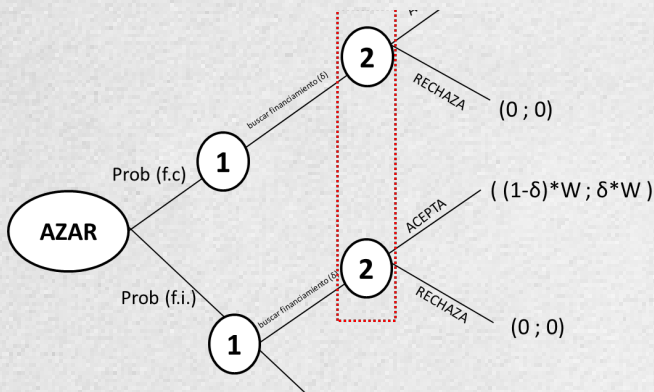
En una segunda instancia, se supone que el inversionista externo (jugador 2) decide entre aceptar  $\delta$  y financiar el proyecto, o rechazarla por no adaptarse a su perfil de rentabilidad-riesgo, produciéndose en éste último caso una situación de statu-quo (léase, un escenario donde la transacción no se produce, el juego se termina y ambos jugadores reciben una ganancia de 0). Adicionalmente, se supone que existe una tasa intersubjetiva que marca el umbral mínimo a partir del cual el inversionista está dispuesto a aceptar su participación en el proyecto -es decir, se muestra interesado en financiar el proyecto-.

A los fines instrumentales, tal como se expone en la Ilustración 2 adicionalmente

<sup>7</sup> La tasa que ofrece la empresa es máxima producto que se supone que los jugadores enfrentan un *Juego Secuencial* no repetido, por lo cual el jugador no tendrá la oportunidad de realizar una futura contraoferta.

se supone que: a)  $V$  es la ganancia final del proyecto si la empresa es financieramente correcta y b)  $W$  valor final de la ganancia de la inversión si la empresa es del tipo financieramente incorrecta, donde  $\delta \cdot V > i > \delta \cdot W$  (donde  $i$  simboliza el costo de oportunidad del capital, es decir la tasa que ofrece al inversor externo el mejor proyecto alternativo).

## Ilustración 2



FUENTE: Elaboración propia

## Alternativas de financiación, información privada y equilibrio del Juego

Al proceder a resolver el juego por inducción hacia atrás corresponde contemplar la comparación personal que realiza el inversor externo al momento de aceptar o rechazar el acto de financiación. La tasa mínima de participación ( $\beta$ ) exigida por el inversor dependerá, en especial, de la conjetura (probabilidad bayesiana) que este realice sobre el nodo de decisión en el que se encuentre ubicado (véase en la Ilustración 2, el conjunto de información indicado en rojo). De este modo, corresponde subrayar que la conjetura adquiere una vital significación con motivo de la incertidumbre que posee el inversionista sobre la real situación patrimonial y financiera de la empresa (información privada y accesible solo para el jugador 1).

En el caso particular de las EC, se

supone que el inversor posee la creencia de que existe alta probabilidad de que las EC sea financieramente incorrecta como consecuencia de su estructura de gobernanza (léase, se supone que su estructura cerrada favorece decisiones arbitrarias basadas fundamentalmente en una matriz ideológica que no le permite anteponer la maximización del excedente por sobre otros objetivos colectivos).

En este contexto, ante ésta conjetura se supone que el inversionista sólo aceptará financiar el proyecto que le presenta la EC si el  $\delta$  que ésta ofrece es lo suficientemente satisfactoria para cumplir con un doble requerimiento:

- A. Condición de necesidad, pero no de suficiencia: compensar la ganancia esperada de invertir en un proyecto alternativo que ofrece la tasa representativa del costo de oportunidad ( $i$ ).
- B. Condición de interdependencia estratégica: la rentabilidad estimada por el inversionista ponderando los dos posibles estados de la naturaleza, debe al menos igualar la tasa intersubjetiva que marca límite a partir del cual se dispone a realizar la inversión ( $\beta$ ).

En términos formales, tal como lo indican las ecuaciones 1 y 2, ello implica que existirá inversión externa solo si es posible constituir un espacio convexo:

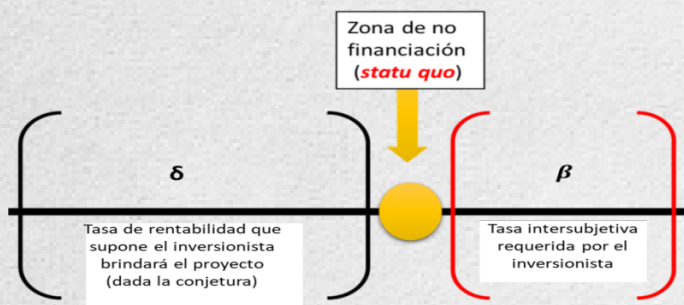
(1)

(2)

De este modo, la posibilidad real -léase, la alta probabilidad- que la EC accione con Riesgo Moral provoca que el inversor exija ante iguales condiciones, en comparación

con la empresa estándar, una mayor ganancia al proyecto. Como corolario, se constituyen las condiciones para que se cumpla con la profecía autocumplida de la autofinanciación, donde la máxima tasa de resignación de la EC tiende a no converger con la mínima rentabilidad exigida por el inversionista.

**Ilustración 3**



**FUENTE:** Elaboración propia

A modo de síntesis, Gibbons (1994, p.209) expone con atino la esencia del problema de financiación de la EC:

éste equilibrio ilustra en qué sentido el conjunto de señales factibles del emisor es poco efectivo; el tipo de alto beneficio no tiene forma de sobresalir, unos términos de financiación que son atractivos para el tipo de beneficio alto son aún más atractivos para el de beneficio bajo. Como observan Myers y Majluf, en este modelo las empresas se ven empujadas hacia fuentes de financiación interna.

**Una propuesta analítica para el estudio de la estructuración de capital de Empresas Cooperativas Comerciales**

Tal como ha quedado en evidencia

en apartados anteriores, las EC adoptan la decisión de generar sus propias fuentes de financiación interna, bajo la forma de RIC, con la finalidad de cumplir con el objetivo de conciliar su sistema de gobernanza interna con las exigencias que le provee el mercado. De este modo, tal como queda en evidencia se disponen a construir un acervo de capital indivisible, el cual al no estar sujeto a reclamaciones individuales por parte de los asociados se destina especialmente a financiar nuevos proyectos y a absorber quebrantos temporales.

Desde la perspectiva de la racionalidad, es posible sostener de este modo que previo a la discusión de los medios las EC discuten originalmente fines. En otras palabras, las firmas de estructura horizontal siendo conscientes de las exigencias que le impondrá el mercado se inclinan sistemáticamente -en caso de que lo hubiese- a recapitalizar íntegramente el Retorno a los Asociados (no distribuirlo) y blindarse de cualquier lógica que pueda emular, aún de forma disfrazada, un mercado de reclamaciones (no asignarlo a capital social nominal).

En el caso de las EC de Servicios Públicos en Argentina, considerando los alcances de la Ley N° 20337 y las Resoluciones Técnicas Contables N° 24 y 27, es posible contemplar y describir un mecanismo sistemático a partir del cual éste tipo de firmas al momento de presentar el proyecto de distribución del excedente, a pesar de los mínimos legales, dan lugar a un comportamiento organizacional, ejercicio tras ejercicio, tendiente a aumentar los fondos de las RIC. Éste fenómeno puede observarse a partir de un análisis transversal de los estados contables, donde la asignación del Excedente Repartible a reservas tiende a exceder los porcentajes mínimos exigidos; como también



así, el remanente que correspondiese a Retorno a los Asociados tiende a destinarse, año tras año, a acrecentar la fracción no divisible del Patrimonio Neto.

Desde la perspectiva metodológica, el análisis de la evolución de la composición cualitativa del Patrimonio Neto de la EC corresponde ser identificado a partir de los siguientes estados contables:

- Estado de Situación Patrimonial y Estado de Evolución de Patrimonio Neto, a los fines de visualizar la composición patrimonial y la situación financiera a la fecha de cierre,
- Anexo "A" Datos estadísticos y demás información complementario, el cual brinda información sobre la evolución del índice de endeudamiento, agregando datos adicionales sobre la operatoria (fondos de promoción, criterios de prorrateos, restricciones a la distribución de excedentes, entre otros),
- Estado de Resultados, Estado General y Seccional de Resultados, Notas a los Estados Contables y el Proyecto de Distribución del Excedente, los cuales de manera conjunta dan cuenta del resultado del ejercicio -excedente o pérdida-, permitiendo inferir su composición y destino.

De este modo, la propuesta puede ser enunciada con el siguiente orden procedimental:

- en una primera instancia, se verifica en el Estado de Resultados la existencia de un resultado negativo o positivo. En caso de existir excedente, conforme lo explicitado en la normativa, se procede a identificar lo expuesto en el desagregado correspondiente a resultados por operaciones con asociados, no asociados y aquellos por operaciones ajenas a la gestión cooperativa,
- acto seguido, corresponde analizar la línea correspondiente a los resultados

que derivaron de la gestión cooperativa con asociados, dado que el resto se destina íntegramente por ley a Reserva Especial Art. 42 en el Patrimonio Neto, no implicando a los fines del presente trabajo conducta económica alguna por parte de la empresa. A partir del Anexo A y el Proyecto de Distribución de Excedentes, se procede a identificar la distribución del Excedente Repartible; dado que ello posibilita visualizar si el porcentaje destinado a reservas excede los mínimos legales, como también así la decisión de la Asamblea de Asociados entre distribuir o recapitalizar el Retorno a los Asociados. Desde el punto de vista procedimental, el Proyecto de Distribución de Excedentes asume un rol fundamental conforme posibilita conocer el verdadero destino del Excedente Repartible, como también así discriminar el porcentaje de éste que se destina a RIC bajo la figura legal de Reserva Especial Art. 42,

- finalmente, el mecanismo de contrastación empírica se completa teniendo en cuenta la siguiente consideración, los porcentajes del Excedente Repartible que se destinan a conceptos del Pasivo del ejercicio en que fueron generados corresponde visualizarlos en el Estado de Situación Patrimonial, y aquello con destino al Patrimonio Neto en el Estado de Evolución del Patrimonio Neto, bajo la categoría de Resultado No asignado -siendo esto último, lo que se encuentra detallado en el Proyecto de Distribución del Excedente-. En ambos casos, tal como lo expresa la normativa, al año siguiente, en el Estado de Evolución de Patrimonio Neto se encuentra su destino final, donde la parte que fue asignada a RIC se identifica bajo la denominación de Reserva Legal y Reserva Especial Art 42.

**Estudio de caso: Estructura de capital de una Empresa Cooperativa de Servicios Públicos del sur de la provincia de Córdoba**

El presente apartado empírico se plantea como principal propósito analizar la naturaleza y calidad de las fuentes de financiamiento que utilizan las EC, contemplando el análisis de ciertas decisiones organizacionales asimilables a su estructura de gobernanza interna. Conforme a ello, se procede a exponer la información recabada de una EC de Servicios Públicos del sur de la provincia de Córdoba en función del criterio metodológico expuesto en el apartado anterior, por considerar que ésta constituye el ejemplo más concreto y visible de una EC Comercial<sup>8</sup>.

En paralelo, con la finalidad de poner en relieve la potencial diferenciación que existe entre la conducta de este tipo de empresas con el resto de las existentes en el mercado, se procede adicionalmente a presentar un análisis contrastivo que contempla una doble dimensión de análisis: por un lado, sobre la base de fuentes de información primarias -léase, Estados Contables de orden público-, de una empresa con estructura de gobernanza estándar perteneciente al mismo sector -Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC)-; como también así, a partir de fuentes de información secundarias -estudio Monitor Cooperativo Mundial 2013<sup>9</sup>-, de EC que pertenecen al grupo de las 300 mayores a nivel mundial y que están abiertas al mercado de capitales, por ser consideradas como aquellas que se ubican en el límite de la frontera conceptual entre las racionalidades de mercado y cooperativa.

El ejemplo planteado en la Ilustración 4

<sup>8</sup> Tal como se explicita en la obra de Munt (2017) las *EC Populares* se asocian principalmente con movimientos sociales y cooperativas de trabajo emergentes de grupos sujetos a vulnerabilidad social, mientras que las *EC Comerciales*, se asocian en abstracto con empresas donde el volumen de capital le brinda apertura al mercado de crédito.

<sup>9</sup> Datos provistos por el estudio Monitor Cooperativo Mundial 2013, titulado “Investigación sobre Capital Cooperativo” realizado por (Andrews, 2015).

junto a la Tabla 1 y la Ilustración 5, permiten identificar en la casuística de la EC de Servicios Públicos de una localidad del sur de la provincia de Córdoba un claro orden de preferencias por las fuentes propias al estructurar su capital, siendo coherente con la TOJ adaptada a la empresa de estructura horizontal.

- El orden lógico del mecanismo de estructuración de capital responde, para el caso particular en el periodo 2012-2018, a la siguiente dinámica:
- en todos los ejercicios en que una parte del Excedente Repartible correspondiera devolverlo a los asociados, sistemáticamente se prefiere y decide no darle ese destino e imputarlo a RIC bajo el concepto de Reserva Especial Art. 42,

la recapitalización sostenida del Retorno a los Asociados define una tendencia suave de crecimiento de las RIC en la composición del Patrimonio Neto. Esto último, complementado con una estructura relativamente estable de relación Pasivo-Patrimonio Neto permite inferir que el objetivo con el cual se ejecuta dicha acción es la financiación de proyectos propios.

A pesar de ser conceptualizadas como EC Comerciales y de poseer una cantidad no marginal de recursos propios que le permite acceder a fuentes de financiación de terceros, la tensión entre su estructura de gobernanza y los potenciales mecanismos de control ejercidos por terceros la motivan a inclinarse por fuentes propias (léase, niveles de apalancamiento menores a los estándares del mercado).

#### Ilustración 4

ESTADO DE RESULTADOS

	ACTUAL 01.01.2012 AL 31.12.2012	ANTERIOR 01.01.2011 AL 31.12.2011
<b>INGRESOS POR SERVICIOS</b>		
Suministro Energía Eléctrica Urbana	\$ 3.349.898,11	\$ 2.871.637,97
Suministro Energía Eléctrica Rural	\$ 1.305.741,09	\$ 1.077.442,48
Suministro Agua Potable	\$ 420.343,94	\$ 274.800,43
Servicios Sepelio y Ambulancia	\$ 568.793,06	\$ 465.950,47
Venta de Gas Encasado	\$ 181.297,83	\$ 160.205,63
Servicio T.V. Cable	\$ 782.557,04	\$ 624.687,44
Recaudación Cine	\$ 49.363,00	\$ 33.913,00
Servicio Tanque Atmosférico	\$ 24.761,85	\$ 19.243,30
Servicio Apicultura	\$ 3.314,55	\$ 1.195,97
Atención Com y Técnico Gas Natural	\$ 71.138,57	\$ 60.856,09
Mantenim.Instal.y Oros Telefonía	\$ 131.844,87	\$ 102.452,61
<b>SUBTOTAL INGRESOS</b>	<b>\$ 6.889.053,91</b>	<b>\$ 5.693.430,45</b>
<b>Menos: Costos Directos</b>		
Energía Comprada	\$ 1.293.086,12	\$ 1.206.565,55
Costo Venta Gas	\$ 131.052,63	\$ 123.876,62
Costo Abalajes y Umás	\$ 82.167,75	\$ 59.522,42
Costo Señales T.V. Cable	\$ 251.495,40	\$ 211.559,18
<b>SUBTOTAL COSTOS</b>	<b>\$ (1.727.802,90)</b>	<b>\$ (1.601.523,77)</b>
<b>EXCEDENTE BRUTO</b>	<b>\$ 5.161.251,01</b>	<b>\$ 4.091.906,68</b>
<b>Menos: EGRESOS OPERATIVOS (Anexo II)</b>		
<b>Egresos Erogables</b>		
Gastos Administración	\$ 1.641.983,60	\$ 1.272.838,33
Gastos Energía Urbana	\$ 933.140,58	\$ 597.592,96
Gastos Energía Rural	\$ 893.721,99	\$ 557.970,67
Gastos Mant. Las Altabarras	\$ 328.879,75	\$ 576.008,80
Gastos Explotación Gas	\$ 48.902,53	\$ 30.887,16
Gastos Agua Potable	\$ 299.943,77	\$ 202.540,55
Gastos Servicio Sepelio	\$ 230.944,59	\$ 199.223,16
Gastos Servicio Ambulancia	\$ 235.735,61	\$ 175.103,44
Gastos Educ. y Recreación	\$ 84.500,45	\$ 71.264,90
Gastos Serv. T.V. Cable	\$ 321.747,81	\$ 257.387,98
Gastos Serv. Tanque Atmosférico	\$ 37.470,24	\$ 40.367,35
Gastos Serv. Apicultura	\$ 428,25	\$ 173,84
Gastos Serv. Gas Natural	\$ 81.326,31	\$ 49.311,17
Gastos Serv. Atención Telefónica	\$ 111.745,62	\$ 117.417,81
<b>Subtotal Egresos Erogables</b>	<b>\$ (5.230.440,10)</b>	<b>\$ (4.147.796,31)</b>
<b>Egresos No Erogables</b>		
Previsiones Constituidas	\$ 163.456,50	\$ 77.600,38
Amortización Bienes de Uso	\$ 398.996,58	\$ 409.713,22
<b>Subtotal Egresos No Erogables</b>	<b>\$ (562.453,08)</b>	<b>\$ (487.313,60)</b>
<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>\$ (5.792.893,18)</b>	<b>\$ (4.635.109,91)</b>
<b>Más: OTROS INGRESOS APROPIABLES AL EJERCICIO</b>		
Vinculados con la gestión Cooperativa (Nota 13-a.)	\$ 824.403,43	\$ 670.430,28
Ajenos a la gestión Cooperativa (Nota 13-b.)	\$ 373.849,76	\$ 118.737,98
<b>TOTAL OTROS INGRESOS</b>	<b>\$ 1.198.253,19</b>	<b>\$ 789.168,26</b>
<b>Menos: OTROS EGRESOS APROPIABLES AL EJERCICIO</b>		
Según Nota 14	\$ (86.779,75)	\$ (162.913,78)
<b>EXCEDENTE DEL EJERCICIO</b>	<b>\$ 479.831,27</b>	<b>\$ 83.051,25</b>
<b>RESULTADO POR LA GESTION COOP. CON ASOCIADOS</b>	<b>\$ 108.080,78</b>	<b>\$ (3.555,02)</b>
<b>RESULTADO POR LA GESTION COOP. CON NO ASOCIADOS</b>	<b>\$ (2.099,27)</b>	<b>\$ (32.131,71)</b>
<b>RESULTADO POR OPERAC. AJENAS A LA GESTION COOP.</b>	<b>\$ 373.849,76</b>	<b>\$ 118.737,98</b>
<b>TOTAL RESULTADO DEL EJERCICIO</b>	<b>\$ 479.831,27</b>	<b>\$ 83.051,25</b>

CUADROS SECCIONALES DE RESULTADOS

	31.12.2012	31.12.2011
<b>I. SECCION ENERGIA ELECTRICA URBANA Y RURAL</b>		
<b>II Ingresos Seccionales</b>		
Venta de Energía Eléctrica Urbana	\$ 3.349.898,11	\$ 2.871.637,97
Venta de Energía Eléctrica y G. Fij Rural	\$ 1.305.741,09	\$ 1.077.442,48
Miscos, Costo de Energía Comprada	\$ (1.203.586,12)	\$ (1.206.565,55)
Excedente Bruto	\$ 3.382.533,08	\$ 2.742.914,90
<b>III Gastos de Explotación</b>		
<b>a) Egresos Erogables</b>		
Derechos Energía Urbana	\$ 933.140,58	\$ 597.592,96
Derechos Energía Rural	\$ 893.721,99	\$ 557.970,67
Derechos Energía Las Altabarras	\$ 328.879,75	\$ 576.008,80
Particip. Econ. Admin. (7% %)	\$ 1.207.827,25	\$ 1.026.384,29
<b>Sub Total Egresos Erogables</b>	<b>\$ (3.462.569,57)</b>	<b>\$ (2.738.856,71)</b>
<b>b) Egresos No Erogables</b>		
Amortización B. de Uso En Urbana	\$ 80.447,78	\$ 78.644,75
Amortización B. de Uso En Rural	\$ 93.863,16	\$ 91.477,19
Amortización B. de Uso En Las Altabarras	\$ 43.308,81	\$ 46.954,96
Partic. Econ. y Amortiz. B. de Uso Admin. (7% %)	\$ (50.438,19)	\$ (79.110,73)
Total Egresos No Erogables	\$ (179.686,74)	\$ (196.187,69)
<b>Sub Total Gastos de Explotación</b>	<b>\$ (3.642.256,31)</b>	<b>\$ (2.935.044,40)</b>
<b>III Otros Ingresos/Egresos</b>		
Reserva Especial (7%)	\$ 197.017,10	\$ 148.207,88
Res. y Mant. Al. P. Urb.	\$ 368.800,54	\$ 302.872,23
Res. y Mant. Al. P. Rural	\$ 4.543,20	\$ 2.271,59
Reserva Mant. Línea Rec. y	\$ (79.779,75)	\$ (156.913,78)
Derecho de Canalización Líneas	\$ 48.209,45	\$ 68.050,73
Total Otros Ingresos/Egresos	\$ 542.889,54	\$ 395.487,42
<b>EXCEDENTE SECCIONAL</b>	<b>\$ 82.238,51</b>	<b>\$ 66.552,87</b>

CUADRO GENERAL DE RESULTADOS

PERDIDAS	EXCEDENTES
Secc. Agua Corriente	Secc. Energía Urb y Rural
Secc. Servicios Sociales	Secc. Serv. A Terceros
Secc. Mant. Telefónico	Sub-Total
Sección Serv. Educat. y Recreac.	Intereses Ganados
Secc. Tanques Atmosférico	Diferencia cotiz. MIE
Secc. Gas Natural	Vtas. Varias y Vta. B. de Uso
Secc. Apicultura	Retornos y A/ Parcibidos
Secc. Gas Envasado	Rtdo. Neto Vtas. Fca. Postes
Gastos Resid. Universidad Rio IV	Int. y Recup. Gtos. Asoc. Pers.
Sub-Total	Sub-Total
<b>Excedente del ejercicio</b>	<b>479.831,27</b>
<b>TOTAL</b>	<b>657.940,53</b>

PROYECTO DE DISTRIBUCION DEL EXCEDENTE

<b>Excedente del Ejercicio</b>	<b>\$ 479.831,27</b>
<b>A: "Reserva Especial Art.42 Ley 20337"</b> (Por provenir de ingresos ajenos a la gestión y no operativos)	<b>\$ (479.831,27)</b>

- 6- EDUCACION Y CAPACITACION COOPERATIVA**  
CURSOS  
6.1. CURSOS PARA ASOCIADOS:..... No  
6.2. CURSOS PARA LA COMUNIDAD:..... No  
6.3. MONTO INVERTIDO:..... \$ 0,00
- 7- FONDO PARA EDUCACION Y PROMOCION COOPERATIVAS (LEY N°23.427)**  
7.1. REPORTE DE OPERACIONES EN EL EJERCICIO:..... \$ 36.720,52      Declaración Jurada ejercicio 2011
- 8- APOYO FINANCIERO DEL I.N.A.E.S.:** No posee
- 9- RESTRICCIONES A LA DISTRIBUCION DE EXCEDENTES:**  
Existe una restricción a la distribución de excedentes hasta la recomposición del saldo de las Reservas con las que se absorberon pérdidas de ejercicios pasados según el siguiente detalle:  
9.1. Reserva Especial Art. 42 Ley 20337: \$ 276.251,05, correspondientes a los ejercicios 2002 al 2008.  
9.2. Reserva Local: \$ 101.184,69 correspondientes al ejercicio 2003.
- 10- FONDO DE ACCION ASISTENCIAL Y LABORAL O PARA ESTIMULO AL PERSONAL:** No posee
- 11- FONDO DE EDUCACION Y CAPACITACION COOPERATIVA (LEY 20.337):** No posee.
- 12- OPERACIONES CON NO ASOCIADOS:**  
Se consideran operaciones con no asociados al servicio de mantenimiento de líneas telefónicas según contrato realizado por ACERO con Telecom. Por lo tanto el resultado final de esta sección se asigna íntegramente a "operaciones con no asociados".
- 13- CRITERIOS DE PRORRATO APLICADOS:**  
El prorrateo a cada sección tanto de los ingresos que no se pueden asignar directamente, como así también la totalidad de los gastos de administración detallados en el Anexo II se realizan en función de la importancia económica de cada uno de los servicios en el caso de los ingresos y de acuerdo a las tasas administrativas para los egresos. A su vez se detallan que la sectorización de los activos y pasivos no fue posible realizarla por carecer de información contable que así lo permitiera.

ESTADO DE EVOLUCION DEL PATRIMONIO NETO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012

DETALLE	APORTES DE LOS ASOCIADOS			RESERVAS Y FONDOS			TOTALES		
	CAPITAL SUSCRIPTO	AJUSTE DE CAPITAL A CAPITALIZAR	TOTAL	RESERVA LEGAL	RESERVA ESPECIAL ART. 42 LEY 20337	TOTAL	RESTRICCIÓN NO ASISTENCIAL	PATRIMONIO NETO ACTUAL	PATRIMONIO NETO ANTERIOR
	1	2	4	5	6	7	8	9	10
Saldo al comienzo del Ejercicio.	2.889.008,82	1.320.472,54	4.209.481,36	2.238.203,31	866.898,19	3.105.061,50	83.051,25	7.397.594,11	7.070.058,33
Asignación del resultado	-	-	-	-	83.051,25	83.051,25	(83.051,25)	-	-
Depuración Padrón Asociados	(382.551,74)	-	(382.551,74)	382.551,74	-	382.551,74	-	-	-
Suscripción del Capital del Ej.	512.941,90	-	512.941,90	-	-	-	-	512.941,90	244.494,53
Resultado del Ejercicio	-	-	-	-	-	-	479.831,27	479.831,27	83.051,25
Saldo al cierre del ejercicio 31/12/2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALES</b>	<b>3.019.398,98</b>	<b>1.320.472,54</b>	<b>4.339.871,52</b>	<b>2.620.755,05</b>	<b>949.909,44</b>	<b>3.570.664,49</b>	<b>479.831,27</b>	<b>8.390.367,28</b>	<b>7.397.594,11</b>

ESTADO DE EVOLUCION DEL PATRIMONIO NETO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013

DETALLE	APORTES DE LOS ASOCIADOS			RESERVAS Y FONDOS			TOTALES		
	CAPITAL SUSCRIPTO	AJUSTE DE CAPITAL A CAPITALIZAR	TOTAL	RESERVA LEGAL	RESERVA ESPECIAL ART. 42 LEY 20337	TOTAL	RESTRICCIÓN NO ASISTENCIAL	PATRIMONIO NETO ACTUAL	PATRIMONIO NETO ANTERIOR
	1	2	4	5	6	7	8	9	10
Saldo al comienzo del Ejercicio.	3.019.398,98	1.320.472,54	4.339.871,52	2.620.755,05	949.909,44	3.570.664,49	479.831,27	8.300.307,28	7.397.594,11
Asignación del resultado	-	-	-	-	479.831,27	479.831,27	(479.831,27)	-	-
Depuración Padrón Asociados	(17.320,63)	-	(17.320,63)	17.320,63	-	17.320,63	-	-	-
Suscripción del Capital del Ej.	699.403,09	-	699.403,09	-	-	-	-	699.403,09	512.941,90
Resultado del Ejercicio	-	-	-	-	-	-	394.074,47	394.074,47	479.831,27
Saldo al cierre del ejercicio 31/12/2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALES</b>	<b>3.701.482,34</b>	<b>1.320.472,54</b>	<b>5.021.954,88</b>	<b>2.638.075,68</b>	<b>1.428.740,71</b>	<b>4.066.816,39</b>	<b>394.074,47</b>	<b>9.483.845,74</b>	<b>8.390.367,28</b>

FUENTE: Elaboración propia en base a Estados Contables de EC Servicios Públicos de localidad del sur de provincia de Córdoba.

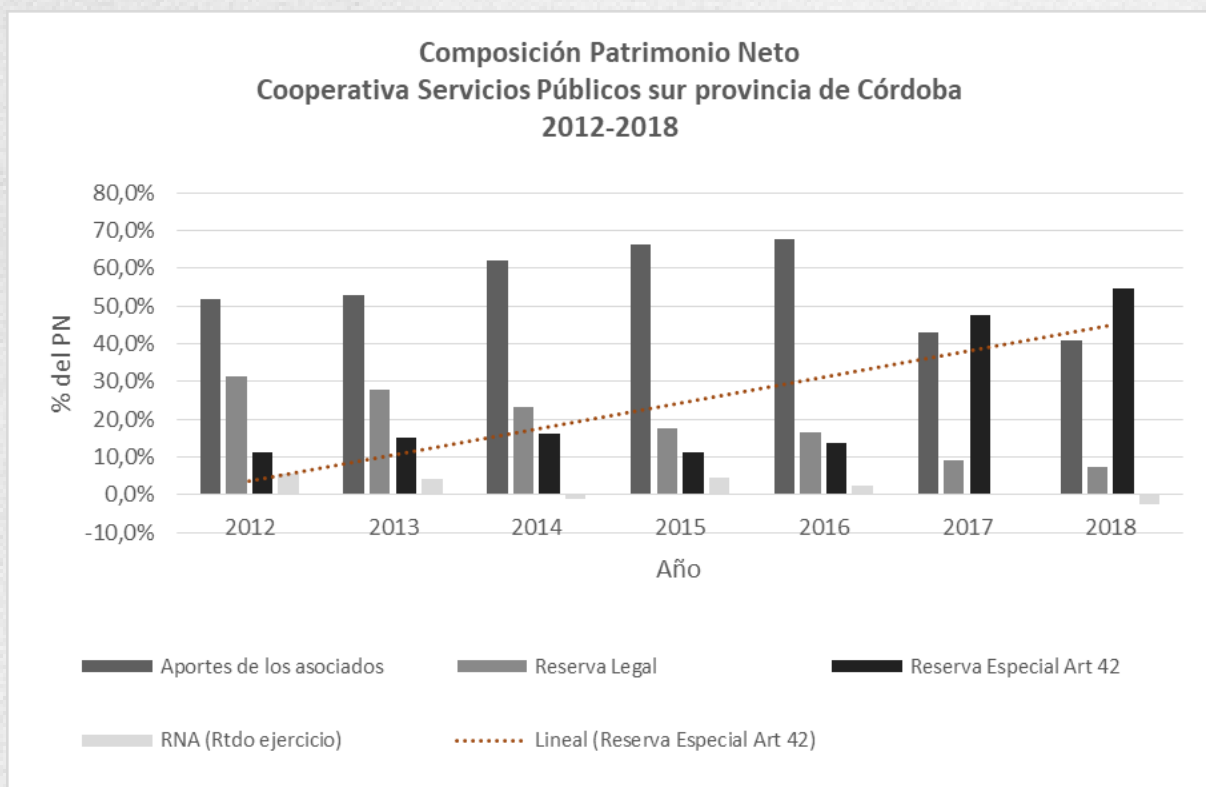
Ilustración 5

**Tabla 1**

Composición Patrimonio Neto: Cooperativa Servicios Públicos del sur de la provincia de Córdoba														
Detalle	Año 2012		Año 2013		Año 2014		Año 2015		Año 2016		Año 2017		Año 2018	
	\$	% del PN Total	\$	% del PN Total	\$	% del PN Total	\$	% del PN Total	\$	% del PN Total	\$	% del PN Total	\$	% del PN Total
CAPITAL	\$ 4.339.871,52	51,7%	\$ 5.021.954,88	53,0%	\$ 7.058.387,54	61,9%	\$ 9.877.783,51	66,3%	\$ 11.275.163,10	67,6%	\$ 12.786.843,25	43,1%	\$ 15.373.310,36	40,8%
Aportes de los asociados	\$ 4.339.871,52	51,7%	\$ 5.021.954,88	53,0%	\$ 7.058.387,54	61,9%	\$ 9.877.783,51	66,3%	\$ 11.275.163,10	67,6%	\$ 12.786.843,25	43,1%	\$ 15.373.310,36	40,8%
RESERVAS Y FONDOS	\$ 3.570.664,49	42,6%	\$ 4.067.816,39	42,9%	\$ 4.461.890,86	39,2%	\$ 4.336.467,36	29,1%	\$ 5.023.639,45	30,1%	\$ 16.824.975,83	56,6%	\$ 23.306.294,01	61,9%
Reserva Legal	\$ 2.620.755,05	31,2%	\$ 2.638.075,68	27,8%	\$ 2.638.075,68	23,2%	\$ 2.638.075,68	17,7%	\$ 2.739.260,37	16,4%	\$ 2.739.260,37	9,2%	\$ 2.739.260,37	7,3%
Reserva Especial Art 42	\$ 949.909,44	11,3%	\$ 1.429.740,71	15,1%	\$ 1.823.815,18	16,0%	\$ 1.698.391,68	11,4%	\$ 2.284.379,08	13,7%	\$ 14.085.715,46	47,4%	\$ 20.567.033,64	54,6%
RNA (Rtdo ejercicio)	\$ 479.831,27	5,7%	\$ 394.074,47	4,2%	-\$ 125.423,50	-1,1%	\$ 687.172,09	4,6%	\$ 378.045,59	2,3%	\$ 88.421,70	0,3%	-\$ 1.004.520,36	-2,7%
PN	\$ 8.390.367,28	100%	\$ 9.483.845,74	100%	\$ 11.394.854,90	100%	\$ 14.901.422,96	100%	\$ 16.676.848,14	100%	\$ 29.700.240,78	100%	\$ 37.675.084,01	100%

FUENTE: Elaboración propia

**Ilustración 5**



FUENTE: Elaboración propia

Al avanzar en un análisis de tipo

comparativo entre empresas de estructura horizontal se identifican desde el plano económico un conjunto de dificultades, tales como: ausencia de datos, escasa robustez de los estudios empíricos, como también así la ausencia de criterios metodológicos que permitan una fácil replicabilidad. Sin embargo, a pesar que éstas restricciones analíticas son generalmente asociados en abstracto a la dificultad de identificar regularidades y procesos estandarizados entre las distintas EC, es posible visualizar la existencia de un marcado desinterés de la literatura por abordar éstas temáticas, como consecuencia de una escasa formación técnica profesional en el área, combinada con un recelo ideológico del propio movimiento cooperativo a impulsar éstos debates.

Sin embargo, a pesar de lo referenciado en el párrafo previo, el trabajo de Andrews, 2015 titulado "Investigación sobre Capital Cooperativo" adquiere una significación relevante como consecuencia de haberse abocado a analizar el perfil de la composición del patrimonio neto, y por su defecto la calidad de las fuentes propias, de las 300 cooperativas y mutuales de mayor envergadura a nivel mundial. Esto último, a los fines del presente trabajo puede ser interpretado como un indicador de la cota máxima de financiamiento externo que resisten las EC que alcanzan niveles de eficiencia más altos.

El análisis comparativo entre la EC de Servicios Públicos (dado que para su tipo se propone en apartados previos una metodología de análisis), EPEC (asimilable a la racionalidad de mercado), y el grupo de las 300 analizadas por Andrews, 2015 (interpretadas como las EC más racionales del mundo), permite en el período 2012-2013<sup>10</sup> arribar a las siguientes

conclusiones -ver Tabla 2-:

- la EC de Servicios Públicos muestra una tasa de apalancamiento entre el 25% y 28% en el período, lo cual es coherente con una estructura de capital afín a lo postulado por la TOJ (nivel de apalancamiento más bajo que la media del mercado);
- EPEC financia sus activos mayoritariamente con deuda, mostrando tasas de apalancamiento que oscilan entre 900% y 1200%;
- para el grupo de las 300 mayores cooperativas y mutuales a nivel mundial: las cooperativas financieras muestran coeficientes de apalancamiento de 11 a 1, frente al de 3 a 1 observable en las cooperativas no-financieras. En las primeras, se presentan mayores niveles de endeudamiento, y niveles de capital propio que alcanzan alrededor de un 9% de su balance; mientras que en las últimas, el Patrimonio Neto -generalmente en la forma de utilidades retenidas y reservas- representa porcentajes más altos del total de sus balances respecto a cada componente del Pasivo, pero aun así predominan como fuente de capital las deudas.

**Tabla 2:** Tasa de Apalancamiento Financiero

publicada por las fuentes externas convergen exclusivamente para dichos años

10 El período seleccionado responde a un criterio estrictamente herramental. Concretamente, la información

**Ilustración 6** Comparativo de Estructura de Pasivo y Patrimonio Neto

	Cooperativa Servicios Públicos del sur de provincia de Córdoba		EPEC		Grupo Global 300	
	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2012	AÑO 2013	Cooperativas No-Financieras	Cooperativas Financieras
PASIVO	\$ 2.031.462,36	\$ 2.669.353,88	\$ 4.798.789.556,02	\$ 6.614.919.848,33		
CORRIENTE	\$ 1.632.615,95	\$ 2.137.669,80	\$ 1.935.405.767,16	\$ 3.372.353.119,91		
NO CORRIENTE	\$ 398.846,41	\$ 531.684,08	\$ 2.863.383.788,86	\$ 3.242.566.728,42		
PATRIMONIO NETO	\$ 8.390.367,28	\$ 9.483.845,74	\$ 530.143.913,07	\$ 516.978.641,55		
<b>TASA APALANCAMIENTO</b>	<b>24,21%</b>	<b>28,15%</b>	<b>905,19%</b>	<b>1279,53%</b>	<b>3:1</b>	<b>11:1</b>

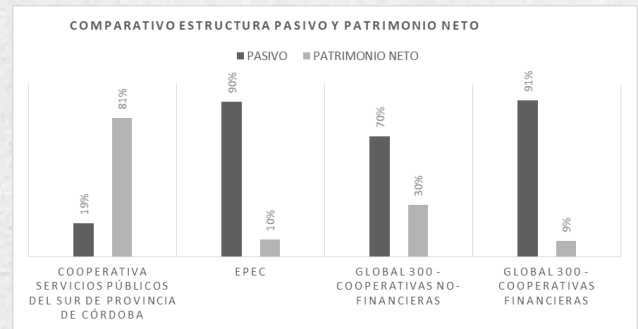
**FUENTE:** Elaboración propia en base a información estados contables

Al comparar las estructuras de Pasivo y Patrimonio Neto para el año 2012 -Tabla 3 e Ilustración 6-, en EPEC y el grupo de las 300 el Pasivo representa entre el 70 y 90% de sus estructuras, a diferencia de la EC de Servicios Públicos donde se da la situación inversa y el Patrimonio Neto representa el 80% (conforme a ello, las utilidades retenidas desempeñan un papel fundamental como principal fuente de capital). Estos contrastes surgen producto de que la EC de Servicios Públicos promueve una estructura de gobernanza cerrada, y un comportamiento tendiente a estructurar su capital fortaleciendo las partidas referentes a utilidades retenidas y otras reservas constituidas a partir de excedentes no distribuidos.

**Tabla 3:** Comparativo de Estructura de Pasivo y Patrimonio Neto

AÑO 2012	Cooperativa Servicios Públicos del sur de provincia de Córdoba		EPEC		Grupo 300 mayores a nivel mundial	
					Cooperativas No-Financieras	Cooperativas Financieras
PASIVO	\$ 2.031.462,36	19%	\$ 4.798.789.556,02	90%	70%	91%
PATRIMONIO NETO	\$ 8.390.367,28	81%	\$ 530.143.913,07	10%	30%	9%
TOTAL	\$ 10.421.829,64	100%	\$ 5.328.933.469,09	100%	100%	100%

**FUENTE:** Elaboración propia en base a información estados contables y Estudio Monitor Global 300



**FUENTE:** Elaboración propia en base a información estados contables y Estudio Monitor Global 300

Se puede concluir que la EC de Servicios Públicos cuenta con un marcado nivel inferior de apalancamiento respecto a la empresa del mismo sector en el mercado, y tiene similitud con los niveles promedio de apalancamiento de las cooperativas no-financieras del grupo de las 300 mayores a nivel mundial; es decir, este tipo de EC aun teniendo la posibilidad de acceder a fuentes alternativas de financiación externa en el mercado terminan financiándose internamente.

**Consideraciones finales**

La estructura de gobernanza que da identidad a una EC -lógica de solidaridad-, como también así la estructura del entorno en el que éstas se desenvuelven -racionalidad de mercado- definen un marco situacional sobre el cual se erigen las decisiones económicas de financiación y estructuración de capital. De este modo, los estados contables de las empresas autogestionadas presentan un conjunto de singularidades y regularidades empíricas que ameritan ser estudiadas desde abordajes teóricos que se ubican en la frontera entre las Finanzas Corporativas y la perspectiva de la gobernanza.

En una empresa estándar la separación entre gerencia, propiedad y control, produce hábitos y rutinas internas que la hacen más propensa a la auditoría y condicionamiento de terceros. Adicionalmente, la maximización de beneficios -como fin último- combinada con una estructura de mando jerárquica, facilita la comunicación unilateral con los financistas externos (bancos y entidades financieras), permitiendo arribar a niveles óptimos de apalancamiento que proveen beneficios en la reducción de la carga impositiva.

Las EC surgen a partir de un conjunto de motivaciones individuales y colectivas que por su naturaleza no pueden sintetizarse en la maximización del beneficio; y conforme a ello, se disponen a establecer una estructura de gobernanza cerrada que da cierta lógica de racionalidad a sus principales decisiones de financiación. Concretamente, las EC han mostrado a lo largo de la historia un marcado sesgo hacia la financiación de proyectos y quebrantos a partir de fuentes propias e indivisibles que período tras período tienden a acrecentarse con la finalidad de minimizar la injerencia externa y los costos que se exigen por la financiación externa.

El presente trabajo, se ha concentrado en analizar la conducta económica y proponer criterios analíticos que permitan estudiar la lógica de financiamiento de las EC, concentrándose especialmente en las EC de Servicios Públicos, conforme éstas representan en la República Argentina el caso típico de EC Comerciales. En este marco, el trabajo ha logrado adaptar los postulados y la propuesta analítica que provee la TOJ, a los fines de poner en evidencia que las preferencias de la EC a fuentes de financiación propias -bajo la forma legal de RIC- responde a una serie de condicionamientos internos (principalmente, su propia estructura de gobierno y gestión),

como también así externos (específicamente, tasas de interés superiores a la media que se le exige a las empresas estándares).

Entre los principales resultados de la presente investigación, se destaca el desarrollo de un marco analítico cimentado sobre las bases de la Teoría de Juegos que brinda asidero económico a las decisiones que toman las EC en su interacción con el mercado, logrando poner en relieve el problema potencial de la no convergencia de expectativas entre la firma y el mercado. Concretamente, se alega que la resistencia de los cooperativistas a ceder control potencial en las decisiones, combinado a las exigencias financieras que el mercado le imponen a este tipo de empresas -a modo de prima por su estructura de gobernanza horizontal- deviene en una recurrente dificultad para conciliar intereses, lo cual resulta finalmente en la decisión de autofinanciación por parte de la firma.

Adicionalmente, el trabajo avanza en el desarrollo de un abordaje empírico que fija criterios metodológicos para identificar, sistematizar, y exponer a partir de la información particular provista por los estados contables de las EC Comerciales mecanismos propios de financiación que ofician a modo de dispositivo de contrastación de las potenciales bondades explicativas y predictivas que posee la TOJ adaptada a la firma de estructura horizontal. En virtud de ello, se expone a modo de ilustración el análisis de caso de una EC de Servicios Públicos del sur de la provincia de Córdoba, como también así un estudio comparativo de su composición patrimonial con respecto al comportamiento de la empresa más cercana perteneciente al mismo sector -en carácter de referente del mercado-, como también así de las 300 mayores EC a nivel mundial -por ser consideradas, como aquellas firmas que a

pesar de poseer una estructura horizontal se encuentran más cercanas a la racionalidad de mercado-.

Finalmente, corresponde considerar que el trabajo posee la virtud de poner en relieve problemáticas comunes y escasamente abordadas en las EC, las cuáles invitan a ser analizadas con mayor profundidad en nuevas investigaciones económicas e interdisciplinarias. De este modo, a partir de los criterios propuestos se considera oportuno desarrollar en el futuro inmediato avances que permitan adquirir una mayor robustez al estudio de caso particular que la presente publicación expone a modo ilustrativo.

### Bibliografía

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI). Los Principios Cooperativos para el Siglo XXI. Ediciones Intercoop, 1996.

ANDREWS, A. M. Investigación sobre Capital Cooperativo. Filene Research Institute, 2015.

BREALEY, R. A; MYERS, S. C; ALLEN, F. Principios de Finanzas Corporativas. México: Novena edición, Mc Graw Hill, 2010.

BREALEY, R. A.; MYERS, S. C. Fundamentos de Financiación Empresarial. España: Cuarta edición, Mc Graw Hill, 1993.

COPELAND, T. E.; WESTON, J. Financial Theory and Corporate Policy. . Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.

FEDERACIÓN ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Resolución técnica N°24: Aspectos particulares de exposición contable y procedimientos de auditoría para entes cooperativos. Argentina, 2008.

FEDERACIÓN ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS

ECONÓMICAS. Resolución técnica N°27: Normas Contables Profesionales: Modificaciones a RT n°24. Argentina, 2009.

GARDNER, R. Juegos para empresarios y economistas. España: Antoni Bosch, 1996.

GIBBONS, R. Un primer curso de teoría de juegos. España: Antoni Bosch, 1992.

GÓMEZ APARICIO, P. El capital social en las sociedades cooperativas. Las normas sobre los aspectos contables de las sociedades cooperativas a la luz de los principios cooperativos. CIRIEC-España, n°45, 57-79, 2003.

LEY 20337. Ley N°20337: Régimen legal de las cooperativas. Argentina: Ediciones Intercoop, 1973

MYERS, S. The capital structure puzzle. Journal of Financial Economics, 34:575-592, 1984.

MYERS, S.C.; MAJLUF, N.S. Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. Journal of Financial Economics, 13: 187-221, 1984.

MODIGLIANI, F; MILLER, M. The Cost of Capital, Corporation finance and the theory of investment. American Economic Review 48(3), June, 261-291, 1958.

MUNT, J.L. La disyuntiva entre las externalidades de la producción comunal y la cooperación en pequeñas cooperativas autogestionadas: un análisis experimental del rol asumido por la perspectiva temporal, la comunicación y las sanciones mutuas. 6to Congreso de Administración del Centro de la República. Villa María, Argentina: Universidad Nacional de Villa María, 2017.

NAVARRA, C. Collective accumulation of capital in Italian worker cooperatives: an empirical investigation on employment stability and income smoothing. AISSEC XVII Conference on



“Growth and Development Patterns: the Role of Institutions in a Comparative Perspective”. Perugia, Italy, 2009.

TERREROS, I. S. Derechos de propiedad y eficiencia en la forma cooperativa. Una aplicación al caso de las cooperativas vitivinícolas. Universidad de La Rioja, Argentina, 2007.

TOLEDO RODRIGUEZ, J. La estructura del capital: el inicio de la composición financiera de la empresa, Academia Edu, mimeo

VARGAS SANCHEZ, A. Estructura de capital óptima en presencia de costos de dificultades financieras. UPB - Investigación y Desarrollo., 44-65, 2014.

WESTON, J. F; BRIGHAM, E.F. Fundamentos de administración financiera. Décima edición Tomo 1, Editorial: Mc Graw-Hill, 475, 1995



## **USO, ACCESO E APROPIACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LOS EMPRENDIMIENTOS DE PEQUEÑA Y MEDIANA ESCALA EN LA AGROPECUARIA ARGENTINA: ALGUNOS APUNTES**

Fabiana Verónica Giovannini<sup>1</sup>

Gustavo Cimadevilla<sup>2</sup>

Cezar Augusto Miranda Guedes<sup>3</sup>

---

1 Engenheira Agrônoma. Professora Associada na Faculdade de Agronomia e Veterinária da Universidade Nacional de Rio Cuarto. Dra. em Ciência, Tecnologia e Inovações em Agropecuária (UNRC/UFRRJ).

2 Professor Titular na Universidade Nacional de Rio Cuarto (UNRC), atuando no Programa de Pós Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovações em Agropecuária (UNRC/UFRRJ) e no Doutorado em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Humanas. Mestrado em Extensão Rural na Universidade Federal de Santa Maria. Graduação e doutorado na UNRC em Ciências da comunicação. Pós doc Universidade Central de Venezuela – Caracas.

3 Professor Titular na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, atuando nos Programas de Pós Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovações em Agropecuária (PPGCTIA) e no Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT). Pós doc no Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade de Lisboa.

## RESUMO

O objetivo principal do artigo é descrever e problematizar aspectos do uso, acesso e apropriação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no contexto argentino, particularmente os produtores familiares de pequena escala. Para tanto, se fazem inicialmente considerações sobre a origem das tecnologías de informação e comunicação, assim como as mudanças ocorridas no setor rural. São consideradas as lacunas na adoção das TIC em produtores familiares e seus condicionantes derivados do ambiente econotécnico.

**Palavras chave:** Acesso e uso de TIC; agricultores familiares.

## ABSTRACT

The main objective of the article is to describe and problematize aspects of the use, access and appropriation of Information and Communication Technologies (ICT) in the Argentine context, particularly in small-scale family producers. For this reason, considerations are initially made about the origin of information and communication technologies, as well as the changes that occurred in the rural sector. The gaps in the adoption of ICT in family producers and their determining factors derived from the economic-technical environment are considered.

**Key words:** ICT access and use; family producers.

## RESUMEN

El objetivo principal del artículo es describir y problematizar aspectos del uso, acceso e apropiación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el contexto argentino, particularmente en los productores familiares de pequeña escala. Para tanto, se hacen inicialmente consideraciones sobre el origen de las tecnologías de información y comunicación, así como los cambios ocurridos en el sector rural. Son consideradas las brechas en la adopción de TIC en productores familiares y sus condicionantes derivados del ambiente econo-técnico.

**Palabras clave:** Acceso e uso de TIC; productores familiares.

## INTRODUCCIÓN E OBJETIVOS

El presente artículo es basado en uno de los aspectos relevantes en la investigación de tesis presentada en el Doctorado Binacional en Ciencia, Tecnología e Innovaciones en Agropecuaria, (Universidad Nacional de Rio Cuarto y Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro). La autora de la tesis y sus orientadores son responsables por el artículo. Lo objetivo principal es problematizar el uso, acceso e apropiación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el contexto de los pequeños y medianos emprendimientos en la agropecuaria.

La introducción de las TIC en la producción, comercialización y múltiples áreas vinculadas a la economía ha sido creciente en las últimas décadas a nivel global. Es un proceso irreversible y avanza a gran velocidad.

Hace ya tres décadas atrás Carlota Pérez expresaba que la organización “ideal” de la producción, que se viene dibujando desde comienzos de los años setenta, propicia la fusión de la administración, la producción y la comercialización en un solo sistema integrado para producir de manera flexible un conjunto variado y cambiante de bienes o servicios de información-intensivos (...) En todas las esferas parecen surgir tendencias hacia el establecimiento de redes y sistemas, mientras la diversidad y la flexibilidad tienden a sustituir la uniformidad y la repetitividad como prácticas óptimas de “sentido común” (Pérez, 1986).

En ese marco un paradigma tecno-económico (PTE) es una lógica general capaz de orientar el rumbo de innovaciones incrementales<sup>4</sup> y el surgimiento de innovaciones

4 **Innovaciones** incrementales, según Pérez (1986) son las mejoras sucesivas a las que son so-

radicales<sup>5</sup>, de nuevos sistemas tecnológicos<sup>6</sup> y de su creciente interrelación en base a criterios comunes e identificables. Según Pérez (1986) la difusión de cada revolución tecnológica<sup>7</sup> específica sería guiada por un “paradigma tecno-económico” cada vez más enraizado en la conciencia colectiva, hasta convertirse en el “sentido común” de ingenieros, gerentes e inversionistas, para el logro de la máxima eficiencia y la óptima práctica productiva.

Un nuevo paradigma es capaz de transformar todas las ramas de la economía y la economía de todos los países, renovando productos y procesos, relocalizando actividades, redefiniendo mercados, rediseñando empresas y modificando los modos de producir y los modos de vivir a todo lo largo y ancho del planeta (Pérez, 2010a).

---

metidos todos los productos y procesos. Desde el punto de vista económico, este tipo de cambios sustenta el incremento general de la productividad y determina la gradual modificación de los coeficientes en la matriz insumo-producto pero no transforma su estructura.

5 **Innovaciones** radicales consisten en la introducción de un producto o proceso verdaderamente nuevo. Por la naturaleza autocontenida de las trayectorias de cambio incremental, es prácticamente imposible que una innovación radical resulte de los esfuerzos por mejorar una tecnología existente, sino que es una ruptura capaz de iniciar un rumbo tecnológico nuevo (Pérez, 1986).

6 Los sistemas tecnológicos son constelaciones de innovaciones interrelacionadas técnica y económicamente que afectan a varias ramas del aparato productivo y conjugan innovaciones en insumos, productos y procesos con innovaciones organizativas y gerenciales (Pérez, 1986).

7 Revoluciones tecnológicas son constelaciones de sistemas tecnológicos con una dinámica común. Su difusión a lo largo y ancho del sistema productivo termina por englobar la casi totalidad de la economía. Estas revoluciones conducen a profundos cambios estructurales y están en la raíz de cada gran auge de la economía mundial (Pérez, 1986).

## LOS ORÍGENES DE LAS TIC EN EL CONTEXTO DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

El actual paradigma tecno-económico denominado la era de la informática y las telecomunicaciones, corresponderían a la quinta revolución tecnológica<sup>8</sup> y surgió en la década de 1970 en Estados Unidos a partir del anuncio del microprocesador Intel en Santa Clara, California, difundándose hacia Europa y Asia. Las nuevas tecnologías e industrias nuevas o redefinidas asociadas a ese período se basaron en microelectrónica barata, computadoras, software, telecomunicaciones, digitalización, instrumentos de control, desarrollo por computadora de biotecnologías y nuevos materiales.

Este paradigma asume como principios de sentido común para la innovación el uso intensivo de la información con base en la microelectrónica TIC, la integración descentralizada/estructuras en red; el conocimiento como capital/valor añadido intangible; la heterogeneidad, diversidad, adaptabilidad; la segmentación de mercados/proliferación de nichos; la economía de cobertura y de especialización combinadas con escala; la globalización/interacción entre lo global y lo local; la cooperación hacia adentro y hacia afuera/clusters y el contacto y acción instantáneas/comunicación global instantánea. En tanto, las tecnologías que actualmente se vislumbran como probables protagonistas de la próxima revolución tecnológica serían la biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica y nuevos materiales (Pérez, 2010b).

<sup>8</sup> Se sucedieron desde 1770 hasta el año 2000 cinco revoluciones tecnológicas. La primera o revolución industrial, la segunda o era del vapor y los ferrocarriles, la tercera o era del acero, la electricidad y la ingeniería pesada, la cuarta o era del petróleo, automóvil y producción en masa y la quinta o era de la informática y telecomunicaciones (Pérez, 2010a).

El surgimiento de las TIC ocurrió en un contexto de capitalismo con estado de bienestar, pero el acceso masivo a la computadora, la telefonía móvil y las redes ocurrió bajo un predominio del neoliberalismo, tanto en los países desarrollados como en los que están en procesos de desarrollo.

Al respecto Crovi (2008) señala, desde la experiencia latinoamericana, que en la década de 1970 comenzaron a difundirse socialmente las nuevas tecnologías, cuyas raíces se remontan a los desarrollos militares que alimentaron la guerra fría desde la mitad del siglo XX. En los años 1980 se produjo un proceso paulatino y ascendente de promoción de las TIC, en el marco de un nuevo modelo político económico centrado en el libre mercado. En la década de 1990 frente a la crisis de los países de Latinoamérica por el pago de la deuda externa y ante la amenaza que suponían los impactos de esta crisis para el sistema financiero de Estados Unidos se implementan programas de ajuste<sup>9</sup>, con modificaciones en el tipo de sociedad y de Estado. Se pasa de un Estado de bienestar, preocupado por la protección del empleo, la

<sup>9</sup> En 1989 el economista John Williamson elaboró un documento que luego se conocería como “Consenso de Washington”, que representó un cambio de timón para la economía mundial. A partir de entonces las principales instituciones económicas internacionales establecieron, por primera vez, una serie de medidas que los países de América Latina debían aplicar encaminadas a garantizar el crecimiento económico y el desarrollo de la región, mediante lineamientos que orientaban la transición de esos países hacia una economía de mercado con inserción mundial (Crovi, 2008).

industria nacional y el mercado interno, a un “Estado mínimo”, que va cediendo al mercado sus responsabilidades como regulador del orden social. Ese proceso fue acompañado a nivel global por una masiva difusión de tecnologías de la información y la comunicación que facilitaron diversos dispositivos de enlaces económicos y financieros con gran impacto en las actividades de servicios, las industrias e incluso el sector primario.

Otro aspecto que destaca Covi (2008) en ese escenario es el liderazgo de organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en las orientaciones económicas, que se convertirían en el deber ser de los Estados y con importantes condicionamientos sobre las políticas públicas y las acciones gubernamentales. En ese marco están los cimientos de la sociedad de la información que se promovería abiertamente a partir de la década de 1990.

En 1993, Peter Drucker acuña el término “sociedad del conocimiento”, agregándose esta noción al componente informativo, lo que origina el concepto “sociedad de la información y el conocimiento”, SIC. En este tipo de organización, la información y el conocimiento ocupan un lugar sustantivo y se convierten en fuente de riqueza al ser incorporados a los procesos productivos y educativos. La SIC valora la inteligencia en su dimensión colectiva o social, pero también advierte que en su dinámica las oportunidades se presentan de manera desigual tanto entre individuos como entre naciones, lo que genera el concepto de brecha digital. Debido a que se caracteriza por un volumen de información creciente, resulta indispensable utilizar herramientas tecnológicas digitales para procesar, almacenar y distribuir esos datos, afirma Covi (2008).

Javier Echeverría (2000) destaca que las transformaciones producidas por los recursos digitales configuran un nuevo espacio social al cual denomina tercer entorno y le atribuye nueve dimensiones: es informacional (funciona con bits); representacional (no hay objetos ni cuerpos sino las representaciones de ellos); comprimido (las representaciones ocupan un espacio mínimo); asentado en el aire (ciberspacio); con movilidad electrónica (los seres humanos intervienen en ellos mediante flujos electrónicos); bisensorial (audición y visión); digital (se digitalizan los contenidos y son percibidos mediante artefactos digitales); distal (se interactúa a distancia); y reticular (su topología es de redes).

Estas transformaciones centradas principalmente en la disponibilidad de gran cantidad de información y el surgimiento de una nueva dimensión espacio-temporal, han cambiado la forma de vivir y relacionarse de gran parte de las personas, alcanzando a todos los sectores sociales y económicos, aunque con diferentes efectos. Los desarrollos de dispositivos tecnológicos ocurren a una velocidad admirable y se amplían las posibilidades para el desarrollo de innumerables actividades. La tecnología<sup>10</sup> y sus avances a través de la historia han tenido distintos efectos sociales. Y las miradas para analizar sus impactos pueden variar entre planteos radicales vinculados

10 **Tecnología** se conceptualiza como el marco de conocimientos necesarios para el desarrollo de habilidades y aplicaciones y un marco de conocimientos y condiciones para la utilización y aplicación prácticas de una serie de ingenios. Se entiende a la tecnología como institución social. Esto supone concebirla como dispositivo que resulta de un proceso histórico a la vez que contribuye con su modificación y producción en la medida en que establece redes de relaciones con otras instituciones sociales (Cabello, 2007).

## IMPACTO DEL NUEVO PARADIGMA EN EL SECTOR RURAL

a la tecnofilia<sup>11</sup> al otro extremo, o sea la tecnofobia. La ambivalencia de la tecnología se puede resumir en dos principios que describen las implicaciones sociales del avance tecnológico. Andrew Feenberg (1991) citado por Domínguez Sánchez-Pinilla, M. (2003) llama al primero de ellos “principio de conservación de la jerarquía”, según el cual la jerarquía social puede generalmente preservarse y reproducirse gracias a la introducción de la nueva tecnología, por ejemplo intensificando la vigilancia y el control. Un segundo “principio de racionalización subversiva” sostiene que la nueva tecnología puede utilizarse para socavar o atenuar la jerarquía social existente. Según este autor, la mayor parte de las innovaciones abren posibilidades de democratización que pueden o no realizarse dependiendo del margen de maniobra de los dominados, así en muchos contextos informacionales o laborales el cambio hacia la implantación de las TIC ha supuesto el incremento y el cumplimiento de expectativas de participación.

En la mediación técnica de la comunicación, Carniglia (2016) también plantea la ambivalencia tecnológica como una condición según la cual la computadora y otros dispositivos digitales pueden a la vez reducir a los individuos a meros apéndices de la máquina o establecer un soporte para las habilidades sociales y la inteligencia colectiva.

El cambio de paradigma tecnoeconómico ocurrido en torno a la articulación entre la comunicación y los procesos informativos, a partir del cual la producción de riqueza y generación de valor se relacionan con el acceso y procesamiento de la información, también tuvo alto impacto en el ámbito rural, generándose la convicción en instituciones gubernamentales y privadas vinculadas al sector agropecuario de que el acceso a las TIC podría impactar favorablemente para lograr un desarrollo más armónico, justo y sostenible, integrando la diversidad y construyendo equidad (Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo IICD, 2006; FAO, 2012). En tanto, como diversos estudios lo muestran (INTA, 2013; Mendes, 2009; Nagel, 2012; Thornton, 2016); entre los distintos actores vinculados a este sector existe una gran heterogeneidad en cuanto a la incorporación de estas tecnologías en las prácticas productivas, comerciales y sociales.

En el sector agropecuario los procesos de modernización basados en la división de tareas con el objetivo de lograr mayor eficiencia económica a través de la especialización de las actividades de producción y mayor división del trabajo trajo aparejado un particular dinamismo a los negocios, lo que se ha denominado en lengua inglesa como agribusiness y tanto en Brasil como en Argentina se traduce como agronegocios. Estos procesos están presentes en la evolución de todas las cadenas productivas. En ese mismo escenario existen innumerables productores agropecuarios de pequeña y mediana escala vinculados a la agricultura familiar, los cuales enfrentan serias dificultades para convivir con el gran

11 **Tecnofilia** es creer que lo tecnológico por sí mismo merece defenderse sin reparos y tecnofobia que todo lo vinculado a lo tecnológico no hace otra cosa que profundizar las desigualdades de este mundo y, por tanto, nos invita a rechazar cualquiera de sus innovaciones (Cimadevilla, 2009).

agronegocio, con problemáticas vinculadas a la escala, deficiencias en la gestión y manejo de información, teniendo que asumir una posición marginal en los mercados o debiendo integrarse con otros agentes de la cadena, en condiciones generalmente desventajosas.

En la organización actual de los complejos agroalimentarios, el número de sus componentes y sus relaciones técnico-económicas son el resultado de las posibilidades de ganancias de eficiencia en la realización de las operaciones técnicas disociables, que pueden ser separadas y realizadas por agentes económicos distintos o internamente desempeñadas por el mismo agente económico (Medeiros y Miele, 2014). En ese marco las TIC desempeñan un papel significativo como instrumentos que facilitan y ordenan procesos dependientes de altos volúmenes de información y operaciones de articulación productiva. En tanto, también en el caso de productores familiares de pequeña y mediana escala, las TIC pueden facilitar el acceso a información y conocimientos para mejorar sus gestiones, el intercambio comercial y aportar al fortalecimiento de vinculaciones con otros actores del sector.

### **APORTES Y DESARROLLOS DE TIC EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

Entre los aportes de las TIC en el sector agropecuario se destaca su contribución a mejorar el acceso a información sobre precios y mercados de insumos y productos (Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo IICD, 2006) a través del desarrollo en los últimos años de numerosos portales digitales con contenidos específicos para el sector agropecuario, tales como: <www.fyo.

com>;<www.elrural.com>;<www.agrositio.com>; <www.ecampo.com>;<www.agritotal.com>;www.clasificadorrural.com;<www.viarural.com.ar>;<www.agroempresas.com>;<www.cibercampo.com.ar>.

La existencia de redes sociales rurales como Sojabook, un sitio creado por un argentino a finales de 2011, que mezcla modalidades de dos de las redes sociales más populares del mundo, Facebook y Twitter, y en sólo unos meses atrajo a más de 13.000 usuarios.

Por primera vez, muchos productores están pudiendo contar su propia historia. Esta situación provee a los consumidores de alimentos acceso al detrás de escena y a involucrarse con la historia humana y social detrás de los productos de consumo diario. Por su lado, los productores están descubriendo nuevas herramientas de comercialización. En consecuencia, las narrativas de la producción agropecuaria se renuevan, a partir de cierta re-apreciación de lo rural, potenciada por el poder de las herramientas digitales. Y aún cuando no proveen saltos económicos altamente diferenciales, las tecnologías sí permiten disponer de mayor y mejor información para la mejor toma de decisiones y la optimización de la planificación. Paralelamente, la autogestión favorece el teletrabajo, lo cual permite reducir el tiempo de permanencia en el terreno, haciendo compatible el trabajo con otras actividades (aspecto característico de las nuevas generaciones), incluso recreativas, como encuentros con amigos o viajes de placer (Centeno, 2016).

Guedes y do Rosário (2005) destacan el aporte de las TIC para mejorar el nivel de transparencia de las actividades, aumentar el conocimiento explícito de las tareas, especialmente del inventario, estado de los equipos, encargos y entregas, proporcionando



la base para modificaciones significativas del trabajo y del proceso organizativo. El comercio electrónico y las rutinas de operaciones a disposición del autoservicio en las transacciones bancarias son ejemplos de la aplicación en el sector terciario, haciendo que el tiempo y el espacio se anulen parcialmente en el sentido físico/lugar y huso horario/tiempo, donde la rentabilidad del capital inmaterial aumenta con el crecimiento de la difusión de las redes. El incremento de la velocidad de la información permitió una sincronización instantánea y creó un nuevo campo de comportamiento. Así como la Revolución Industrial habilitó para su dominio un mayor poder físico, la revolución informativa amplió el poder intelectual.

Las TIC pueden brindar soluciones para mejorar el manejo productivo, operativo, tecnológico, económico y financiero del negocio agropecuario; la gestión administrativa, económica, financiera y coordinación de funciones operativas de las empresas agroindustriales grandes y pequeñas, al control de calidad de procesos y la trazabilidad interna (Albornoz y Robert, 2008; Bindi, 2000).

Santini Setal (2017) en un estudio reciente sobre uso de las TIC por parte de Agricultores Familiares en el Sudeste de la provincia de Buenos Aires destacan una mayor apropiación de estas tecnologías vinculadas al comercio y la organización interna, y en menor medida al proceso productivo. También observaron el rol de las TIC en promover de manera indirecta el proceso de formalización impositiva en productores familiares o actores que agregan valor a la producción agropecuaria que poseen sitio web, ya que para gestionar un dominio propio se debe contar con clave fiscal de AFIP (Administración Federal de Ingresos

Públicos). También promueve la formalización impositiva el uso de pos net móvil por parte de feriantes.

Según lo plantea Guimarães e Silva (2016), la apropiación de las TIC por la mujer amplió su participación en los procesos decisorios de la propiedad rural familiar. Provista de información ese agente se tornó responsable por administrar los recursos e inversiones de los emprendimientos productivos y de la familia, conquistando el respeto del marido, de los hijos y de la comunidad, lo que tiene reflejo directo en su autoestima y empoderamiento. Lo mismo se observa en relación a los jóvenes, ya que las TIC favorecen su inserción en el campo no solo como mano de obra, sino también de manera más activa participando en la gestión de las unidades familiares.

Sobre el aporte de las TIC a las nuevas generaciones de productores, Centeno (2016) destaca que los jóvenes no sólo las incorporan a su actividad diaria, cambiando incluso muchos de los modos tradicionales de hacer y vivir la agricultura, sino que también tienen una particular forma de deambular entre lo rural y lo urbano, en cuyo tránsito dispositivos como teléfonos móviles se constituyen como una excelente plataforma de conexión entre estos espacios complejos.

Centeno (2013) menciona que diagnósticos comunicacionales realizados en San Luis y La Pampa detectaron que a principios del nuevo siglo, cuando reinaban aún las computadoras de escritorio, los más jóvenes fueron quienes se encargaron de introducir a sus padres, abuelos y tíos al mundo de internet. Y utiliza la noción de "lapso o vuelta generacional", lo cual se corresponde con una situación en la que los jóvenes son más expertos que la generación

anterior en el manejo de la tecnología digital y están aportando entrenamiento a los adultos, convirtiéndose así en una especie de “mediadores tecnológicos”, facilitando el acceso a una amplia variedad de herramientas a generaciones anteriores.

Urcola (2012) también reportó la influencia de los jóvenes en la adopción de TIC en productores agropecuarios destacando que muchos de los hijos de los productores inician a sus padres en el uso de las TIC, indicando cierta inversión generacional en la transmisión de los conocimientos o de aprendizajes compartidos. En tanto el padre, por ejemplo, transmite su experiencia en lo referente al trabajo en la explotación, los hijos, gracias a sus facilidades para el manejo de las TIC, comparten o ayudan a los padres a introducirse en dicho lenguaje o hacen de “puentes” informativos para realizar búsquedas “a pedido”, enviar correos electrónicos o cualquier otra operación contable o administrativa. Este autor observa que el acceso a las TIC de los grupos familiares vinculados a la actividad agropecuaria tiende a facilitar y potenciar su funcionamiento doméstico y productivo. Sin embargo, éstas pueden propiciar tanto una mayor integración del grupo familiar en torno a la actividad productiva como una mayor dispersión de sus integrantes que mantienen una relación más laxa y discontinua con el trabajo en la explotación, funcionando como mano de obra potencial en caso de necesidad.

Crovi (2013b), en un estudio sobre jóvenes y apropiación tecnológica, también destaca que las TIC tienen la particularidad de que no se transmiten de una generación a la siguiente, sino que ocurre el proceso inverso. Se ha producido un cambio en la polaridad de adultos-jóvenes: antes los adultos tenían o

pretendían tener un control sobre los jóvenes. Ahora son los jóvenes quienes se imponen en el dominio de lo digital, que además se renueva constantemente. Esta inversión ha llevado en ocasiones a una confrontación generacional derivada de la ruptura de una línea de poder histórica. Ahora los alumnos enseñan a los maestros, los hijos explican a los padres y abuelos y la balanza histórica inclina su platillo hacia los más jóvenes.

De acuerdo a un estudio realizado por Mansillaet et al (2013) sobre adopción de TIC en el Sector Agropecuario (SA) se destacan las TIC como facilitadoras de nuevos procesos y vínculos dentro del SA; se reconocen como herramientas de auto aprendizaje que permiten nuevas aperturas al conocimiento y como dinamizadoras de nuevas formas de hacer dentro del ámbito rural, potenciando una transformación cultural. Visualizadas como posibilidad de encuentro y relación se genera una concepción de las tecnologías como posibilitadoras de un puente generacional.

Bosch (2004) plantea que las TIC son facilitadoras de los procesos de difusión de innovaciones y pueden contribuir a la diferenciación e incorporación de valor en los productos y procesos de las empresas agroalimentarias. El autor destaca como fundamental el rol que los agentes de desarrollo deben desempeñar como guías para que la telaraña informática sea una autopista hacia el desarrollo y no una trampa mortal para la productividad personal o empresarial.

De Miranda et al (2012) sostienen que las TIC podrían contribuir a una mejor articulación de las sociedades, promoción de la cooperación, aproximación de saberes, fortalecimiento de los agricultores envueltos en una cultura de aprendizaje local, reducción

de costos operacionales y aportar al desarrollo sostenible de manera política, social, económica y cultural.

Internet no es sólo un difusor de viejos saberes, de libros ya escritos, sino un nuevo modo de escribir y de producir saber. Internet no es la causa sino el resultado de la transformación del sujeto humano, la proyección de un nuevo sujeto de conocimiento, que, a su vez, implica el surgimiento de un nuevo ciudadano (Barbero, 2003).

Según De Souza Barcelos et al (2014) la introducción y la utilización de TIC en el medio rural facilitan la comunicación, el intercambio de información y la ampliación de los conocimientos de los agricultores, mejorando sus oportunidades económicas, sociales y políticas.

Espíndola (2005) habla de la “e-extensión” como un concepto que surge de la rápida incorporación de las TIC en los programas de extensión rural, sumando a las clásicas modalidades presenciales, opciones a distancia con diálogos múltiples, búsquedas de información con relativa autonomía del productor e incremento de las relaciones entre los mismos y entre los extensionistas. Situación que habilita a las nuevas generaciones de productores a no depender exclusivamente de la opinión e información que aportaba clásicamente el extensionista.

En este sentido también Barbero (2003) destaca el aporte de las TIC a la deslocalización del conocimiento, que implica la diseminación del conocimiento, la difuminación tanto de las fronteras entre las disciplinas del saber académico como entre ese saber y los otros, que ni proceden de la academia ni se imparten en ella de manera exclusiva. Y menciona las reflexiones del sociólogo alemán Ulrik Beck, cuando liga a la expansión ilimitada

del conocimiento especializado el paso de los peligros que conllevaba la modernización industrial a los riesgos que entraña la sociedad actual. No hay salida del mundo del riesgo con base en puros conocimientos especializados; la única salida se halla en la articulación de conocimientos especializados con aquellos otros que provienen de la experiencia social y de las memorias colectivas.

El uso de programas informáticos permite lograr mejoras en la productividad, a través del ahorro en tiempo y dinero, aportando conocimientos en forma más fácil y accesible. Además, permite almacenar y consultar los datos de forma permanente y difundirlos de manera que no se pierdan (Babot, 2001, citado por Cottura, G, 2014).

La conformación de decenas de grupos de WhatsApp integrados por productores, profesionales y comerciantes del sector porcino de todo el país funcionan como espacios de intercambio de información, de consultas e inquietudes (Todocerdo, 2016).

Suárez R (2012) destaca el potencial de las TIC para contribuir a mejorar el acceso a la información, conocimientos y vinculaciones de agentes del sistema agroalimentario porcino para lograr un desarrollo sustentable en lo social, ambiental y económico.

Sin duda las experiencias muestran la gran diversidad de posibilidades que surgen a partir de los nuevos recursos digitales como internet, los teléfonos móviles, las redes sociales y su relevancia para aportar a la resolución de problemáticas que involucran a los agentes que participan del sector agropecuario y cómo numerosos esfuerzos de conocimiento han intentado dar cuenta de la complejidad presente.

Entre algunos de los ejemplos de aplicaciones de TIC actualmente vigentes

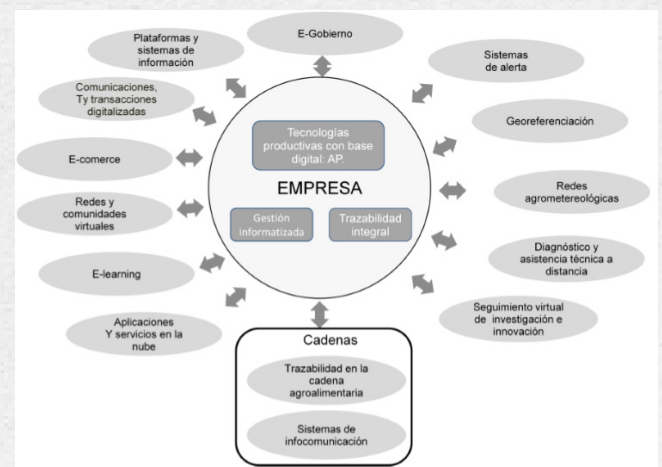
para el mencionado sector se destacan los sistemas informáticos para gestión administrativo contable; de información geográfica, de simulación en gestión o investigación, de grandes bases de datos para investigación o centralización y manejo de información fiscal; de procesamiento de imágenes, inteligencia artificial para manejo de mercados financieros, entre otros. También en dispositivos electrónicos y de telecomunicaciones tales como sensores directos y remotos, infraestructura para conectividad a distancia; dispositivos para comunicación, procesamiento y almacenamiento de datos como teléfonos celulares, laptops, transmisores, receptores, etc.; dispositivos microelectrónicos como biochips; y combinaciones de algunos de los anteriores por ejemplo para agricultura de precisión, trazabilidad y bioinformática, según se aprecia en publicidades de empresas proveedoras o los múltiples documentos institucionales<sup>12</sup>.

Las posibilidades de aplicación de estas tecnologías también son diversas tales como apoyo a la gestión operativa y económica de las actividades que forman parte de la empresa y el manejo de todas las variables que deben ser controladas en forma permanente para el desarrollo óptimo de la actividad cotidiana; planificación

12 Proyecto Campo **Conectado**, modelo para el desarrollo de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que tiene como propósito aportar a la cooperación científico tecnológica y a las prácticas sociales, productivas y comerciales de los actores de la producción agropecuaria del semiárido central argentino. Este proyecto es desarrollado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Gobierno de San Luis - a través de su Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Universidad Católica de Cuyo, la Universidad Nacional de San Luis y la Fundación para la Investigación Social Argentino Latinoamericana para el período 2017-2018.

estratégica de los procesos productivos, y de la búsqueda de eficiencia en la gestión de dichos procesos; gestión comercial, con todo lo relacionado con la diferenciación de los productos y la agregación de valor a esos bienes; capacitación a distancia y semipresencial, asesoramiento a distancia, armado de redes de productores, de técnicos, de empresas y todas las opciones que ofrece la Web 2.0, como las redes sociales, los blogs, los wikis, que fomentan la colaboración y el intercambio de información entre usuarios de una comunidad o red social. La figura 1, presentada por Nagel (2012) ilustra a modo de ejemplo, las posibilidades de aplicación de las TIC en una empresa agropecuaria, en la cadena y en el entorno.

**Figura 1.** Las TIC en la empresa agropecuaria



**Fuente:** Nagel (2012)

Numerosas son las opciones disponibles actualmente mediante uso de TIC para productores agropecuarios. En general estos dispositivos tienen como ventajas comunes la mayor velocidad de transmisión de datos, más bajos costos operativos, mayor comodidad, interacción horizontal, acceso instantáneo a lugares distantes, entre otros, pero es necesario identificar con qué objetivos

incorporarlas TIC a los sistemas y qué tipo de procesos y prácticas deben desarrollarse para lograr esos objetivos.

Pero la incorporación de TIC no es espontánea ni necesariamente consecuencia de los avances tecnológicos, sino que depende también y muy particularmente de los propios productores que se constituyen como unidad de adopción en la que se verifica o no la incorporación de esos dispositivos y de las condiciones del ambiente econotécnico en el cual estos productores se desarrollan.

### **BRECHAS EN LA ADOPCIÓN DE TIC EN PRODUCTORES FAMILIARES DE PEQUEÑA ESCALA**

Como ya lo advirtiera Pérez (1986) los efectos económicos y sociales en las primeras décadas de una revolución tecnológica son tremendamente desparejos: las nuevas tecnologías no pueden prosperar en el ambiente del paradigma precedente, por lo que se va produciendo un creciente desacoplamiento entre la esfera techno-económica, donde las nuevas industrias se están abriendo camino renovando o desplazando a las antiguas y el marco socioinstitucional, cuya forma fue dada por el viejo paradigma. Indagar sobre el nivel de impacto de estos efectos desiguales en unidades menores, como son los productores familiares porcos podría aportar información para orientar políticas de incorporación tecnológica que prevean los posibles procesos de competencia y exclusión.

Estos efectos desiguales generan asimetrías, que son advertidas en esta última década por numerosos autores: Cimadevilla (2009) discute el concepto de sociedad dual, o sea aquella en la que coexisten sectores

que parecen evidenciarse asincrónicos, asimétricos y diferenciados. Sectores que se asocian al dominio de la lógica económica y sociocultural vigente, y otros que sólo se reconocen por su “actuar en y para” la supervivencia y en particular define el dualismo digital como un modo de enfocar a los conectados y desconectados, los incluidos y los excluidos de la red en los campos de la comunicación y la política. Este autor advierte que muchos de los supuestos que se sostienen en torno a esas tecnologías resultan falaces, como que la existencia de dispositivos digitales supone disponibilidad; que la disponibilidad lleva al acceso; que el uso permite alcanzar resoluciones; que la resolución más conveniente se alcanza desde la virtualidad y que la virtualidad, en cuanto información, suplanta a la comunicación y se constituye en su equivalente. Estas falacias conducen en muchos casos a políticas equivocadas, a enmascarar las bases estructurales de la desigualdad, a desresponsabilizar al Estado y a las empresas, y a colaborar en reafirmar una cultura binaria de incluidos y excluidos, de conectados y desconectados, que quedan al margen de la tecnodigitalización.

Echeverría (2008) refuerza la idea de que no se trata solamente de lograr que las personas y las instituciones accedan a las TIC, sino que deben desarrollarse nuevas capacidades; no es suficiente con adquirir información y conocimientos, sino que debería lograrse la apropiación social de las TIC; en relación al sector agropecuario Espindola (2005) menciona que entre los aspectos a considerar de ese supuesto futuro digitalizado están los vinculados a la brecha digital (no acceso, no uso o uso limitado de las TIC) y además la “brecha en la generación de contenidos” (producción y gestión de información), destacando los grandes

esfuerzos que se hacen desde los gobiernos, los organismos internacionales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil por superar la “brecha digital”, pero es escasísimo el esfuerzo por apoyar la generación y gestión de contenidos por parte de aquellos actores sociales menos favorecidos, por ejemplo organizaciones de agricultores familiares.

Según estudios realizados por investigadores vinculados al INTA la conectividad a Internet es un tema recurrente y se reconocen zonas donde la conexión es débil o nula: cuanto más se acercan a las ciudades, mayor es el servicio de Internet y telecomunicaciones e inversamente, cuanto más alejado se está, menor es la cobertura. Algunos estudiantes de escuelas rurales remarcaron que poseen conectividad a Internet sólo en el periodo escolar y que carecen de ella en sus hogares. Asimismo, consideran que en la actualidad es cada vez mayor el alcance de conectividad, pero aún quedan lugares afectados por su ausencia o escasez, lo que potencia tanto la brecha tecnológica como social. En este mismo estudio se destaca que además de las brechas en cuanto a conectividad, hay desconocimiento de las potencialidades de estos dispositivos y se plantea la necesidad de capacitación en el uso e implementación de estas tecnologías, como puente para achicar brechas entre Nativos e Inmigrantes o entre personas con diferentes saberes digitales (Mansilla, A. et al, 2013).

A nivel mundial los indicadores de acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) crecieron de manera exponencial en los últimos quince años, siendo la telefonía celular la que presentó la mayor generalización, aumentando desde 739 millones de suscripciones en el año 2000, a

7.100 millones (más del 95% de la población mundial) en 2015, seguida por la expansión de los usuarios de Internet, desde 394 millones en el año 2000 a 3.200 millones en 2015 o sea el 43,4% de la población mundial; en tanto que los abonados a banda ancha móvil pasaron de 800 millones en 2010 a 3.500 millones en 2015. Los abonados a banda ancha fija solo eran de 800 millones en el año 2015 según UIT (2015). Pero aunque los niveles de acceso a las TIC siguen mejorando en todo el mundo, sigue siendo abrupta la brecha digital que se observa en algunos indicadores entre la población urbana y rural.

Rovira, Santoleri, y Stumpo (2013) plantean en base a observaciones empíricas para países de América Latina que gran parte de los agentes productivos pertenecientes al sector informal y rural no hacen uso, ni tienen acceso a las TIC más básicas (computadora e Internet), mientras que las empresas que presentan mayor nivel de intensidad en el uso de las TIC son las de mayor tamaño y las pertenecientes a sectores más intensivos en tecnología. A su vez reportan problemas en cuanto a la calidad de acceso a internet, dado que existen importantes deficiencias en términos de capacidad de transmisión, largos tiempos de latencia y altos costos, lo que afecta negativamente las posibilidades de un uso de aplicaciones más avanzadas.

También el costo en relación a los ingresos de los productores fue señalado por Nagel (2012) como una barrera que limita el acceso, ya que sobre datos de 13 países de América Latina el acceso a Internet del grupo de hogares del quintil más elevado de la población supera en 37 veces al del quintil más pobre. Los bajos ingresos se contraponen a los altos costos del servicio de banda ancha

en la región. Existe dispersión en las tarifas entre países (Uruguay= U\$ 50, Ecuador: U\$ 170, Bolivia= U\$ 325); y la tarifa promedio de los planes en América Latina (U\$ 125) alcanza a 2,5 veces la del promedio de la OCDE13. Además el plan más barato en países de la OCDE representa solo 0,3% del ingreso medio de un hogar contra 5% en los países de América Latina. En ese contexto, diversas investigaciones evidencian las dificultades de los agricultores para pagar el acceso a las TIC. Una investigación de CEPAL mostró que 80% de los hogares rurales en Colombia y 60% en Brasil no están en condiciones de pagar el precio actual de provisión de banda ancha. Esto es claramente percibido por los productores. Un estudio en Brasil muestra que 48% de los encuestados señala los escasos ingresos como razón principal para no disponer de computador (Galperin, y Ruzzier, 2010).

Según Carniglia (2016) en el sur de la provincia de Córdoba (Argentina) las escasas estadísticas conocidas indican que la escuela rural de Córdoba se posiciona en condiciones precarias respecto de las transformaciones que atraviesa la comunicación digitalizada. Evidenciando que las escuelas rurales, que representan un 37 % del total de instituciones provinciales presentan una brecha digital respecto a las escuelas urbanas, ya que mientras que el 95,5% de las escuelas rurales no cuenta con conexión a Internet y el 56 % no tiene computadoras, en las escuelas urbanas estos porcentajes son del 67 % y 28 % respectivamente.

De Miranda et al (2012) sostienen que el papel de las tecnologías de información en la comunicación rural, todavía no está ampliamente reconocido como potenciador

13 **Organización** para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

de capacitación tecnológica rural en el desenvolvimiento económico y en la mejoría de las relaciones entre instituciones públicas y privadas y el hombre de campo. Destacando que en un estudio sobre agricultores familiares en la región de Palmas, Brasil y Río Cuarto, Argentina, el teléfono celular, aún cuando los productores poseían aparatos con cámaras fotográficas, sensores meteorológicos, entre otras prestaciones, en la mayoría de las veces solo se aprovechan como simples canales de comunicación, lo que favorece el contacto entre personas distantes físicamente, pero se desaprovechan otras funciones de este tipo de dispositivos que podrían aportar al desarrollo sustentable de estas comunidades.

Internet es usado por los agricultores, predominantemente, para fines de búsqueda de información climática y de precios y para comunicación; en tanto su uso para transacciones es escaso; sólo en Uruguay y Costa Rica las operaciones de banca electrónica alcanzan alguna presencia entre los usos de Internet entre los agricultores, no más de 1% utiliza Internet para compras, contrataciones o cualquier modalidad de comercio electrónico. También es reducido el uso efectivo de TIC en la gestión de las empresas agropecuarias, tal como lo demuestran estudios en Uruguay sobre productores ganaderos con explotaciones de tamaño medio, donde el 71% de los productores lleva registros y controles en cuadernos y sólo el 15% utiliza computador. En Chile un estudio sobre pequeños agricultores empresariales evidenció que no más de 25% de los productores utilizaba alguna hoja de cálculo para sus registros (Nagel, 2012).

Cottura (2014) en un estudio sobre uso de sistema de monitoreo en productores familiares porcinos de la provincia de

Córdoba, Argentina, también evidenció que era reducido el porcentaje de productores de estratos pequeños y medianos que utilizaban en forma efectiva programas informáticos para gestionar sus emprendimientos. Además este autor afirma que la gestión que se lleva a cabo en la mayor parte de las explotaciones porcinas es muy parcial; la mayor proporción de los sistemas informáticos utilizados se centran en aspectos reproductivos, dejando de lado otros factores productivos; en general la gestión económica no se realiza y la gestión que se ejerce no está integrada en una gestión de conjunto, condicionando el análisis y la interpretación.

Numerosas son las variables que explican la heterogeneidad en los procesos de adopción de tecnologías digitales. Estos procesos involucran conceptos referidos al acceso, uso y apropiación y a su vez el ambiente econotécnico aparece como un condicionante ofreciendo oportunidades y amenazas a la incorporación de TIC para gestionar los sistemas productivos. En el siguiente apartado se desarrollan estos conceptos según principales referentes en la temática.

### ACCESO

El concepto de acceso alude a la acción de acercarse a algo o de alcanzarlo. Significa también entrada o paso (figura 2). O puede definirse como un mecanismo o método para conseguir algún objetivo.

Según Crovi (2008) en el caso de las TIC el acceso está vinculado a la posibilidad de ofrecer recursos para todos los usuarios, es decir, permitirles la entrada o paso. Y el acceso desde el punto de vista del derecho, se refiere al modo de acercarse a algo con el propósito de conseguir su dominio. Esta

última idea es interesante porque al vincularla con las TIC indicaría que el acceso facilita el dominio sobre esas tecnologías. Esta autora advierte que en los países de Latinoamérica muchas de las políticas públicas que se han implementado tras la idea de garantizar el acceso de los ciudadanos a las TIC, lo han hecho para promover su acercamiento a los aparatos tecnológicos, advirtiendo que estas acciones apuntan a cubrir solo la demanda tecnológica.

Según Thornton (2003) el acceso involucra dos componentes: la conexión, es decir la posibilidad de tener la infraestructura necesaria para poder conectarse con facilidad a la red mundial y el manejo técnico de los paquetes de usuario que le permiten a las personas hacer uso de Internet. Ya que si solamente se dispone de la conexión, quiénes tendrán una mayor capacidad de utilizar los equipos conectados serán aquellas personas que por sus condiciones sociales y económicas u otras, ya conocen su manejo técnico o tienen el conocimiento acumulado para aprender a utilizarla fácilmente con poca instrucción.

### USO

El término uso hace referencia a la acción y efecto de usar algo material o inmaterial vinculado a una utilidad y practicado en forma habitual. Crovi (2008) en relación a las TIC lo define como el ejercicio o práctica general, continua y habitual y lo vincula a la utilidad/beneficio que proporcionan, es decir, cómo se aprovechan o emplean esos recursos a fin de obtener el máximo rendimiento al realizar ciertas actividades.

En tanto para Thornton (2003) el concepto de uso implica un aprovechamiento con sentido, centrado en dos aspectos. Un uso



estratégico, que implica conocer los diferentes instrumentos que la tecnología (en ese caso Internet) provee para poder determinar, según las necesidades y los recursos disponibles, cuándo hacer uso de uno o de otro; y una estrategia de uso, que se refiere a cómo incorporarla dentro de la estrategia personal o de la actividad productivo-comercial de comunicación e información ya existente

## APROPIACIÓN

La categoría apropiación se ha convertido en un concepto fundamental cuando se la vincula a recursos digitales, y si bien puede conceptualizarse como la acción de adueñarse de algo, hacer propio, lo que pertenece a un sujeto, en este apartado se intentará profundizar sobre la explicación del fenómeno que implica la apropiación de innovaciones digitales en las prácticas de los individuos.

Thornton (2003) definió la apropiación de Internet como la incorporación fluida del uso de la red dentro de las rutinas cotidianas de los productores agropecuarios, y cuando frente a la presencia de un problema vinculado a la actividad productivo-comercial, éstos puedan discernir si es conveniente o no su uso y cómo deberían combinarla con otros instrumentos, estableciendo con naturalidad procedimientos y estrategias para el aprovechamiento de esta innovación en pos de lograr la solución de los problemas planteados.

La apropiación de la tecnología es referida por Covi (2016) como un proceso socialmente situado, participativo, que ocurre en un espacio sociohistórico determinado y que modifica las prácticas culturales cotidianas. Por lo tanto, apropiarse no hace referencia solo a tener acceso a los recursos tecnológicos, sino al dominio de lo técnico y al conocimiento que permite usarlos. El dominio

de estas tecnologías es parte de las prácticas sociales, relacionándose con actividades productivas, de organización, de ocio, entre otras.

Covi se remite a los referentes iniciales de la categoría apropiación: los investigadores rusos que trabajaron juntos en la década de los 20 del siglo pasado: Alekséi Leóntiev (1903-1979) y Lev S. Vygotski (1896-1934). Fue Leontiev quien inició trabajos sobre la teoría de la actividad y de la apropiación y en su teoría reivindica la naturaleza social de los sujetos, basándose en que la actividad crea sentido y en ella se integran aspectos prácticos, emocionales, relacionales y cognitivos de la conducta voluntaria.

Según los planteamientos de Leóntiev, los sujetos actúan en el mundo concreto y están inmersos en las condiciones reales que los rodean. En tal situación todo ser social despliega una enorme variedad de expresiones, de allí la importancia de reflexionar acerca de la actividad con todos sus matices. En sus propuestas valora el papel mediador de herramientas o artefactos, creados o transformados como productos de la actividad de sujetos en una cultura concreta (Covi, 2013a).

Leóntiev sostiene que los procesos humanos pueden ser observados en tres niveles. El más alto es también el nivel más general: en él la actividad y las motivaciones son las que lo conducen. En el nivel intermedio se pueden observar las acciones y sus metas asociadas, en tanto que en el más bajo es posible analizar las operaciones realizadas por los sujetos que les sirven como medios para alcanzar los objetivos mayores.

En el terreno de la digitalización los niveles planteados por Leontiev pueden identificarse según Covi (2013a) con la

propuesta que hace Juan Martín Bonacci (en Urresti, M. 2008), referida a la producción en las redes. En el nivel más general se ubican quienes tienen mayor espacio en la producción del medio: webmasters, fotologgers y floggers, o sea sujetos motivados por la producción de contenidos, para lo cual tienen además, las habilidades requeridas. En el nivel intermedio están aquellos cuya actividad es más reducida en cuanto a la creación de contenidos, pero que despliegan acciones asociadas a metas concretas: foreros, o sea los participantes en foros y chatters, que definen interacciones instantáneas mientras chatean con otros individuos.

Finalmente en el nivel más bajo se pueden ubicar quienes tienen menor espacio de producción en el medio a los cuales Bonacci llama surfers, es decir quienes solo navegan o exploran en la red. Covi agrega el hecho de que estos niveles son dinámicos, o sea que pueden cambiar en función de las condiciones, por lo tanto los individuos pueden pasar desde la exploración a la producción de contenidos y viceversa, y a su vez esta tipificación puede extenderse a otros dispositivos como por ejemplo el teléfono celular. (Tabla 1).

**Tabla 1.** Procesos humanos según teoría de la actividad de Leontiev.

Nivel	Conducido por	Tipología de sujetos
Alto o general	Actividades y motivaciones	Producen contenidos
Intermedio	Acciones y metas asociadas	Interactúan con otros
Bajo	Operaciones	Navegan o exploran

Fuente: elaboración propia en base a conceptos propuestos por Leontiev.

Respecto a su concepto de apropiación, Leóntiev reemplaza la idea piagetiana de asimilación referida a una metáfora biológica y la ubica en el ámbito sociohistórico. Distingue la apropiación del proceso de adaptación individual al medio natural: la diferencia fundamental entre los procesos de adaptación y los de apropiación consiste en el hecho de que el proceso de adaptación biológica transforma las propiedades y facultades específicas del organismo, así como su comportamiento de especie, en tanto que el proceso de asimilación o apropiación permite la reproducción por el individuo de las aptitudes y funciones humanas históricamente formadas (Leontiev, 1983:134). Para él existen dos condiciones fundamentales para el proceso de apropiación: la primera referida a la capacidad del hombre para intervenir en los fenómenos objetivos del mundo que lo rodea, los cuales le son propuestos y no dados (como ocurre en el mundo animal); la segunda es la comunicación, ya que las relaciones de los sujetos con el mundo material están siempre mediatizadas por su vínculo con otros sujetos y con la sociedad.

Leóntiev afirma que las posibilidades de los sujetos sociales de asimilar la actividad humana expresada en la historia de la cultura material e intelectual de la humanidad, recae en sus posibilidades de desarrollar su naturaleza, aptitudes y propiedades humanas. Por lo tanto quienes en una sociedad no tienen acceso a indicadores básicos de bienestar y se ven obligados a realizar trabajos que no les permiten desarrollar sus aptitudes intelectuales, quedan excluidos, afirmando que este lugar que ocupan dentro del sistema de relaciones sociales, generalmente no voluntario, dificulta los procesos de apropiación debido al limitado desarrollo de sus aptitudes.

Además del dominio de un objeto cultural, la apropiación involucra también el reconocimiento de la actividad que condensa ese instrumento y con ella los sistemas de motivaciones, el sentido cultural del conjunto. En los usos concretos de las TIC (el Internet o el celular, por ejemplo) al apropiarnos de un objeto cultural nos apropiamos también del régimen de prácticas específico que conlleva su uso culturalmente organizado. Es por ello que resulta crucial la apropiación de la naturaleza y sentido de la actividad que encarna el objeto: la organización del tiempo o de las actividades, la posibilidad de compartir o visibilizarnos. Los individuos socialmente excluidos, están también excluidos de actividades que forman parte del espíritu de su tiempo.

Según Covi (2013a), apropiarse de las TIC no es un proceso generalizado, sino que presenta diferencias individuales y sociales y destaca de las propuestas de Vygostky y Leóntiev algunos ejes que están presentes en la apropiación actual de los recursos digitales, tales como:

1. la importancia atribuida a la comunicación en este proceso; la manifestación expresa de voluntad para apropiarse de un objeto;
2. la misión individual y social del sujeto para transformar mediante el trabajo la cultura material e intelectual de la sociedad;
3. la existencia de un ámbito socio-histórico específico que determina el proceso de apropiación;
4. la noción de una educación permanente a partir de la cual se produce la innovación constante de objetos y de la cultura, transformando así el contexto socio-

histórico;

5. el reconocimiento de niveles de actividad con sus correspondientes objetivos;

6. la afirmación de que se trata de una construcción temporalmente transversal, ya que es producto de cambios anteriores y propicia nuevas transformaciones;

7. y finalmente, el reconocimiento de la apropiación como un proceso contrario a la reproducción mecánica de la cultura material e intelectual, ya que es producto de un sujeto creativo que desempeña un rol social activo generador de diferencias.

En estas propuestas se sostiene que las acciones crean sentido, valoran la intermediación tecnológica y movilizan, mueven sentimientos, capacidades, historias personales y sociales. Además las acciones cuentan una historia: la de los sujetos y la humanidad, ya que es gracias a ellas que se producen transformaciones en el saber y en las prácticas culturales (Covi, 2016).

**Figura 2.** Perspectiva de conjunto respecto a las relaciones del usuario con las TIC.

Entrada o paso, acercamiento a los dispositivos.

Práctica habitual y continua para mejorar rendimiento.

Modificación de prácticas, fortalecimiento de capacidades para resolución de problemas individuales y sociales.

## AMBIENTE ECONO-TÉCNICO E OBSERVACIONES FINALES

De acuerdo a los planteos conceptuales y referencias empíricas, para entender los procesos de adopción de tecnología es necesario considerar que existe estrecha relación entre los conceptos de acceso, uso y apropiación; y a su vez estos procesos ocurren y son determinados según los ámbitos donde desarrollan sus prácticas los adoptantes, por lo que es necesario analizar las distintas variables del ambiente econotécnico que pueden condicionar o estimularla adopción de estas tecnologías.

Los procesos de adopción voluntaria de tecnología se encuentran condicionados por factores endógenos y exógenos a la persona (Thornton, 2003).

Entre los principales factores vinculados a características de los decisores se destacan:

la **edad**: en un estudio sobre adopción de Internet por productores Thornton (2003) afirmaba que los jóvenes se exponen más a Internet; en el mismo sentido Crovi (2013) se refería a las exclusiones generacionales, afirmando que no todos los adultos con actividad en el sector productivo están en condiciones de adquirir el saber adicional que implica apropiarse de las TIC, por ello muchos o bien quedan fuera de estos aprendizajes, o adquieren habilidades confinadas a la repetición de ciertas rutinas.

la **fase** del ciclo y el estilo de vida ya que quien esté llegando a la culminación de su vida laboral activa y tenga además un estilo de vida austero, posiblemente no sienta motivación para ser un cibernauta (Thornton, 2003).

el **nivel** educativo en forma inversa a la adopción (Thornton, 2003; Nagel, 2012); en un sentido más amplio Crovi, (2008) se refiere a las habilidades informáticas, o sea, las capacidades cognitivas que deben poseer los individuos para apropiarse adecuadamente de los nuevos medios digitales. Estas habilidades establecen rangos de usuarios que van desde los repetidores de caminos aprendidos sin una racionalidad ni explicación (exploración y juego), hasta los que son capaces de innovar y crear a partir de las posibilidades de las redes (apropiación).

La percepción de utilidad por los usuarios: Nagel (2012) en estudios sobre productores de Latinoamérica observó que éstos consideraban que los dispositivos tecnológicos carecían de utilidad para la tarea que ellos realizaban y que era bajo el retorno de invertir en TIC; estudios realizados por INTA en Argentina, destacan entre las opiniones negativas de los entrevistados la percepción de que atentan contra la relación cara a cara, dando lugar al aislamiento y a la adicción tecnológica (Mansilla et al, 2013).

La visión de sí mismos que muchos agricultores tienen conspira contra la motivación para manejar las nuevas tecnologías: según Nagel, (2012), con frecuencia se perciben como incapacitados para manejar instrumentos precisos y complejos, asumiendo que éstos requieren de mayores niveles de preparación y de habilidades motoras finas que ellos no han desarrollado. En ese mismo sentido Cabello y Moyano, (2006) mencionan que el miedo y la resistencia atentan contra la adopción de TIC, vinculados con el desconocimiento de la propia tecnología y sus alcances y con las fantasías sobre las consecuencias que se atribuyen a cada posibilidad de error.

Las posibilidades económicas para acceder a la compra de los dispositivos tales como teléfonos y computadoras, contar con luz eléctrica, poder asumir el costo de los servicios y disponer de tiempo o bien de personal capacitado para utilizar adecuadamente estas herramientas en el mejoramiento de las gestiones productivas y económicas también son factores determinantes de la adopción de TIC; Crovi (2008) menciona a la carencia o disponibilidad de recursos para acceder a las redes, tanto a nivel de personas individuales como entre los sectores gubernamentales y algunos privados entre las variables que explican las brechas; Thornton (2003) también asocia la adopción de Internet a la situación económica.

Otras razones como conductas históricas innovadoras y de consumo alto en los productores, mayor cosmopolitismo relacionado con el acceso a vínculos con el mundo exterior, a través de viajes, visitas, exposición a medios masivos, las actitudes favorables al cambio, valorar la ciencia y los profesionales, poseer habilidades para atender problemas de incertidumbre y riesgo, y para abordar temas abstractos (Thornton, 2003); lo que Crovi (2013a) expresa como la voluntad o interés de los adoptantes por hacer propia una tecnología y el capital social, entendido como un capital de obligaciones y capacidades sociales, que se refieren a la suma de recursos intangibles basada en las relaciones, la pertenencia a un grupo, las redes de colaboración y de influencia se destacan entre las dimensiones determinantes en la apropiación de TIC.

Otra variable que para el caso de productores agropecuarios es importante es el tipo de prácticas que desarrollan, por ejemplo productores vinculados a sistemas

intensivos en confinamiento requerirán recurrir a paquetes tecnológicos de precisión acompañados de saberes específicos y tiempos de gestión importantes para manejar sus sistemas y probablemente tengan menos barreras para la adopción de TIC que aquellos vinculados a sistemas más extensivos, donde predominan los paquetes tecnológicos de conocimiento local más arraigado (Thornton, 2003).

En tanto entre las principales variables vinculadas al ambiente econo-técnico se destacan: el acceso a servicios públicos o privados; la infraestructura material disponible y su grado de actualización (Thornton, 2003; Rovira et al, 2013), derivadas de políticas públicas e intereses económicos que llevan a concentrar la disponibilidad de estos recursos en los centros más poblados y desarrollados (Crovi, 2013).

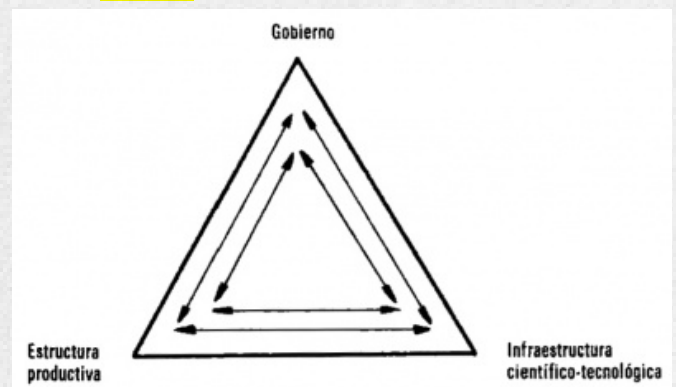
Respecto a la influencia de políticas públicas Nagel, (2012) plantea que las instituciones pueden fomentar la difusión de las TIC en las empresas por ejemplo con el desarrollo del e-government o gobierno electrónico, el cual ha incentivado fuertemente a las empresas a realizar trámites como la declaración de impuestos y aportes patronales, el registro comercial, los trámites aduaneros, entre otros. También las exigencias en materia contable impuestas desde el Estado a los productores puede operar como estímulo para la adopción de TIC. En varios países, los agricultores no están obligados a llevar contabilidad y se acogen a sistemas de renta presunta que no exigen registros pormenorizados. Así, no hay presión por introducir controles eficientes y se refuerza en los productores la percepción de baja utilidad de computadores e Internet. En los casos de agricultores integrados a mercados

modernos y que además están sujetos a controles tributarios, la normalidad es que ellos encarguen a terceros, profesionales o sus propios hijos, los controles de gestión de su empresa.

Desde un enfoque más general en relación al rol que deberían cumplir las políticas científico-tecnológicas en el desarrollo y adopción de tecnologías se destaca el modelo planteado ya hace casi cincuenta años por Jorge Sábato denominado el Triángulo de Sábato o triángulo IGE, que postula que una estructura científico-tecnológica productiva debe estar conformada por la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales, o lo que el autor denomina tres vértices: el gobierno, que comprende el conjunto de roles institucionales que tienen como objetivo formular políticas y movilizar recursos de y hacia los otros sectores; el vértice de la infraestructura científico-tecnológica o sector productor y oferente de la tecnología (incluye sistemas educativos, laboratorios e institutos, sistemas académicos de planificación y coordinación, mecanismos jurídico-administrativos, recursos económicos y financieros para su funcionamiento); y el tercer vértice que representa a la estructura productiva, o sea al conjunto de sectores que proveen los bienes y servicios que demanda una sociedad determinada y es a su vez demandante de tecnología (Sábato, 2004).

Cada vértice constituye un centro de convergencia de múltiples instituciones, unidades de decisión y de producción, de actividades, etc. Y según Sábato (2004), el triángulo IGE se definiría por las relaciones que se establecen dentro de cada vértice, entre los tres vértices y entre los vértices con el entorno figura 3.

**Figura 3.** Triángulo IGE o de Sábato



**Fuente:** Sábato (2004).

En síntesis, en la adopción de TIC intervienen factores vinculados a las decisiones individuales de los adoptantes, pero al estar este proceso situado socialmente, está condicionado por variables del ambiente econo-técnico. Es decir, del conjunto de factores presentes en las coordenadas geográficas y socio-históricas de la que se trate.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBORNOZ I. y ROBERT V. (2008). Difusión y adopción de TIC en el Sector Agropecuario y Agroindustrial de la Región Pampeana Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Los Polvorines, Buenos Aires, AR. En: <http://hdl.handle.net/10625/44673>
- BARBERO, J. (2003). Saberes hoy: diseminaciones, competencias y transversalidades. Revista iberoamericana de educación. N.º 32 pp. 17-34.
- BINDI, R. (2000). La revolución del e-commerce en la Argentina, Cuadernillo Agro Mercado Año 20 N° 53, p.11.
- BOSCHM. (2004). Internet en la empresa

y la vida rural. Discusiones e interrogantes sobre su uso e impacto, en G. Cimadevilla; E. Carniglia (Eds.), *Comunicación, ruralidad y desarrollo. Mitos, paradigmas y dispositivos del cambio*, Buenos Aires, INTA.

CABELLO, R. y Moyano, R. (2006). *TIC y Educación, Competencias Tecnológicas y capacitación para la apropiación de las tecnologías*, Ponencia Roxana Cabello. Buenos Aires.

CARNIGLIA, E. L. (2016). *Comunicación rural y desarrollo: los derechos como una clave emergente del acceso a las TIC en un territorio pampeano*. Cronía, 11.

CENTENO M. (2016). *Jóvenes, comunicación y tecnologías: estrategias para afrontar la incertidumbre*. En: *Rural Conectado. Medios y procesos socio-técnicos en Brasil y Argentina*. Santa Maria FACOS-UFSM.

CIMADEVILLA G. (2009). *Sociedad digital, sociedad dual*, en *Signo y Pensamiento*, vol. XXVIII, núm. 54, pp. 68-81.

COTTURA, G. (2014). *Adopción del sistema de seguimiento de actividades porcinas en la Provincia de Córdoba*. Tesis de maestría. Magister en Ciencias Agropecuarias. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

CROVI, D. (2008). *Dimensión social del acceso, uso y apropiación de las TIC/Social dimension of access, use and appropriation of the CIT*. *Contratexto*, 0(16), 65-79. Recuperado de <http://revistas.ulima.edu.pe/index.php/contratexto/article/view/784>

CROVI, D. (2013). *Repensar la apropiación desde la cultura digital* (pp. 11-24). Morales, S. y Loyola, MI (Comps.) *Nuevas perspectivas en los estudios de comunicación. La apropiación tecno-mediática*. Buenos Aires: Imago Mundi.

CROVI, D. (2013b). *Jóvenes y apropiación tecnológica. La vida como hipertexto*, México, UNAM/Sitesa Ediciones.

DE MIRANDA J. C., Linhares de Asis R; Cimadevilla G y AlimondaH. (2012) *O processo de comunicação rural e sustentabilidade: uma caracterização em Palmas - TO (Brasil) e Rio Cuarto - COR (Argentina)*. Tesis de posgraduación Doctorado en Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria. Seropédica, Brasil.

DE SOUZA BARCELOS L; Anderson Silva, G; Ritt, D; Lubaczwski, A; Machado Deponti C. (2014). *Agricultura familiar e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs): Projeto piloto Vale do Caí*. *Revista Jovens Pesquisadores*, Santa Cruz do Sul, v. 4, n. 1, p. 106-117.

ECHEVERRÍA J. (2008). *Apropiación social de las tecnologías de la información y la comunicación*. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. CTS. Volumen 4. Número 010. REDES. Centros de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. Argentina. Pp 171-182.

ECHEVERRÍA, J. (2000). *Un mundo virtual*. Barcelona: De bolsillo.

ESPINDOLA, D. (2005). *TICs en la extensión rural: nuevas oportunidades*. *Revista Electrónica ReDes* N° 1. En: <http://www.iica.org.uy/redesonline/>

FAO Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura (2012). *Utilizando las TIC para posibilitar sistemas de innovación agraria para pequeños productores*. En: <http://www.fao.org/docrep/018/ar130s/ar130s.pdf>.

GALPERIN, H. y C. Ruzzier (2010). *Las tarifas de banda ancha: benchmarking y análisis*, *Acelerando la revolución digital*:

banda ancha para América Latina y el Caribe, V. Jordán, H. GALPERÍN, H. y W. Peres (coord.), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), DIRSI (Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información), Santiago de Chile.

GUEDES, C. y do ROSÁRIO, J. L. (2005). Informação e Conhecimento: os impactos na reorganização do mercado e do trabalho. Desenvolvimento em Questão. Revista do programa de Pós-graduação em Desenvolvimento. Ijuí: Unijuí. Año 3 n° 5.

GUIMARAES E SILVA, M. (2016). A apropriação de TICs por extensionistas e agricultores familiares: uma leitura a partir da teoria da comunicação linear e em rede. En: Rural Conectado. Medios y procesos socio-técnicos en Brasil y Argentina. Santa Maria FACOS-UFSM.

Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo IICD (2006). Las TIC para el sector agrícola Impacto y lecciones aprendidas de programas apoyados por el IICD. En: <http://www.iicd.org/files/Livelihoods-impactstudy-Spanish.pdf>

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2013). TIC al servicio del agro: hacia una ruralidad informatizada. En: <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=16481>

LEÓNTIEV, A. (1983). El desarrollo del psiquismo. Akal Editor. España.

Mansilla, A., Pennacchi, V. G., y Bricchi, M. S. (2013). Nativos digitales en la ruralidad: El INTA y el Saber Digital.

MEDEIROS, J y MIELE, M. (2014). Sistema de producción integrado, contratado, cooperado e independiente. En: Asociación Brasileira de Criadores de Suínos (ABCS). Producción de suínos: teoría y práctica.

PÉREZ C. (2010a). Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos. Cambridge Journal of Economics, 34 (1), 185-202.

PÉREZ C. (2010b). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. Revista Cepal 100.

Ploeg, J.D. van der. (2006). O modo de produção campones revisitado. In: Schneider, S. A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS. P. 13-56.

ROGERS, E. M. (1986). Communication technology (Vol. 1). Simon and Schuster.

SÁBATO, Jorge. Ensayos en Campera. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.

SUÁREZ, R. (2012). Red de Cooperación para el Desarrollo Porcino de Argentina y Uruguay a través del Centro de Información de Actividades Porcinas. Proyecto de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias VI. Resolución N° 2340. SPU

THORNTON, R. (2003). "El agricultor, Internet y las barreras a su adopción". En R. Thornton; G. Cimadevilla (Editores). Extensión Rural en debate. Ed INTA, Buenos Aires. En <http://www.biblioteca.org.ar/libros/150443.pdf>.

TODOCERTO (2016). Productores whatsapperos. En: <http://www.todocerdos.com.ar/notas.asp?nid=897&sid=1>.

Urresti, M. (Editor). (2008). Ciberculturas juveniles. La Crujía. Buenos Aires, Argentina.





## **DESAFIOS NO PROTAGONISMO SOCIAL DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS DE SAÚDE NA MANUTENÇÃO DA REDE E DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).**

Bianca Souza Bacelar lima<sup>1</sup>

Jenifen Miranda Vilas Boas<sup>2</sup>

Eliana do Sacramento de Almeida<sup>3</sup>

Silvana Gomes Nunes Piva<sup>4</sup>

Ariela Dias de Freitas Oliveira<sup>5</sup>

1 **Graduada** em Enfermagem pela Universidade do Estado da Bahia- UNEB.

2 Doutoranda em Saúde Pública – Universidad Ciencias Empresariales e Sociales (UCES). Especialista em Saúde da Família com ênfase em linhas de cuidado. Especialista em Gestão em Saúde Pública. Mestre em Saúde Coletiva (Universidade Estadual de Feira de Santana). Professora Substituta da UNEB.

3 Mestrado em Educação e Diversidade pela Universidade de Estado da Bahia (UNEB). Especialização em Saúde Pública com Ênfase em PSF e em Educação Profissional na Área de Saúde: Enfermagem pela Escola Nacional de Saúde Pública (2005). Professora Auxiliar da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

4 Doutoranda em Saúde Pública – Universidad Ciencias Empresariales e Sociales (UCES). Mestre em Gestão e Tecnologia Aplicada à Educação (GESTEC/UNEB). Graduação em enfermagem pela Universidade Católica do Salvador (2000). Professora Assistente da Universidade Estadual da Bahia (UNEB/Campus VII Senhor do Bonfim/ Colegiado de Enfermagem).

5 Mestre pelo Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Extensão Rural pela Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF (2019) com foco na gestante agricultora; Enfermeira Obstetra pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER (2012); Graduada em Enfermagem pela UNIVASF (2010).

Por considerar a relevância da participação popular no controle e execução das políticas públicas de saúde, emerge a necessidade de refletir sobre os desafios do protagonismo social dos usuários de serviços de saúde na construção e na manutenção da rede SUS. O protagonismo social é essencial frente à análise e ações promovidas no âmbito do Sistema Único de saúde (SUS), pois a partir da atuação dos usuários é possível manter a rede de Saúde coerente com as necessidades da população. A participação da sociedade nos conselhos de saúde, nos serviços e na co-gestão, promove a democratização da gestão, e permite a intervenção popular na formulação de estratégias e controle da execução de políticas públicas. Para tanto, foi realizada uma revisão integrativa na literatura brasileira com abordagem qualitativa, em 12 artigos. Após a aplicação dos filtros selecionados, foram obtidos 263 estudos como resultado. Discussão: Evidenciou-se a relevância do controle social para a construção de uma gestão mais transparente e efetiva. Entretanto, muitos entraves precisam ser superados, dentre eles: a falta de educação permanente em saúde para a população e para os conselheiros, desconhecimento dos direitos dos usuários, falta de transparência nos debates tornando-os ineficazes e a falta de diálogo entre os representantes e as diversas instâncias.

**Palavras - chaves:** Controle social, Sistema Único de Saúde, conselhos de saúde e conferências de saúde.

Considering the relevance of popular participation in the control and execution of public health policies, the need to reflect on the challenges of the social role of health service users in the construction and maintenance of the SUS network emerges. Social protagonism is essential in view of the analysis and actions promoted within the scope of the Unified Health System (SUS), because from the performance of users it is possible to maintain the health network consistent with the needs of the population. The participation of society in health councils, services and co-management, promotes the democratization of management, and allows popular intervention in the formulation of strategies and control of the execution of public policies. Therefore, an integrative review was performed in the Brazilian literature with qualitative approach, in 12 articles. After applying the selected filters, 263 studies were obtained as a result. Discussion: The relevance of social control for the construction of a more transparent and effective management was evidenced. However, many obstacles need to be overcome, including: the lack of permanent health education for the population and the counselors, lack of awareness of users' rights, lack of transparency in the debate making them ineffective, and lack of dialogue between representatives and the various instances.

**Keywords:** Social control, Unified Health System, health councils and health conferences.

Considerando la relevancia de la participación popular en el control y la ejecución de las políticas de salud pública, surge la necesidad de reflexionar sobre los desafíos del papel social de los usuarios de servicios de salud en la construcción y mantenimiento de la red del SUS. El protagonismo social es esencial en vista del análisis y las acciones promovidas dentro del alcance del Sistema Único de Salud (SUS), porque desde el desempeño de los usuarios es posible mantener la red de salud consistente con las necesidades de la población. La participación de la sociedad en los consejos de salud, servicios y cogestión, promueve la democratización de la gestión y permite la intervención popular en la formulación de estrategias y el control de la ejecución de políticas públicas. Por lo tanto, se realizó una revisión integradora en la literatura brasileña con enfoque cualitativo, en 12 artículos. Después de aplicar los filtros seleccionados, se obtuvieron 263 estudios como resultado. Discusión: se evidenció la relevancia del control social para la construcción de una gestión más transparente y efectiva. Sin embargo, deben superarse muchos obstáculos, entre ellos: la falta de educación sanitaria permanente para la población y los asesores, la falta de conciencia de los derechos de los usuarios, la falta de transparencia en el debate que los hace ineficaces y la falta de diálogo entre los representantes y Las diversas instancias.

**Palabras clave:** Control social, Sistema Único de Salud, consejos de salud y conferencias de salud.

## 1. INTRODUÇÃO

Como resultado de embates populares, o Sistema Único de Saúde (SUS) surge como conquista de um longo processo de acúmulo de lutas que pelo menos desde a metade dos anos 1970, veio envolvendo inúmeros grupos sociais, entre os quais domésticas, trabalhadores da saúde e sindicalistas, estudantes, docentes e pesquisadores, gestores públicos e militantes dos mais diversos movimentos sociais, que se constituíram no mesmo período. (PALMA, 2013).

No Brasil, a saúde foi estabelecida constitucionalmente como um direito de todos e um dever do Estado. Esse direito é fruto de um processo de lutas pela redemocratização, ocorrido no País após longo período ditatorial e da atuação do movimento da Reforma Sanitária Brasileira, que resultaram na instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), na Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã (PAIM et Al, 2011).

Dentre os princípios e diretrizes que o regem, destacam-se: 1) A Universalidade do acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência, 2) Integralidade da assistência que é entendida como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, 3) A equidade que consiste em oferecer maior atenção aos mais necessitados a partir de políticas públicas, objetivando a justiça social, 4) A preservação da autonomia na defesa da sua integridade física e moral, igualdade da assistência à saúde sem preconceitos ou privilégios, 5) direito a informação sobre sua saúde e 6) participação da comunidade onde a população de forma democrática participa dos processos decisórios, por meio da

fiscalização e desenvolvimento das políticas de saúde (BRASIL, 1990).

É seguindo nesse pressuposto que a Lei Orgânica da Saúde - Lei 8.080/90 - dispõe em seu artigo 7º que a participação da comunidade é um dos princípios que compõe o Sistema Único de Saúde. Porém, é na - Lei 8.142/90 que Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), que fica assegurado a participação dos usuários de forma paritária em relação aos demais representantes de outros segmentos, nas conferências e conselhos de saúde (BRASIL, 1990).

Na visão de Oliveira (2018), um indivíduo participativo assume posicionamentos e decisões, manifesta seus desejos acerca dos aspectos políticos e públicos, consome, produz e se apresenta como intermediário em relações sociais e luta por suas crenças ultrapassando barreiras históricas e sociais. Segundo Farias e Varela (2017) diante disso, é preciso que o indivíduo protagonista deixe de lado ideias conservadoras e estáticas para que possa compreender melhor as demandas de um grupo, tendo consciência do seu papel e responsabilidades perante a sociedade, incentivando o respeito diante da diversidade cultural e étnica.

Tal protagonismo pode ser visualizado diariamente em diferentes segmentos, e garantidos constitucionalmente nos Conselhos e Conferências de Saúde, que se caracterizam como os principais espaços para o exercício da participação e do controle social sobre a implementação das políticas de saúde em todas as esferas governamentais (BRASIL, 2009). Trazendo uma reflexão acerca dos espaços onde o protagonismo social se faça presente, Escorel e Arouca (2016) induzem uma reflexão da participação popular de

forma institucionalizada e defendem um canal complementar aos tradicionais com outras estratégias para o envolvimento da comunidade, seja ela direta, representativa, em conselhos, manifestações, campanhas, redes e ruas.

Como conceitua o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS (2013), As conferências são espaços democráticos amplos para discussão e articulação de propostas e estratégias de organização coletiva, reunindo governo e sociedade civil organizada para debater, articular e decidir as prioridades nas políticas públicas, além de se caracterizar como um espaço de troca de experiências. As conferências são de instâncias municipal, estadual e federal. A partir da sua realização, pode-se estabelecer um pacto para se alcançar as metas e prioridades decididas. O Pacto pela Saúde é um instrumento que vai produzir mudanças significativas nas normativas do Sistema Único de Saúde (SUS) e tem como “finalidade a qualificação da gestão pública do SUS, buscando maior efetividade, eficiência e qualidade de suas respostas” (CONASS, 2006).

As reuniões de conferência de saúde acontecem a cada quatro anos com vários segmentos sociais, onde a situação da saúde é avaliada e a partir disso, são propostas diretrizes para a criação de políticas de saúde em diversas instâncias. Ressalta que “as conferências de saúde e os conselhos de saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovados pelo respectivo Conselho”. (BRASIL 1990).

Diferente das conferências, os conselhos de saúde tem caráter permanente e deliberativo que atua na formulação de

estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões são homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera do governo, sendo sua organização e normas de funcionamento definidas em regime próprio, aprovadas pelo respectivo conselho (BRASIL 1990). É competência dos conselhos de saúde atuar na formulação e controle das políticas de públicas; estabelecer estratégias; traçar diretrizes; estimular a participação comunitária; estabelecer critérios para a implantação de unidades de saúde; propor critérios para a programação orçamentária, fiscalizar os recursos financeiros e outros (CONSELHO DE SAÚDE, 2006).

Na Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, fica assegurado à composição dos conselhos de saúde em cada esfera do governo, constituído por representantes de usuários dos serviços de saúde (50% dos membros), de trabalhadores da área (25%) e de prestadores de serviços públicos e gestores (25%) objetivando a manutenção do equilíbrio nos interesses envolvidos (BRASIL, 1990).

Como afirma Oliveira e Pinheiro (2010) e Muller; Neto e Artmann (2014), o caráter deliberativo dos Conselhos de Saúde imprime a ideia de “participação comunitária” adotada na lei. Estes dispositivos legais asseguram, portanto, o exercício do “controle social”, entretanto, esse arcabouço constitucional e um conjunto de portarias e resoluções que regulamentam a atuação dos Conselhos, não se constituem em garantias de fato do efetivo exercício do controle social na gestão do SUS.

Dessa maneira, segundo Stotz, (2005), apesar da indiscutível importância do controle social para a construção de um sistema de

saúde mais democrático e transparente, implantar um método de construção de conselho com negociação e ampla participação social tem se tornado desafiador, requerendo o permanente estímulo da atuação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e de controle. Um dos aspectos que dificultam a participação da população na prática cotidiana dos serviços de saúde é o desconhecimento sobre os seus direitos e deveres assegurados na constituição.

Levando em consideração a existência de problemas e fragilidades no protagonismo social e participação social nas instancias do SUS e por considerar o protagonismo social e a participação popular, mecanismos essenciais no controle de políticas públicas, em meio a atual conjuntura de saúde brasileira, o tema deve ser tratado como relevante, pois são diversos os desafios enfrentados para que, de fato, essa participação seja ativa e reflita em resultados positivos, que tragam benefícios coletivos a população brasileira. Assim é emergente a ampliação e discussão e disseminação de informações acerca da temática, visando maior entendimento e conscientização da população sobre o assunto. Dessa forma, esse trabalho tem como objetivo principal refletir sobre os desafios do protagonismo social dos usuários de serviços de saúde na construção e na manutenção da rede SUS e como objetivos específicos, identificar as fragilidades da gestão participativa para que favoreça o aprimoramento das ações de controle social.

## 2. METODOLOGIA

O presente estudo trata - se de uma de revisão integrativa de literatura com abordagem qualitativa em base de dados brasileira. Tal método caracteriza-se

por suprimir dúvidas a partir de pesquisas em documentos, permitindo ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Isso implica no esclarecimento das pressuposições teóricas que fundamentam a pesquisa e das contribuições proporcionadas por estudos já realizados (GIL, 2010). Abrange toda bibliografia tornada pública em relação ao tema de estudo, como livros, revistas, teses, dissertações, anais de eventos científicos, disponíveis por meio eletrônico e impresso (GIL, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2010).

A revisão integrativa consiste no cumprimento das etapas: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa; estabelecimento dos critérios de elegibilidade; identificação dos estudos nas bases científicas; avaliação dos estudos selecionados e análise crítica; categorização dos estudos; avaliação e interpretação dos resultados e apresentação dos dados na estrutura da revisão integrativa (BOTELHO, CUNHA E MACEDO 2011). Desta forma, elaborou-se a seguinte questão norteadora: Quais os desafios no protagonismo social e participação social de usuários na manutenção do Sistema Único de Saúde?

As pesquisas foram realizadas em bancos de dados eletrônicos, Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e Repositório do Instituto de saúde coletiva (ISC), entre os meses de junho e agosto de 2019. Os critérios de inclusão utilizados foram: artigos/Teses/dissertação, com data de publicação entre os anos de 2009 a 2019, escritos nos idiomas português, inglês e espanhol, tendo País/ Região como assunto: Brasil, e que tenha como temática principal Saúde Pública, Sistema Único de Saúde e controle social. Os critérios de exclusão foram: Artigos em duplicata. As palavras chaves que

nortearam para obtenção de material foram: “Controle social”, “ SUS”, “conselhos de saúde” e “conferências de saúde”, além do operador booleano AND na combinação das mesmas.

A busca às bases de dados contempla a procura pela segurança, confiabilidade e fidedignidade das publicações. No geral, foram encontrados 802 (artigos científicos, dissertações e teses). Após aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, na Biblioteca Virtual de Saúde foram encontrados 24 estudos, na base de dados Scielo, 144 publicações, e na pesquisa no banco de dados do ISC, foram obtidos 95 resultados.

A avaliação e seleção dos artigos/dissertação/teses, ocorreram mediante a leitura minuciosa do título e resumo. Após a identificação da relação do tema com o objetivo e com a pergunta de pesquisa foram selecionadas 6 publicações da base de dados Scielo, 4 publicações da base de dados BVS e 2 publicações no repositório institucional da Universidade Federal da Bahia (UFBA)- Instituto de Saúde Coletiva (ISC), totalizando 12 artigos científicos para extração de evidências e aprofundamento desse estudo. A tabela 01 apresenta com maior especificação a busca e o total de publicações utilizadas.

**Tabela 01.** Distribuição dos estudos segundo os descritores controlados.

Bases de dados	Descritores controlados	Nº de publicações obtidas	Publicações excluídas	Publicações selecionadas para leitura	Publicações Inclusas
BVS <sup>1</sup>	Conselhos de saúde AND conferências de saúde.	404	380	24	04
RI-UFBA-ISC <sup>2</sup>	Controle social AND conselhos de saúde.	192	172	20	02
SCIELO <sup>3</sup>	Controle social AND sistema único de saúde.	206	62	28	06

1. Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), 2. Scientific Electronic Library Online (SCIELO); 3. Repositório Institucional Universidade Federal da Bahia (UFBA)- Instituto de Saúde Coletiva (ISC).

O quadro 01 apresenta as publicações incluídas neste estudo e demonstra as diversas discussões pertinentes ao tema central que buscou possibilitar a análise e a reflexão, no que tange ao Protagonismo social e participação popular no Sistema Único de Saúde, enfocando seus principais desafios, nos espaços de atuação dos usuários, como por exemplos os conselhos de saúde e as conferencias de saúde. A seguir, encontram-se os dados relativos a autor/ano, título do artigo, objetivos e principais resultados do estudo.

**Quadro 01.** Resultados dos estudos

- Caracterização dos artigos analisados, segundo autor e ano de publicação, título, objetivo principal e principais resultados.

AUTOR/ ANO DA PUBLI- CAÇÃO	TÍTULO DA PUBLI- CAÇÃO	OBJETIVO PRINCIPAL	RESULTADOS
ROLIM, L.B.; CRUZ, R. S. B. L. C.; SAM-PAIO, K. J. A. J., 2013.	Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa.	Realizar uma análise deste modelo de participação popular e controle social no SUS, bem como favorecer reflexões aos atores envolvidos neste cenário, através de uma pesquisa narrativa baseada em publicações relevantes produzidas no Brasil nos últimos 11 anos.	O estudo revela que a Constituição Federativa de 1988 consagrou e assegurou a ideia da participação da sociedade civil no controle e gestão de políticas públicas. Porém o que se observa atualmente é que esse controle social não é exercido em sua plenitude, tendo como contribuintes a falta de informação e a existência de interesses para que a população não saiba dos seus direitos.
MARTINS, C. S.; SARTORI, M. T.; DIETRICH, H. L. D.; KLEM, F. B.; DALLAGNOL, C.; ALBUQUERQUE G.S.C., 2013.	Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e conselhos de saúde.	Aferir o grau de conhecimento dos usuários, trabalhadores e gestores de saúde, bem como dos representantes desses segmentos no Conselho Municipal de Saúde do Município de Colombo-PR.	O estudo aponta que os representantes de todos os segmentos que foram entrevistados não tem conhecimento satisfatório a respeito do conselho nem do papel do conselheiro, o que limita a possibilidade de ações.

SABIONE, M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J, ALMEIDA, F. M.; 2016.	Contextos In(adequados) para o engajamento cidadão no controle social.	Compreender o contexto dos municípios do estado de Minas Gerais e as características desses espaços de atuação dos cidadãos, visando abranger quais são os aspectos que contribuem para a criação de um ambiente favorável.	O estudo mostra uma disparidade entre os municípios de minas gerais ao potencial engajamento do cidadão no controle social e que os programas já existentes de instância federal que devem ampliar suas ações em âmbito municipal.
CHAVES, L.; ALVES, A. D.; SOUZA, J.; BARROS, L.; ARAÚJO, P. D.; SILVA, T. P. C., 2016.	Curso “Participação popular, movimentos sociais e direito à saúde”: uma experiência de educação popular em Saúde na Bahia a partir do MobilizaSUS.	Fortalecer atuação dos movimentos sociais na arena política da saúde, enfocando a participação popular na luta pela saúde enquanto direito.	A realização do curso permitiu aos participantes a identificação do seu protagonismo em suas ações, proporcionando um espaço de reflexão sobre a realidade da saúde e necessidade dos povos, além da discussão de estratégias para incorporação das demandas e necessidades dos coletivos na agenda do estado.
PEREIRA, I. P.; CHAI, C. G.; LOYOLA, C. M. D.; FELIPE, I. M. A.; PACHECO, M. A. B.; DIAS, R. S., 2019.	O ministério público e o controle social no sistema único de saúde: uma revisão sistemática.	Construir um panorama da produção acadêmica nacional sobre o tema, visando apreender os resultados encontrados por investigações que se propuseram a analisar e compreender as práticas do Ministério Público para o fortalecimento do controle social exercido pelos Conselhos de Saúde.	O estudo evidenciou que a maioria dos artigos e dissertações aponta para a importância da interface entre os conselhos de saúde e ministério público, sendo o último responsável por contribuir para a efetividade do direito à saúde e fortalecimento do controle social. Os conselhos de saúde já estão consolidados, porém ainda existem dificuldades e desafios para a gestão democrática e transparente.

<p>MIRANDA, A. S.; MOREIRA, A. E. M. M.; CAVALCANTE, C. G. C. S.; BEZERRA, F. M.; OLIVEIRA, J. C.; REZEND, E. R, 2016.</p>	<p>Discursos práticos sobre ocorrências, processos decisórios e decorrências de Conferências Municipais de Saúde.</p>	<p>Analisar discursos de participantes de Conferências Municipais de Saúde acerca de tais eventos, seus processos decisórios e decorrências.</p>	<p>As conferências de saúde como forma de controle social possuem importância não somente no aspecto da atribuição legal de deliberação sobre diretrizes políticas e estratégicas do SUS, mas se caracterizam como espaços de encontros, conexões e interações entre diversos atores sociais. As conferências municipais de saúde são instâncias mais apropriadas para atuação de ativistas de causas.</p>	<p>SANTOS, M. A.; NEVES, V. R.; SANNA, M. C, 2014.</p>	<p>Conferências nacionais de saúde e o serviço de ouvidoria no Brasil.</p>	<p>Identificar, descrever e analisar o que os relatórios finais das 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> Conferências Nacionais de Saúde mencionaram sobre ouvidoria na saúde.</p>	<p>O artigo conclui que os relatórios finais apontam que por meio do controle social a sociedade civil foi envolvida no exercício de reflexão e discussão das problemáticas. A ouvidoria permite o conhecimento das necessidades dos usuários de saúde, possibilitando uma integração com os conselhos de saúde melhorando a qualidade dos serviços, além da fiscalização.</p>
<p>GUIZARDI, F. L, 2015.</p>	<p>A autocrítica necessária: notas sobre os desafios do controle social na saúde.</p>	<p>Mapear as redes de políticas articuladas em torno de sua implementação, bem como a relação que os conselheiros estabeleciam com elas.</p>	<p>O texto releva que os potenciais democráticos dos conselhos e das conferências precisam ser reposicionados, pois importa que essas instâncias sejam vistas como espaços de amplificação e socialização de debates.</p>	<p>NETO, J. S. M.; ARTMANN, E, 2014.</p>	<p>Discursos sobre o papel e a representatividade de conferências municipais de saúde.</p>	<p>Avaliar a influência e a representação política nas conferências municipais de saúde.</p>	<p>O estudo afirma que as conferências municipais de saúde são vistas como espaços públicos importantes e efetivos para a promoção da cidadania e democracia. Outros discursos questionam sua efetividade na gestão na determinação direta das políticas e planos municipais de saúde.</p>
<p>PEREIRA, I. P.; CHAI, C. G.; DIAS, R. S.; LOYOLA, C. M. D.; PACHECO, M. A. B, 2019.</p>	<p>Ministério Público, Conselhos Municipais de Saúde e as práticas do diálogo interinstitucional.</p>	<p>Analisar a atuação do Ministério Público do Maranhão para o fortalecimento do controle social exercido pelos CMS, a partir da articulação interinstitucional, e descrever o perfil dos conselhos e conselheiros municipais de saúde em uma região de saúde naquele estado.</p>	<p>O artigo expõe que é necessário um fortalecimento do vínculo entre o ministério público e o conselho municipal de saúde para que possa se atingir a democratização e efetivação da política de saúde nos municípios da região estudada.</p>	<p>TRAD, L. A. B.; ESPERIDIÃO, M. A, 2009.</p>	<p>Gestão participativa e corresponsabilidade em saúde: limites e possibilidades no âmbito da Estratégia de Saúde da Família.</p>	<p>Investigar os limites e possibilidades da incorporação da gestão participativa ou corresponsabilização de trabalhadores da saúde, gestores e usuários com o sistema de saúde.</p>	<p>O estudo evidencia que o processo de participação social é bastante incipiente. As ações desenvolvidas pela equipe de saúde da família no âmbito do controle social não incentivam a autonomia ou protagonismo dos sujeitos nos processos relacionados à gestão ou o cuidado em saúde.</p>
<p>DÍAZ, P.; HERNANDO, P, 2014.</p>	<p>Participação cidadã e controle social: a experiência do conselho municipal de saúde de salvador – Bahia.</p>	<p>Observar de perto os diversos rumos percorridos por este colegiado de modo que possa compreender as suas características e observar as suas potencialidades e as suas fragilidades como espaço de democratização das ações de saúde.</p>	<p>Este estudo sugere uma mudança na compreensão dos Conselhos de Saúde como organizações paralisadas e com pouca repercussão sócio-política, onde a participação dos representantes dos usuários encontra-se enfraquecida. Se os usuários se relacionarem com os gestores públicos, poderão gerar novos caminhos a saúde e exercer uma participação cidadã.</p>				



### 3. DISCUSSÃO

A categorização desse estudo relaciona-se com a questão de pesquisa, fossem excludentes na sua temática e obedece aos critérios de inclusão que foram impostos.

#### 3.1 O PROTAGONISMO SOCIAL/PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O DESCONHECIMENTO DOS USUARIOS SOBRE SEUS DIREITOS.

O período dos finais dos anos de 1970 até meados dos anos 1980 ficou conhecido como a redemocratização do Brasil e trouxe à cena pública novos sujeitos sociais, decididos a reivindicar seus direitos. Tais reivindicações foram essenciais para a elaboração da constituição de 1988, que trouxe uma nova visão da cidadania. Essa constituição ficou conhecida como “cidadã”, pois inova no conceito de cidadania e institui novas formas de exercício da mesma. Dentre estes mecanismos destacam-se aqueles que visam assegurar a participação e controle social sobre a Administração Pública, como meios do exercício legal da cidadania (ERICEIRA, 2011).

O protagonismo social está relacionado ao ato de empoderar, que se caracteriza por transformar a si mesmo e aos outros em protagonistas. Exerce certa influência nas decisões que possam auxiliar um indivíduo ou comunidade, transformando também a sua realidade (FARIAS 2015; ABEN 2014). A participação social enquanto processo de afirmação de singularidades possíveis, forjado nos encontros, parcerias, embates e discussões, se dão tanto no cotidiano dos espaços instituídos trabalho em saúde, quanto nos formais, criados para que as pessoas participem levando suas reivindicações e delegando poderes, quanto nos encontros que compõem o dia a dia da vida de um

usuário (COSTA; PAULON 2012).

A partir disso, a problemática do protagonismo insere-se enquanto questão pertinente ao tema do controle social e pode ofertar um precioso instrumento conceitual e metodológico para o enfrentamento dos riscos das cristalizações institucionais, que figuram na complexa trama de impasses a serem superados para a realização dessa fundamental diretriz constitucional de participação no sistema de saúde. Esse tema ganha ainda maior relevância quando se trata deste peculiar usuário do SUS (COSTA; PAULON 2012).

A relevância e efetivação da participação popular nas instâncias de gestão foram identificadas em diversos estudos. “Sendo o controle social uma importante ferramenta de democratização das organizações, busca-se adotar uma série de práticas que efetivem a participação da sociedade na gestão (GUIZARDI et al., 2004). Rolim; Cruz e Sampaio (2013) ressaltam que a sociedade desempenhando o papel no acompanhamento, fiscalização e participação da gestão pública em saúde é de extrema importância, visto que pela primeira vez na história reuniram-se experiências exitosas na área do controle social.

Nesse contexto, de acordo com Lehnhart e Diehl (2019), a participação popular e do poder local é essencial na construção de espaços públicos, especialmente quando focado na ampliação da inclusão social por meio de políticas públicas. Concordando com os autores supracitados, Fedozzi e colaboradores (2012) e Leandro (2015), destacam que a participação individual e coletiva é imprescindível para a manutenção da democracia, tornando horizontalizadas as decisões no âmbito da gestão pública.

Quando essa participação não é efetiva pode acarretar diversas implicações negativas, tais como a falta de fiscalização e controle dos serviços públicos.

No Brasil se reconhece a participação social através da Lei 8.142/90, a qual dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, contudo os estudos apontam que se observa atualmente que esse controle social não é exercido em sua plenitude, tendo como contribuintes a falta de informação e a existência de interesses para que a população não saiba dos seus direitos (ROLIM, 2013).

Assim a existência da regulamentação em lei não é suficiente para que de fato haja protagonismo e participação social, é preciso que este aconteça na prática, entretanto, a sociedade civil ainda não ocupam de forma efetiva esses espaços de participação. (ROLIM, 2013). Através desse discurso, podemos levantar uma das problemáticas que dificulta o engajamento da população diante da gestão em saúde: O desconhecimento dos seus direitos. Como ratifica Schoeller (2003), “A informação é essencial para o saber local e a participação cidadã”. Contudo, a presença da cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população, em consequência o público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados (ROLIM, 2013).

Um estudo realizado por Souza e Ramalho (2011), que procurou identificar os principais desafios para a participação social, apontaram nesse contexto como resultados a falta de informações acerca do controle social e de conscientização de seus direitos como principal barreira para se atingir a efetivação da participação popular. Essa adversidade também é evidenciada por Conceição (2010) quando afirma que a falta de conhecimento sobre ao que se referem às informações

prestadas, bem como o modo de atuação perante as repartições públicas no intuito de realizar o controle social, faz com que este público não se interesse pelas informações disponibilizadas. Além disso, na participação dos espaços legalmente estabelecidos na lei 8.142/90, a exemplo dos conselhos de saúde, os participantes não tem conhecimento satisfatório a respeito do conselho, nem do papel do conselheiro, o que limita a possibilidade de ações (MARTINS, 2013).

Corroborando com essa afirmativa, um estudo realizado num município ao sul de Santa Catarina relevou que “a falta de informação é como um nó crítico, pois é a partir desta, do diálogo e do pensamento coletivo que esses problemas são discutidos e resolvidos. Não necessariamente há que perpassar um poder de “polícia populacional”, fiscalizando os serviços de saúde. O importante é a conversação com os atores dos processos locais e a pulverização das informações” (SORATO; WITT e FARIA 2010).

Neste sentido, os estudos destacam a importância da gestão participativa para a promoção da saúde, porém, a falta de diálogo entre o serviço de saúde e a comunidade, a ausência de formação e educação continuada, foram as principais barreiras relatadas nos trabalhos pesquisados. Para Cruz et al (2012), a implantação da política de gestão participativa encontrou como problema predominante a falta de diálogo entre os profissionais da saúde, os usuários, os gestores e os diversos segmentos da sociedade.

Outro exemplo que perpassam sobre a interação entre usuários, profissionais e serviços são as ações desenvolvidas pelas Equipes de Saúde da família (ESF) no âmbito do controle social do Sistema Único de Saúde. Estas, na realidade, não incentivam a

autonomia ou protagonismo dos sujeitos nos processos relacionados à gestão ou o cuidado em saúde (PIRES, 2010).

Desta forma, a participação social se concretizará, quando se permitir que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito seja nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos. Para tanto, como solução para o desconhecimento da população sobre seus direitos, Pedrosa (2008) ratifica a importância de ações de Educação Popular e Saúde para o SUS para fortalecer a participação popular no sistema além de reafirmar seus princípios diante da sociedade, exigir diálogo e transparência do governo e informar os usuários acerca de seus direitos (ALVES, 2013). Em consequência a participação ativa dos usuários dos serviços se dá ao passo que estes reconhecem seus direitos e é capaz de compreender e intervir sobre tais. .

### **3.2 CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DE SAÚDE E O “ENFRAQUECIMENTO” DO PROTAGONISMO SOCIAL.**

A Lei n.º 8142/1990 estabeleceu critérios e fundamentos para a realização das conferências de saúde, sendo realizadas as conferências estaduais e municipais, antecedendo a de instância nacional (BRASIL, 1990). Estas devem ocorrer a cada quatro anos, em todas as esferas do governo. Como afirma Júnior (2018), as conferências são grandes eventos cívicos que mobilizam atores sociais e institucionais de todo o país, propondo diretrizes para a formulação de políticas públicas, debates e aprimoramento do sistema nacional de saúde, se caracterizando como espaços de ampliação democrática, inclusão participativa e auscultas de demandas de saúde.

A Resolução n.º 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde descreve que os conselhos

têm função deliberativa e atuam na formulação e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (CNS, 2012). Júnior (2018) descreve que os mesmos são colegiados de caráter permanente e também existentes nos três níveis de governo. Todos os estados e municípios possuem obrigatoriamente um conselho de saúde, para além do Conselho Nacional de Saúde. Essas instâncias participativas fazem parte da estrutura organizacional e administrativa do setor.

O problema do distanciamento entre gestores, conferências e conselhos de saúde gera vários impasses para o SUS e para a saúde da população em geral (CONASS, 2009). Oliveira e Nogueira (2012) consentem com essa afirmativa e reafirmam que o diálogo entre a sociedade civil e os gestores públicos para definição de políticas públicas ainda não conseguiu atingir a excelência para uma melhor atuação, nem por parte da sociedade civil e nem tampouco pelos gestores públicos.

Dentre os diversos obstáculos para se alcançar a efetivação da participação da população diante da gestão do sistema único de Saúde, encontramos o diálogo deficiente entre os diversos segmentos. Este fato pode ser observado através de Cruz et al (2012), que diz que a implantação da política de gestão participativa encontrou como problema predominante a falta de diálogo entre os profissionais da saúde, os usuários, os gestores e os diversos segmentos da sociedade: “As reclamações com maior frequência, decorriam da falta de espaços permanentes de diálogo do serviço com a comunidade [...] algumas das lideranças não enxergavam no conselho uma construção coletiva, entre gestão, trabalhadores e comunidade. ”

Em contraponto, Duarte e Machado

(2012), quando fala sobre o exercício do Conselho Municipal de Saúde, na cidade de Canindé - CE, em sua pesquisa, não encontra problemas relacionados à comunicação, pelo contrário, “repassam regularmente as informações do Conselho para suas instituições, fato que denota que a atuação do Conselho ressoa nas instituições, categorias e comunidades”. Contudo, Lehnhart e Diehl (2019) salientam que um dos principais desafios à democracia participativa está aquele voltado a garantir e a concretizar a gestão pública municipal como um espaço democrático de diálogo entre governo e cidadão, até porque, o município se apresenta como o ente da federação mais próximo aos indivíduos.

Figueiredo e Santos (2013) afirmam a importância da transparência como meio de fortalecimento da participação social quando expõem que “Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas”. Alguns estudos afirmam que o maior problema relacionado ao controle social é a “falta de transparência em relação às atas, decisões e os resultados das consultas públicas, além de que qualquer argumento no sentido de tornar as medidas econômicas mais transparentes, passíveis de influência e do controle social é refutado com a naturalização do discurso de que as mesmas são de natureza essencialmente técnica e, portanto, devem ser tomadas por especialistas” (Brasil, 2012).

Evidenciamos outro aspecto que como consequência trás o enfraquecimento desses espaços de participação, tornando-os deficientes: a falta de conhecimento sobre

a função desempenhada nos conselhos de saúde, tanto dos representantes sociais, quanto dos gestores. Como é esclarecido na fala de Chaves e Egry (2012), que afirmam que há uma falta de preparo dos representantes do movimento social para reivindicarem e conquistarem seu direito e autonomia, além da dificuldade dos gestores quanto à compreensão do papel desempenhado como conselheiros na formação de políticas públicas e falta de acompanhamento do uso dos recursos financeiros no setor. Brasil (2011) reafirma que é a partir de uma prática educativa democrática que oferte conhecimento aos conselheiros, que estes possam reconhecer a necessidade de reestruturar seus Conselhos de Saúde, podendo atuar efetivamente na prevenção e promoção da saúde.

Como consequência do desconhecimento das atribuições dos conselheiros de saúde, Tatagiba e Teixeira (2016), apontam que os conselhos decidem sobre temas relacionados à saúde sem debate ou negociação. Desse modo, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social depende do conhecimento dos conselheiros sobre sua função, podendo alcançar maior qualidade e efetividade desses espaços. Concordando com os autores anteriores, Guizardi (2007) também aponta que os debates não estão sendo aproveitados da melhor maneira, quando ressalta que “[...] a densidade política dos mecanismos de participação social na saúde tem sido esvaziada de diferentes formas: pelo fechamento de sua dinâmica; pela constituição de um processo político auto-referido e pelo fato de que debates cruciais são desviados e silenciados”.

Um estudo de caso realizado com dois conselhos locais de saúde (CLS) na cidade de Ribeirão Preto (SP) evidenciou que existe uma

dificuldade dos conselhos estudados a saírem da invisibilidade, mesmo com bastante tempo de atuação. Os usuários dos serviços, mesmo frequentando grupos de promoção de saúde, estabelecendo vínculos com os profissionais e conselheiros e compreendendo a rotina das unidades de saúde, ignoram a existência dos CLS uma vez que os mesmos dificilmente divulgam informações sobre reuniões ou sobre suas funções e atividades, produzindo, dessa forma, a própria invisibilidade (MIWA; SERAPIONI E VENTURA 2017).

### **3.3 ESTRATÉGIAS PARA A AMPLIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DOS USUÁRIOS NO SUS.**

As principais estratégias identificadas como métodos de fortalecimento do engajamento da comunidade mediante a análise dos estudos foram: O vínculo entre o Ministério Público e os Conselhos de saúde, as ouvidorias públicas, o programa Mobiliza-SUS e a educação permanente em saúde.

O Ministério Público, que possui o dever constitucional de defesa da ordem democrática, torna-se o principal instrumento de ligação dos Conselhos Estadual e Municipais de Saúde com os órgãos de controle (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017). De acordo com Lehmann (2013), ele tem o dever de controlar as políticas públicas e os direitos sociais preconizados e garantir o direito à saúde e a participação da comunidade no SUS. Para que isso de fato ocorra, o ministério público precisa garantir o bom funcionamento dos instrumentos de democracia.

Admitindo que a cooperação institucional mais vocacionada para a defesa do direito à saúde é entre o Ministério Público e os conselhos de saúde, tal parceria garante a participação popular, fortalecimento do controle social e defesa da saúde coletiva, o que explica a relevância da estruturação e

interação dessas duas instâncias de controle (PEREIRA et al., 2017). Essa interlocução é feita de maneira que o Ministério público pode participar das reuniões ordinárias, fiscalizar as escolhas dos membros, a infraestrutura física, financeira e administrativa, recomendar a divulgação à comunidade sobre as funções e competências, trabalhos e decisões dos conselheiros e estimular e exigir a capacitação dos conselheiros de saúde (BRASIL, 2012).

O enriquecimento dessa parceria, considerando que o conselho de saúde seja o principal elo do Ministério Público, os autores Oliveira, Ianni e Dallari (2013) concordam com Machado (2006) e afirmam que o Ministério público deve proporcionar uma interlocução cada vez maior entre a gestão dos serviços e os Conselhos de Saúde, com o objetivo de encontrar solução para os problemas de saúde apresentados pelo município. Dessa forma, existem vantagens em ambas às instâncias, quando agem de maneira complementar, uma vez que o Ministério público enriquece a atuação do conselho de saúde e este legitima a ação do ministério público na defesa do direito à saúde, trazendo demandas que têm como conteúdo a realidade social.

A promoção e a estruturação de canais abertos e acessíveis de comunicação com a população e os usuários são fundamentais. Por essa razão, é compromisso dos gestores do SUS a implementação de ouvidorias estruturadas e articuladas entre si, nas três esferas de governo, voltadas à inserção dos cidadãos nos processos de formulação, de acompanhamento, de avaliação e de controle das políticas públicas de saúde (BRASIL, 2017).

As ouvidorias públicas se caracterizam “como instrumento de visibilidade do Estado, espaços democráticos de participação

popular e ferramenta de gestão, pautadas nos princípios éticos e constitucionais da administração pública e do Sistema Único de Saúde” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010). Entretanto, Silva (2013) sinaliza que uma ouvidoria não pode ser confundida com um órgão executivo, não fazendo parte das suas atribuições, a resolução de demandas apresentadas pela sociedade, pois seu papel é intermediar as partes, promovendo a comunicação.

A instituição das ouvidorias nos serviços públicos surge como um meio de ampliação e qualificação da gestão participativa, que possibilita a sociedade o exercício do direito à participação e ao controle da administração pública. A sociedade deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a administração, objetivando contínua melhoria dos serviços públicos prestados (BRASIL 2012). A 14ª Conferência Nacional de Saúde como evidencia o Ministério da Saúde (2012), recomenda o aprimoramento da qualidade das ouvidorias, sendo obrigatória nos três níveis da federação. Ressalta também a necessidade de proporcionar às ouvidorias apoio financeiro, capacitação e informações a fim de uma efetiva atuação, podendo gerar maior esclarecimento da população e apuração de denúncias.

Considerando que a informação é de suma importância para fortalecer a participação da comunidade, o Mobiliza SUS surge com a proposta de ampliar esse conhecimento. Este se “caracteriza como um movimento que faz parte da Estratégia do Governo da Bahia com o objetivo de qualificar o controle social através da capacitação em saúde, para além dos Conselhos de Saúde. Estimula o cidadão a reconhecer o seu papel na sociedade, nos espaços de participação social, convidando-o a conhecer melhor o SUS e atuar na defesa

deste sistema, como protagonista do processo histórico de construção da saúde pública no estado” (BAHIA, 2011). De acordo com Parada (2010), esse projeto vem se desenvolvendo no interior do estado da Bahia através de encontros, videoconferências, oficinas, rodas de conversações e exposições dialogadas. São desenvolvidos processos educativos que valorizem as diversas experiências no âmbito do SUS e que contribuam para participação mais efetiva da população na formulação, gestão e controle social das políticas de saúde.

Com a inserção de novos atores participando das decisões, foi visto a necessidade da qualificação dos conselheiros de saúde como ampliação do potencial participativo e efetividade. Com isso, Em 2007, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS) aprovaram a Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social no SUS (PNEPSUS), buscando fomentar a ampliação de iniciativas já existentes das instituições formadoras e estimular estados e municípios a buscarem a qualificação de seus conselheiros (BRASIL, 2007). De acordo com Alencar (2012), os principais objetivos desse programa consistem em: socializar e atualizar informações ao conjunto de conselheiros, qualificar a tomada de decisão no âmbito do controle social no SUS, estimular as pessoas a assumirem o papel de conselheiros de saúde e ampliar a participação das pessoas em defesa da saúde, difundir na sociedade o papel do controle social.

Recentemente esse processo ainda não se consolidou, havendo, pois, poucos estudos sobre seus processos, resultados e impactos (ALENCAR, 2012). Concordando com o autor supracitado, Moraes e Dytz (2015) afirmam

que a PEPS é clara em relação aos seus objetivos, porém, devem-se haver mudanças complexas nos modos de organizar as ações de educação em saúde e nos processos de trabalho. E para esse alcance, há a afirmação de que o investimento na Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social no SUS é essencial para que os conselhos de saúde se consolidem como instâncias do processo decisório da política de saúde, o que ainda não conseguiram, correndo o risco de terem seus esforços deslegitimados (OUVERNEY; MOREIRA E RIBEIRO 2016).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos analisados relevam que é imprescindível a presença da sociedade nesses locais, influenciando nas decisões e execuções das políticas de saúde. Apesar desse direito ser garantido pela legislação Brasileira, ele não é executado na prática de forma satisfatória, pois existem diversos bloqueios que impedem que os cidadãos exerçam a função de co-gestão do Sistema Único de Saúde. Dentre eles: a falta de educação permanente em saúde tanto para a população, quanto para os conselheiros, falta de transparência nos debates tornando-os ineficazes e a falta de diálogo entre os representantes e as diversas instâncias.

Além disso, o total desprezo do Poder Público com os Conselhos, a falta de respostas às solicitações e indagações realizadas, o excesso de formalismo administrativo, a falta de esclarecimentos sobre os direitos e deveres das partes no processo de participação popular, a complexidade das matérias discutidas sem nenhum tipo de capacitação vêm impossibilitando de forma clara a participação popular.

Por conseguinte, algumas estratégias podem ser ampliadas e aprimoradas para que essas problemáticas sejam superadas, a

fim de avultar a democracia e participação da população na gestão do SUS. É fundamental que a comunicação entre os níveis de gestão seja eficaz, contribuindo para uma maior articulação entre as instâncias, favorecendo o engajamento social e o fortalecimento da rede SUS. Em vista disso, as informações precisam ser disseminadas para toda a população, deixando de lado os interesses pessoais, de modo que essa tenha conhecimento sobre os seus direitos perante a administração e controle do Sistema Único de Saúde. Ademais, a educação permanente em saúde se faz essencial não só para os representantes de conselhos e conferências, mas para todos os representantes de todas as instâncias, incluindo a comunidade.

As ouvidorias funcionam como espaços importantes para a fomentação do controle social, pois são locais apropriados para que a população registre suas queixas, sugestões e indagações a respeito da realidade na qual está inserida, facilitando o conhecimento das instâncias sobre a mesma.

**REFERÊNCIAS**

ALENCAR, H. H. R. Educação Permanente no âmbito do Controle Social no SUS: a experiência de Porto Alegre - RS. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 21, supl. 1, p. 223-233, maio 2012.

ALVES, J.C.M. A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável. Juazeiro do norte –CE, 2013.

BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB). Acesso e acolhimento no SUS – desafios na construção de uma política saudável e sustentável. Salvador, 2011.

BANDEIRA, M. Formulação de um problema de pesquisa. Série didática, UFSJ, 2000. 9 p.

BOTELHO, L. L. R; CUNHA, C. C. A; MACEDO, M. The integrative review method in organizational studies. Ver. Eletr Gestão Soc [Internet]. Available form: <https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220/906>.

BRASIL. Assembleia Legislativa. Constituição (1990). Dispõe Sobre A Participação da Comunidade na Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sobre As Transferências Intergovernamentais de Recursos Financeiros na área da Saúde e Dá Outras Providências.

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá

outras providências.

BRASIL. 2012. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas para a Criação de uma Política Nacional de Participação. Brasília: Ministério do Planejamento

BRASIL. Lei nº 8.080, de 1990. Dispõe Sobre As Condições Para A Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde, A Organização e O Funcionamento dos Serviços Correspondentes e Dá Outras Providências. Brasília.

BRASIL. Lei nº 8142, de 28 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre a Participação da Comunidade na Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as Transferências Intergovernamentais de Recursos Financeiros na Área de Saúde e da Outras Providencias.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ouvidoria do SUS [internet] 2017. Disponível em < <http://saude.gov.br/saude-de-a-z/ouvidoria-do-sus>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Política Nacional de Educação Permanente para o controle social no Sistema Único de Saúde- SUS. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2007.

CHAVES, M. M. N.; EGRY, Y. Dez 2012. Conferências Municipais de Saúde: o movimento social organizado na construção de intervenções em saúde. Esc. Enferm. USP, São Paulo, v.46, n.6, p.1423-30.

CHAVES, L. et al. Curso “Participação popular, movimentos sociais e direito à saúde”: uma experiência de educação



popular em Saúde na Bahia a partir do MobilizaSUS. Interface (Botucatu) [online]. 2014, vol.18, suppl.2, pp.1507-1512. ISSN 1414-3283. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-57622013.0360>

CONCEIÇÃO, A.C.L. Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – Interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. Brasília 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). Nota Técnica n. 13/06. Para entender o Pacto pela Saúde 2006 – Financiamento. Portaria 698/GM de 30/03/2006. Volume IV [Internet]. Brasília (Brasil): CONASS; 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas. Brasília, DF: CONASS, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS): o que são conferências: Perguntas e Respostas. Brasília, CNAS, 21 de maio de 2013.

CONSELHO DE SAÚDE. SUS: O que você precisa de saber sobre o sistema único de saúde. São Paulo: Atheneu, 2006. P 121-137.

CRUZ, P. J. S. C.; VIEIRA, S. C. R.; MASSA, M. N.; ARAÚJO, T. A. M.; VASCONSELOS, A. C. C. P. Desafios para a participação popular em saúde: Reflexões a partir da educação popular na construção de conselho local de saúde em comunidades de João Pessoa, PB. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 1087–1100, 2012.

COSTA, D. F. C.; PAULON, S. M. Participação Social e protagonismo em saúde mental: a insurgência de um coletivo Social participation and protagonism in mental health:

the rising of a collective. Saúde debate, Rio de Janeiro, v. 36, n. 95, p. 572-582, Dec. 2012.

DÍAZ, P.; HERNANDO, P. Participação cidadã e controle social: a experiência do Conselho Municipal de saúde de Salvador-Bahia. 2014.

DUARTE, E. B; MACHADO M. F. A. S. O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. Saúde Soc. [online], 2012; 21(suppl. 1):126-137.

ESCOREL, S.; AROUCA, L. E. Democracia e participação: para além das dicotomias. Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 40, n. Especial, p. 39-48, dez. 2016.

ERICEIRA, A. C.C. Participação e Controle Social na Administração Pública: Um exercício de cidadania. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5, 2011. São Luis. Anais. São Luis, 2011.

FARIAS, M. G. G.; VARELA, A. A mediação da informação e o protagonismo social: experimentando a construção de um modelo em uma comunidade brasileira. Investig. bibliotecológica, vol. 31, n. 73, p. 91-110, 2017.

FEDOZZI, L. et al. Participação, cultura política e cidades. Sociologias, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 14-44, 2012.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública, 2013.

GIL, A. C. Como elaborar projeto de pesquisa. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 175p

GUIZARDI, F. L. et al. Participação da

comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. *Revista de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15-39, jan./jun. 2004.

GUIZARDI, F. L. A autocrítica necessária: notas sobre os desafios do controle social na saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*. 2015; 9(3):1-7.a.

JÚNIOR, J. P. B. Avanços e desafios da participação institucionalizada no sistema de saúde do Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. n. 117 p. 99-122. 2018.

LEHMANN, L. H. M. Participação popular em saúde e Ministério Público: contribuições para a efetivação do Sistema Único de Saúde. Florianópolis: UFSC; 2013

LEANDRO, D. P. Desafios à participação e ao controle social nos conselhos municipais de assistência social na região do alto sertão paraibano. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2015.

LEHNHART, E. R; DIEHL, R.C. A participação popular na gestão pública municipal a partir dos conselhos municipais de assistência social. *Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2019.

MACHADO, F. R. S. Direito à saúde, integralidade e participação: um estudo sobre as relações entre sociedade e Ministério Público na experiência de Porto Alegre [dissertação]. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, C. S. et al. Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e Conselhos de Saúde. *Saúde debate* [online]. 2013, vol.37, n.98, pp.437-445. ISSN 0103-1104. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-11042013000300007>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Ouvidoria Geral do SUS. *Falando de ouvidoria: experiências e reflexões*. Brasília (DF); 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. *Para entender o controle social na saúde*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. *Relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde: todos usam o SUS: SUS na seguridade social: Política pública, patrimônio do povo brasileiro*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO. *Conselhos Municipais de Saúde e noções gerais sobre o SUS – 2017*.

MIRANDA, A. S. et al. Discursos práticos sobre ocorrências, processos decisórios e decorrências de Conferências Municipais de Saúde. *Interface (Botucatu)* [online]. 2016, vol.20, n.58, pp.559-571. Epub Feb 23, 2016. ISSN 1414-3283. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-57622015.0300>.

MIWA, M. J, SERAPIONI, M; VENTURA, C. A. A. A presença invisível dos conselhos locais de saúde. *Saude soc* [serial on the Internet]. 2017.

MORAES KG, DYTZ JLG. Política de Educação Permanente em Saúde: análise de sua implementação. *ABCS Health Sci.*, 2015; 40(3): 263-269.

OLIVEIRA, A. M. C; IANNI A. M. Z, DALLARI, S. G. Controle Social no SUS: discurso, ação e reação. *Cien Saude Colet* 2013; 18(8): 2329-2338.

OLIVEIRA, E. A. A.; NOGUEIRA, C. A. F. Participação e controle social para o desenvolvimento local: a participação dos conselheiros no conselho da cidade. Taubaté: The 4th International Congress on University-Industry Cooperation, 2012

OLIVEIRA, L. C. de; PINHEIRO, P. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. *Rio de Janeiro. Ciência & Saúde Coletiva*, 15(5), 2455-2464, 2010.

OLIVEIRA, T. S. C. Os movimentos sociais e a democratização da informação: com a palavra a “Batalha do Vinho” e o “Levante Popular da Juventude”. 2018. 69f.

OUVERNEY, A. M; MOREIRA, M. R; RIBEIRO, J. M. Democratização e educação permanente: percepção de egressos do QualiConselhos sobre contribuições aos conselhos de saúde. *Saúde Debate* 2016;40(esp):186-200.

MONOGRAFIA (Graduação em Biblioteconomia), Departamento de Ciência da Informação, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

NETTO, M. J. S.; ARTMANN, E. Discursos sobre o papel e a representatividade de conferências municipais de saúde. *Cad.*

*Saúde Pública* [online]. 2014, vol.30, n.1, pp.68-78. ISSN 0102-311X. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00136012>.

PAIM, J. et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *The Lancet*, Londres, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011.

PALMA, J. J. Lutas sociais e construção do sus: o movimento de saúde da zona leste da cidade de São Paulo e a conquista da participação popular na saúde. 2013. 212 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Paulo, Sao Paulo, 2013.

PARADA, T. C.S. MobilizaSUS: uma aproximação à experiência baiana. In: Parada TCS. MobilizaSUS na Bahia: emergência, desenvolvimento e contradições do cotidiano institucional [dissertação]. Salvador (BA): Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia; 2010. p. 15-53.

PEDROSA, J. I. S. Educação popular em saúde e gestão participativa no sistema único de saúde. *Revista APS*. 2008;11(3):303-13.

PEREIRA, I. P.; CHAI, C. G.; LOYOLA, I. M. P.; PACHECO, M. A. B.; DIAS, R. S. O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática. *Ciência & Saúde Coletiva* 24, 1767-1776.2019.

ROLIM, L. B; CRUZ, R .S. B. L. C; SAMPAIO, K. J. A. J. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. *Saúde em Debate*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 96. Jan/mar, 2013.

SABIONI, M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ALMEIDA, F. M. Contextos

(in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. Rev. Adm. Pública [online]. 2016, vol.50, n.3, pp.477-500. ISSN0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612153518>.

SANTOS, M. A.; NEVES, V. R.; SANNA, M. C. Conferências nacionais de saúde e o serviço de ouvidoria no Brasil. História da Enfermagem - Revista Eletrônica (HERE) , v. 5, p. 3, 2014.

SCHOELLER, S. D. Proposta para educação permanente em tecnologias de planejamento participativo em saúde. Material técnico. Criciúma: Polo de Educação Permanente para os Trabalhadores do SUS, 2003.

SORATTO J, WITT R. R, FARIA E. M. Participação popular e controle social em saúde: desafios da Estratégia Saúde da Família. Physis (Rio de J). 2010; 20(4): 1227-43.

SOUZA, A. F; RAMALHO, R. P. Controle social do SUS: desafios para uma gestão democrática e participativa. 2011. Monografia (Trabalho de conclusão de curso) – Universidade Federal da Paraíba.

SILVA, R. C. C. Possibilidades de atuação das Ouvidorias Públicas de Saúde: um estudo de caso das demandas do Ministério Público em municípios de pequeno porte. R. Dir. sanit., São Paulo, v. 14, n. 1, p. 60-76. 2013.

STOTZ, E. N. A. Educação popular nos movimentos sociais da saúde: uma análise de experiências nas décadas de 1970 e 1980. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.9-30, 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais

autogestionários. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n.58, p. 85-102, 2016.

TRAD, L. A. B.; ESPERIDIAO, M. A. Gestão participativa e corresponsabilidade em saúde: limites e possibilidades no âmbito da Estratégia de Saúde da Família. Interface (Botucatu) [online]. 2009, vol.13, suppl.1, pp.557-570. ISSN 1414-3283. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-32832009000500008>.

**CSDT**

controle social e  
desenvolvimento territorial

control social y  
desarrollo territorial

ISSN 2527-1253 V.8, N.6, Jan-Jul 2020

**A REGULARIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS  
RURAIS NO ESTADO DO MATO GROSSO  
DO SUL COM ENFOQUE NO REGISTRO IMOBILIÁRIO**

Fabiano de Moraes Benke<sup>1</sup>

Matias Pereira Rodrigues<sup>2</sup>

A regularização dos assentamentos criados pelo INCRA como estratégia governamental a ser realizada pelo Poder Público é um dos mecanismos necessários para a organização e o ordenamento da estrutura fundiária do Estado do Mato Grosso do Sul. Considerando os objetivos do Estatuto da Terra de execução da Reforma Agrária e da promoção da Política Agrícola, compatibilizados com a Constituição Federal, o acesso à terra aos beneficiários se dará através dos instrumentos de contratos de concessão de uso ou títulos de domínio. Para isso, será necessário a implantação do projeto de parcelamento e o registro na matrícula do imóvel, atendidas as diretrizes da lei de registros públicos, de georreferenciamento de imóveis rurais e dos Provimentos da Corregedoria-Geral de Justiça. Este artigo busca propor um fluxo de procedimentos administrativos para a realização dos registros imobiliários dos assentamentos rurais, pois não há uma legislação específica ou normativos internos que orientem sobre este tema.

**Palavras-chave:** regularização fundiária; assentamentos rurais; segurança jurídica; registro imobiliário; políticas públicas.

The regularization of settlements created by INCRA as a governmental strategy to be undertaken by the Government is one of the necessary mechanisms for the organization and planning of the land structure of the State of Mato Grosso do Sul. Considering the objectives of the Land Statute for the implementation of Agrarian Reform and the promotion of the Agricultural Policy, compatible with the Federal Constitution, the access to land to the beneficiaries will be through the instruments of concession of use contracts or titles of domain. For this, it will be necessary to implement the installment payment project and the registration in the property registration, following the guidelines of the law of public registers, georeferencing of rural properties and the Provisions of the Corregedoria-Geral of Justice. This documents seeks to propose a flow of administrative procedures for the real estate registration of rural settlements, as there is no specific legislation or internal regulations that guide this issue.

**Keywords:** land regularization; rural settlements; legal certainty; real estate registration; public policy.

La regularización de los asentamientos creados por INCRA como una estrategia gubernamental a ser emprendida por el Gobierno es uno de los mecanismos necesarios para la organización y la ordenación de la estructura de la tierra del Estado de Mato Grosso do Sul. Considerando los objetivos del Estatuto de la Tierra para la implementación de la Reforma Agraria y la promoción de la Política Agrícola, compatible con la Constitución Federal, el acceso a la tierra a los beneficiarios será a través de los instrumentos de concesión de contratos de uso o títulos de dominio. Para ello, será necesario implementar el proyecto de parcelación y el registro en el registro de la propiedad, siguiendo las pautas de la ley de registros públicos, la georreferenciación de propiedades rurales y las Disposiciones de la Corregedoria-Geral de Justicia. Este documento busca proponer un flujo de procedimientos administrativos para el registro inmobiliario de asentamientos rurales, ya que no existe una legislación específica o regulaciones internas que guíen este tema.

**Palabras clave:** regularización de tierras; asentamientos rurales; seguridad jurídica; registro de bienes inmuebles; políticas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária dos Projetos de Assentamento criados pelo INCRA no Estado do Mato Grosso do Sul e o registro dos títulos da reforma agrária buscam atender ao interesse público e à segurança jurídica, no que se refere ao direito de propriedade do bem imóvel e aos demais direitos e deveres que dela decorrem. Alcançando, desta forma, a finalidade da lei de registros públicos de proporcionar a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos registrados.

A regularização fundiária de assentamentos é um dos mecanismos necessários para o desenvolvimento econômico e social do Estado, considerando os objetivos do Estatuto da Terra de execução da Reforma Agrária e da promoção da Política Agrícola; os quais, devem ser compatibilizados conforme as determinações da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal estabelece que os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA receberão contratos de concessão de uso ou títulos de domínio; sendo estes, instrumentos que asseguram o acesso à terra:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

A lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, definiu, em seu art. 18, os instrumentos de destinação da reforma agrária:

“Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.”

O direito de propriedade é garantido como direito fundamental, previsto no art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal. O texto constitucional garante o direito concedido a alguém para usar, gozar, dispor de um determinado bem e de reavê-lo, de quem o esteja possuindo de forma injusta, condicionado ao atendimento da função social.

Além disso, a propriedade está incluída entre os princípios da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano

e na livre iniciativa, que busca assegurar a dignidade da pessoa em conformidade com os ditames da justiça social.

O registro imobiliário assume o importante papel de atribuir aos beneficiários dos projetos de assentamento da reforma agrária a característica de se tornarem proprietários de um bem imóvel, mediante a apresentação da aquisição do título de domínio emitido pelo INCRA. Nesse procedimento, é preciso apontar que, enquanto não se realizar o registro do referido título translativo de domínio, que deve ser público, o INCRA continua como possuidor da propriedade do bem imóvel.

Para que ocorra a emissão dos títulos de domínio pelo INCRA, faz-se necessário o registro dos projetos de assentamento junto ao Registro de Imóveis, atendidas as diretrizes da lei de registros públicos (lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973), da lei de georreferenciamento de imóveis rurais (lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001), do decreto-lei de implantação do projeto de parcelamento e registro na matrícula do imóvel (decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937) e dos Provimentos da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul sobre o registro e a averbação de descrição das atividades dos serviços de registro de imóveis rurais.

Com a retomada pelo INCRA da titulação dos assentamentos rurais, após a publicação da lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, com as alterações trazidas pela lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, criou-se uma expectativa para os assentados da regularização de suas áreas, pois a maioria já ocupa e explora suas parcelas rurais há mais de 10, 20 e até 30 anos, reunindo as condições necessárias para serem titulados e, também, de terem iniciado

o processo de emancipação de seus projetos de assentamento.

Ocorre que, a maioria dos assentamentos rurais situados no Estado do Mato Grosso do Sul não apresentam sua situação fundiária resolvida, seja no aspecto dominial, em relação ao registro da propriedade ou do projeto de parcelamento na matrícula do imóvel, ou no aspecto de identificação e cadastro, referente ao georreferenciamento do memorial descritivo do perímetro do imóvel e de seu cadastramento no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR.

As ações de criação de assentamentos pelo INCRA foram voltadas, nas últimas décadas, para o objetivo de se assentar o maior número possível de famílias, não se preocupando com a situação da regularidade do registro imobiliário. Dadas as mudanças ocorridas recentemente, a autarquia deparou-se com uma série de procedimentos administrativos necessários para a regularização dos assentamentos juntos ao Registro de Imóveis, que demandam uma atenção especial no procedimento de titulação.

O presente artigo propõe apresentar uma análise da regularização dos assentamentos rurais no Estado do Mato Grosso do Sul, de acordo com a legislação correlata ao tema e as atribuições e competências administrativas do INCRA e dos Registros de Imóveis Rurais. De maneira a permitir que os beneficiários da reforma agrária ao receberem seus títulos de domínio possam efetuar o registro de forma correta e segura, como também, proteger a propriedade do imóvel em benefício da sociedade, ao pacificar os conflitos existentes, no que se refere à aquisição e a transmissão imobiliária.



## 2 METODOLOGIA DE TRABALHO

Como método de pesquisa, para a realização deste trabalho, foi adotada a busca de informações a respeito dos assentamentos rurais situados no Estado do Mato Grosso do Sul, com enfoque na situação fundiária e no registro imobiliário.

Também foi realizada uma revisão da legislação federal, em relação ao procedimento de titulação dos projetos de assentamento da reforma agrária, para compreensão do processo de regularização imobiliária junto aos Registro de Imóveis.

A metodologia deste trabalho busca propor um fluxo de procedimentos administrativos para a realização dos registros imobiliários dos assentamentos, pois não há uma legislação específica sobre este tema ou que atenda a todas as situações aplicadas a esta atividade; bem como, também, propor a estruturação das orientações e dos normativos do INCRA afetos ao assunto, assim como a possibilidade de padronização de procedimentos via provimentos, junto aos Cartórios de Registros de Imóveis Rurais.

Serão apresentados os principais aspectos que devem ser observados e que interferem no registro imobiliário dos assentamentos rurais criados pelo INCRA; os quais, devem ser previamente analisados para a correta instrução dos procedimentos de regularização junto aos Cartórios Registros de Imóveis Rurais.

## 3 A ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

A estrutura fundiária no Estado do Mato Grosso do Sul apresenta uma forte

concentração da propriedade rural devido ao uso agrícola para a criação de bovinos em pecuária extensiva, especialmente no Pantanal e na produção agrícola para exportação das commodities soja, milho e cana-de-açúcar no Centro Sul. Na região leste do estado destacam-se o avanço do eucalipto e da instalação de indústrias de celulose, modificando a estrutura econômica, em substituição às pastagens existentes.

Historicamente, há uma forte concentração de terras no estado, sendo o seu início, com a geração de uma classe de grandes proprietários de terra que dominaram e dirigiram o estado desde a sua formação (ALMEIDA, 2006) e, atualmente, com atuação de grandes empresas ligadas ao agronegócio incentivadas pela expansão do financiamento rural, sobretudo nas últimas décadas.

Dessa maneira, a política fundiária promoveu a apropriação capitalista da terra e, conseqüentemente, a formação de latifúndios. O último relatório divulgado pelo Censo Agropecuário - IBGE (2006), o coeficiente de Gini para a distribuição de terras mostra que em Mato Grosso do Sul apresentou uma concentração forte a muito forte (0,856, varia 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de um, maior a concentração fundiária).

Mato Grosso do Sul tem 92% do seu território em terras privadas (83% dessas terras são latifúndios), sendo a maior abrangência de propriedades particulares do Brasil. Os dados são do Atlas Agropecuário (2017), um projeto do Imaflora em parceria com o GeoLab, da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq) da Universidade de São Paulo (USP). O estudo considera território privado as terras do programa de assentamentos rurais, terrenos com

Cadastro Ambiental Rural, imóveis privados cadastrados no Incra ou no Programa Terra Legal e áreas não catalogadas em bancos de dados públicos. Já as terras protegidas, que contemplam, entre outras modalidades, as terras indígenas, representam só 4% de Mato Grosso do Sul. Os assentamentos rurais criados pelo INCRA, apenas 1,92%. De acordo com dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR-2014) do INCRA, Mato Grosso do Sul possuía cerca de 94.000 propriedades rurais, sendo que 341 possuíam área acima de 10.000 ha; outras quase 9.000 possuíam área acima de 1.000 ha, sendo 71% da área total explorada (aproximadamente 35,7 milhões de hectares). Já os imóveis com área de até 200 ha correspondiam a quase 70% do total, mas ocupavam pouco mais de 7% da área total explorada. (<https://deolhonosruralistas.com.br/2017/04/11/com-92-territorio-privado-ms-tem-maior-concentracao-de-terras-particulares-pais/>)

Na década de 1970, o INCRA implantou na região sul do estado, através do Projeto Fundiário Dourados, os Projetos Integrados de Colonização (PICs), dentre eles: o Núcleo Colonial de Dourados (criado na década de 40 pelo governo Getúlio Vargas); PIC Iguatemi e PIC Sete Quedas. Estes projetos foram criados tendo como base as pequenas e as médias propriedades rurais, sendo, também, constituídas de agrovilas que viriam a se tornarem distritos e se emanciparem em novos municípios: Sete Quedas, Mundo Novo, Iguatemi, Fátima do Sul, Vicentina, Glória de Dourados, Itaporã e outras cidades.

Nas últimas décadas, o avanço das pequenas propriedades deve-se, principalmente, ao aumento do número de assentamentos rurais, por meio do início dos

movimentos socioterritoriais na década de 80 e pela aprovação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), através do Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985.

Assim, por meio dos instrumentos de obtenção de terras: desapropriação, compra, arrecadação, doação e reversão de domínio, foram implantados os Projetos de Assentamento pelo INCRA, materializando-se, no Estado do Mato Grosso do Sul, o PNRA, com mais de 20.000 famílias assentadas. Nos últimos anos, no entanto, apesar de ser a principal ação de luta pelos movimentos sociais, a criação de assentamentos rurais apresentou um decréscimo no Estado do Mato Grosso do Sul, com a paralisação da política de Reforma Agrária na citada unidade da federação (Tabela 1).

**Tabela 1** – Criação de Projetos de Assentamentos durante os períodos governamentais

Período	Nº PA criados
Governo militar	2
Governo Sarney	19
Governos Collor/Itamar	3
Governo FHC	87
Governo Lula	79
Governo Dilma	1
Governo Temer	0

Fonte: INCRA/SIPRA/MS (2019)

#### 4 OS PROJETOS DE ASSENTAMENTO NO MATO GROSSO DO SUL

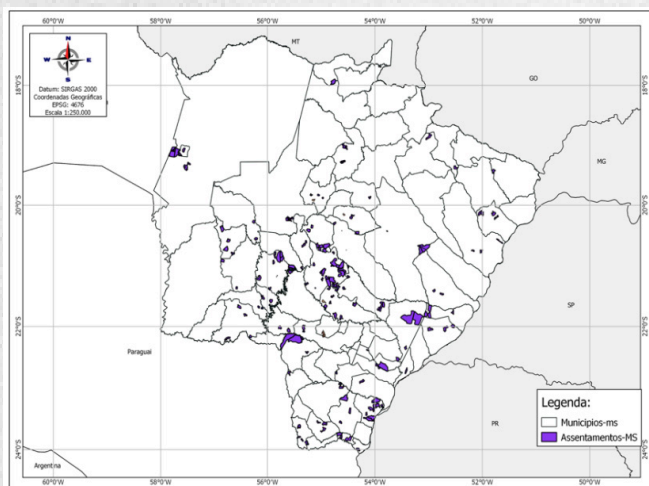
De acordo com o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), no Estado do Mato Grosso do Sul,

existem 191 projetos de assentamentos, com 27.135 famílias assentadas, ocupando uma área territorial de 686.144,6046 ha, o que corresponde a 1,92% da área territorial do estado. A maioria dos assentamentos estão localizados na região Centro Sul. (Figura 1).

Os projetos de assentamentos no Estado do Mato Grosso do Sul apresentam diversas dominialidades: imóveis registrados em nome do INCRA ou da União e, outros, com o registro ainda em nome dos antigos proprietários rurais, mas com a imissão do INCRA na posse, devido as ações de desapropriação promovidas pelo órgão.

Dessa forma, são 57 projetos com imissão na posse aguardando a transferência do domínio da propriedade para o nome do INCRA, junto aos Cartórios de Registros de Imóveis Rurais.

**Figura 1** – Projetos de assentamentos criados pelo INCRA no MS



**Fonte:** INCRA/MS – SETOR DE CARTOGRAFIA (2019)

Segundo dados do SIPRA (2019), apenas 27 projetos de assentamento estão consolidados, apresentando um total de 4.583 famílias assentadas (16,9%); o que demonstra a ineficiência no sentido de oficializar a

política de titulação dos assentamentos no Estado do Mato Grosso do Sul. Já, em vias de consolidação, são 23 projetos, com 2.964 famílias assentadas (10,9%).

Acredita-se que atualmente o número de famílias assentadas, cujos beneficiários já se encontram instalados, com dotação de infraestrutura básica, e acesso ao Pronaf-A seja muito maior do que os dados apresentados pelo SIPRA (Quadro 1).

**Quadro 1** - Fases de Implementação dos Assentamentos

Fases	Descrição	Nº PAs	Nº famílias assentadas
<b>Pré-Projeto de Assentamento</b>	Fase em que os <b>imóveis</b> já se encontram selecionados e decretados para a desapropriação, ou pré-selecionados para a aquisição pelos programas de crédito fundiário, sendo preparados sob os aspectos técnicos e jurídicos para receber as famílias classificadas como pré-assentados selecionados para projetos em elaboração.	00	00
<b>Assentamento em Criação</b>	Aquele cuja clientela encontra-se já selecionada pelos programas de acesso à terra e aguardando a elaboração da Relação do Beneficiário (RB), para ser assentada em imóvel já devidamente identificado, em vias de desapropriação, arrecadação ou aquisição, cujos cadastros estejam disponíveis nos bancos de dados de identificação do Incra (Sipra); Banco da Terra/BT (SIBT) e Programa de Combate à Pobreza Rural/PCPR (SICPR).	00	00
<b>Assentamento Criado</b>	Imóvel já sob o domínio ou posse do Incra na condição permissiva de ingresso das famílias selecionadas, para o processo de legitimação delas com a assinatura de respectivos contratos de assentamento	66	9.508
<b>Assentamento em instalação</b>	Projeto criado, cujos beneficiários encontram-se em instalação no imóvel, na fase de construção do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), de natureza obrigatoriamente participativa, com a concessão dos créditos de apoio à instalação.	22	2.806

## 5 TITULAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO RURAIS

<b>Assentamento em estruturação</b>	Aquele em que se inicia a fase de implantação de infraestrutura básica: abastecimento de água; eletrificação rural, estradas vicinais e edificação de moradias	53	7.274
<b>Assentamento em consolidação</b>	Aquele cujos beneficiários já se encontram instalados, com dotação de infraestrutura básica, e acesso ao Pronaf-A, estando em fase de titulação definitiva, cujas famílias já possuem condições socioeconômicas de migrar para as outras linhas de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf.	23	2.964
<b>Assentamento emancipado</b>	Aquele que tenha mais da metade das famílias beneficiárias da concessão de título definitivo de propriedade, estando em fase de transferência de áreas ou imóveis remanescentes, ao município ou estado (núcleos urbanos, etc.).	27	4.583

Fonte: INCRA/MS/SIPRA (2019)

Em relação ao Cadastro Ambiental Rural - CAR dos assentamentos rurais, instituído pelo Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 12 de maio de 2012), no Estado do Mato Grosso do Sul existe um regramento próprio e um sistema cadastral exclusivo, regidos pela Resolução SEMAC nº 11, de 15 de julho de 2014 (alterada pela Resolução SEMADE nº 673, de 14 de março de 2019), que implanta e disciplina procedimentos relativos ao Cadastro Ambiental Rural e sobre o Programa MS Mais Sustentável, a que se refere o Decreto Estadual nº 13.977, de 05 de junho de 2014 (alterado pelo Decreto Estadual nº 15.040, de 11 de julho de 2018); como também, pela Resolução SEMAC nº 12, de 17 de julho de 2014, que aprova a Norma Técnica para Georreferenciamento de Áreas de Interesse Ambiental e de atividades sujeitas ao Licenciamento e Regularização Ambiental no IMASUL. Todos os projetos de assentamentos foram cadastrados no CAR e encontram-se na fase de análise e implantação do Programa de Regularização Ambiental - PRA.

O processo de seleção das famílias candidatas a serem beneficiárias do PNRA, a verificação das condições de permanência das famílias beneficiárias no PNRA, a regularização das ocupações dos projetos de assentamento, a titulação provisória e definitiva das parcelas concedidas, a destinação de áreas remanescentes de projetos de assentamento e a consolidação de assentamentos são disciplinados pelas leis nº 8.629/1993, nº 13.001/2014 e nº 13.465/2017, como também pelo decreto regulamentar nº 9.311, de 15 março de 2018.

A criação de um projeto de assentamento é feita por meio de portaria, publicada no Diário Oficial da União, na qual constam o nome do projeto de assentamento, a área do imóvel, a capacidade estimada de famílias e os próximos passos adotados para assegurar sua implantação: estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais, com elaboração de Plano de Desenvolvimento de Assentamento - PDA (INCRA, 2018).

A seleção das famílias candidatas do PNRA é realizada por projeto de assentamento, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes. O processo de seleção inicia-se com a publicação de edital de seleção, para chamamento dos interessados, seguido de inscrição da unidade familiar perante o INCRA, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento (INCRA, 2018).

Os lotes a serem distribuídos pelo PNRA não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais - MF ou inferior à fração mínima

de parcelamento - FMP. Nos assentamentos com data de criação anterior a 22 de dezembro de 2014, poderão ocorrer a titulação pelo INCRA nas áreas em que ocorreram desmembramentos ou remembramentos após a emissão do CCU ao beneficiário da reforma agrária, desde que observados a FMP e o limite de área de até 4 (quatro) MF.

No Estado do Mato Grosso do Sul, com vasta extensão territorial, o tamanho do MF é considerado grande quando comparado a outros estados, variando de 15 ha a 110 h.

Assim, **tem-se** como exemplos, o município de Campo Grande, com módulo fiscal de 15 ha, Dourados com 30 ha e Corumbá com 110 ha.

O **módulo** fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de “propriedade familiar”. A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares.

(<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>)

O INCRA **apresenta** a seguinte definição de FMP:

É a menor área em que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado. Corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira da Zona Típica de Módulo (ZTM) a que o município pertencer. Ao ser parcelado o imóvel rural, para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior a FMP.<http://www.incra.gov.br/o-que-e-fracao-minima-de-parcelamento-fmp>

(<http://www.incra.gov.br/o-que-e-fracao-minima-de-parcelamento-fmp>)

A **distribuição** de imóveis rurais em projetos de assentamento federais inicia de forma provisória com a emissão do Contrato de Concessão de Uso - CCU.

O CCU, gratuito e inegociável, sem a permissão do INCRA, assegura a posse da parcela ao beneficiário e o acesso às ações e políticas públicas de apoio à agricultura familiar do Governo Federal. O INCRA mantém a posse indireta do imóvel até ocorrer a titulação definitiva do imóvel.

Para **BANDEIRA DE MELLO** (2008),

A **concessão de uso de bem público** é o contrato administrativo pelo qual, como o nome já o indica, a administração trespasa a alguém o uso de um bem público para uma finalidade específica. Se o Poder Público, instado por conveniências administrativas, pretender rescindi-la antes do termo estipulado, terá de indenizar o concessionário.

De forma parecida, **DI PIETRO** (2009) conceitua concessão de uso como “(...) o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta a terceiros a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação.”

Para o Professor **HELY LOPES MEIRELLES** (1996):

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a difere dos demais institutos assemelhados - autorização e permissão de uso - é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração. A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato.

A **Constituição** Federal afirma que a alienação e a concessão de terras públicas, quando destinadas à reforma agrária, dispensam a prévia aprovação do Congresso Nacional e serão disciplinadas por lei específica, no caso, a lei nº 8.629/1993, a qual não exige processo licitatório para seleção dos beneficiários da reforma agrária, estabelecendo critérios próprios de regularização (Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais, 2018, pag. 189).

A transferência em caráter definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento federais é realizada por meio de Título de Domínio (TD), oneroso ou gratuito ou Concessão de Direito Real de Uso - CDRU gratuito, podendo ser de forma individual ou uma fração ideal nos casos de área coletiva. Os TD e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da data de

celebração do CCU ou de outro instrumento equivalente.

Os requisitos necessários para ocorrer a transferência definitiva dos lotes estão previstos no art. 28 do Decreto nº **9.311/2018**:

Art. 28. A transferência definitiva dos lotes, por meio de CDRU ou de TD, será efetuada posteriormente:

I - ao registro da área em nome do Incra ou da União;

II - à realização dos serviços de medição e demarcação dos lotes individuais e do georreferenciamento e certificação do perímetro do assentamento;

III - ao cumprimento das cláusulas contratuais do CCU pelo assentado; e

IV - à atualização cadastral do assentado.

Após a edição da lei nº **13.001/2014**, a consolidação de projetos de assentamento passa a ser realizadas com as seguintes etapas em conjunto: concessão de créditos de instalação, conclusão dos investimentos e a outorga do instrumento de titulação (TD). Os assentamentos que contarem com 15 (quinze) anos ou mais de criação, tendo como referência 1º de junho de 2017, deverão ser consolidados em até 3 (três) anos.

Esse processo de consolidação, às vezes é denominado de emancipação do projeto de assentamento, o que significa o término do seu vínculo com a intervenção fundiária e a inserção das famílias assentadas em outro contexto socioeconômico, onde as famílias passam a fazer parte do conjunto da agricultura familiar, se beneficiando de políticas agrícolas direcionadas para este

segmento.

A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento.

O CDRU é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, direito real de uso condicionado à exploração rural de imóvel da reforma agrária, ao beneficiário de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados ou tradicionais, tais como o Projeto de Desenvolvimento Sustentável PDS, o Projeto de Assentamento Florestal PAF, o Projeto de Assentamento Agroextrativista PAE, além de outros.

De acordo com o professor HELLY LOPES MEIRELLES (2001) a CDRU:

é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivou qualquer outra exploração de interesse social.

O TD é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade do imóvel ao beneficiário da reforma agrária.

Assim, nos projetos de assentamento criados em terras devolutas arrecadadas em nome da União Federal pelo INCRA, nos termos da lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, ou registradas em nome do INCRA, a alienação de propriedade objeto de TD de

lotes de até 1(um) módulo fiscal será gratuita.

O valor da alienação considera a área total do lote em módulos fiscais e está estabelecido em 10% (dez por cento) até 1 (um) módulo fiscal e de 10% (dez por cento) até o limite de 30% (trinta por cento) acima de 1 (um) até 4 (quatro) módulos fiscais do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo INCRA.

Essa pauta de valores é elaborada com base no valor médio dos imóveis avaliados pelo INCRA para fins de obtenção de terras em uma mesma região, sendo utilizado o Relatório Técnico das Regiões Rurais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, com validade de 1 (um) ano e é atualizada anualmente pelo INCRA até o final do primeiro trimestre, com base nas avaliações realizadas nos 20 (vinte anos) anteriores, corrigidas monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial IPCA-E.

O TD possui as seguintes condições de pagamento: à vista (com desconto de 20%) ou a prazo, em até 20 (vinte) anos, em prestações anuais e sucessivas, com carência de 3 (três) anos. Sobre o valor das parcelas anuais incidirá taxa de juros de 1% (um) por cento ao ano (1% a.a.) e em caso de atraso no pagamento incidirão juros de mora de 5 (cinco) décimos por cento ao mês (0,5% a.m), além da atualização monetária de 1 (um) por cento ao ano (1% a.m.).

A outorga de título de domínio é um modo especial de alienação de bem público. Segundo JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (2001), a outorga de domínio “é o instrumento de direito público pelo qual uma entidade de direito público transfere a outrem, gratuita ou onerosamente, bem público de seu

domínio”.

Durante o período da vigência das cláusulas resolutivas poderá ocorrer a transferência da propriedade aos herdeiros em virtude de lei ou testamento ou sucessão causa mortis. O INCRA só poderá receber pagamentos referentes a, no máximo, três prestações inadimplidas consecutivas ou cinco alternadas, desde que se ateste a utilidade da prestação e a inexistência de interesse social na reversão da posse e da propriedade do imóvel.

Após o cumprimento das cláusulas resolutivas, o beneficiário do TD deverá solicitar ao INCRA a certidão de baixa das cláusulas resolutivas, para ser averbada no Registro de Imóveis. O descumprimento das condições resolutivas pelo beneficiário, implicará a resolução de pleno direito do TD, com reversão do lote ao INCRA, para posterior destinação a outro beneficiário da reforma agrária. Serão assegurados o direito da ampla defesa e do contraditório ao interessado, de acordo com os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal (lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

O INCRA também poderá doar as áreas remanescentes de projetos de assentamento aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração pública indireta, para a utilização de seus serviços, para atividades ou obras reconhecidas como de interesse público ou social, desde que tenham sido incorporadas à zona urbana, ou tenham sido destinadas à implantação de infraestrutura de interesse público ou social. Os assentados no projeto de assentamento serão previamente consultados sobre a doação.

As associações constituídas ou integradas por assentados também poderão

receber títulos, provisório ou definitivo, oneroso ou gratuito, de áreas de projetos de assentamento criados pelo INCRA para a implantação de infraestrutura reconhecida como de interesse público, social ou econômico.

No Estado do Mato Grosso do Sul, nos assentamentos criados pelo INCRA, foram emitidos 9.166 CCUs em 2017 e 3.754 CCUs em 2018, 152 TDs em 2017 e 497 TDs em 2018, conforme a publicação da relação dos beneficiários contemplados com os documentos de titulação  $\boxtimes$  Titulômetro. No Estado do Mato Grosso do Sul não foi criado pelo INCRA assentamentos ambientalmente diferenciados ou tradicionais, não sendo emitidos CDRUs.

## 6 PARCELAMENTO DOS ASSENTAMENTOS RURAIS

O parcelamento do solo para fins rurais é disciplinado pelo decreto-lei nº 58/1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

Essa lei teve por finalidade o registro do projeto de loteamento (memorial descritivo e plano de loteamento) como forma de proteção dos direitos dos adquirentes de imóveis divididos em lotes, desde que fossem vendidos por ofertas públicas, mediante pagamento em prestações sucessivas e periódicas, conforme dispõe o art. 1º do Decreto-Lei 58/1937:

Art. 1º Os proprietários ou coproprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes



de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição [...].

Ainda, segundo o Decreto-Lei nº 58/1937, o plano de loteamento deve constar:

[...] o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais fácil;

O Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, que regulamentou alguns dispositivos da lei 4.504/1966, estabeleceu como forma complementar de acesso à propriedade rural a implantação de loteamentos rurais destinados à utilização econômica da terra através da exploração agrícola, pecuária, extrativa ou agroindustrial, como também os loteamentos destinados à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio.

A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial descritivo e da planta, tais como a reserva legal, as áreas de preservação permanente, os terrenos marginais, os núcleos urbanos, as linhas de transmissão de energia, as linhas férreas, as barragens etc.

Os documentos depositados nos Cartórios de Registro de Imóveis Rurais são isentos de obrigações e pagamentos de emolumentos pelo oficial do registro, ao exame de qualquer interessado, sendo publicado por edital no cartório e também por 3(três) vezes, durante 10(dez) dias, no jornal oficial do Estado do Mato Grosso do Sul e em jornal da sede

da comarca, ou que nesta circule. Segundo o Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (2020), nos loteamentos rurais, sujeitos ao Decreto-lei nº 58/1937, a publicação do edital segue os procedimentos previstos no artigo 2º do referido decreto.

Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o oficial do registro de imóveis intimará o requerente para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para a decisão, ouvido o Ministério Público Federal no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária.

Nos assentamentos rurais o processo de parcelamento consolida a fase de criação, sendo fundamentais a etapas de vistoria rural da área para levantamento do potencial produtivo das terras, delimitação das áreas protegidas pela legislação ambiental (Áreas de Preservação Permanente - APP e Reserva Legal – RL), estabelecimento do número de famílias que a área comporta e o próprio parcelamento dos lotes.

Para o parcelamento dos lotes elabora-se o plano preliminar (anteprojeto do parcelamento), que contempla a organização espacial, com definição das áreas de produção, áreas de uso comunitário, locação de estradas, linha de transmissão de energia elétrica, áreas de proteção e conservação ambiental e dimensão dos lotes individuais (MELLO, 2001).

O trabalho é iniciado com a demarcação topográfica, que materializa os limites da área, com a implantação de marcos de concreto, geralmente contando com o apoio

dos assentados nos serviços. Essa atividade é realizada por meio de topografia convencional e ou por posicionamento pelo GNSS, finalizando com a certificação do memorial descritivo da poligonal definidora do perímetro no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.

## 7 GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS

Nos termos da lei nº 10.267/2001, o proprietário rural que solicitar ao Registro de Imóveis alterações em relação à área ou à titularidade do seu imóvel deverão realizar o georreferenciamento do perímetro definidor da área, sendo obrigado a atualizar a declaração de cadastro no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, previsto na lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

Essa última lei trouxe como novidade o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que é um sistema gerido pelo próprio INCRA com parceria da Receita Federal, contendo as informações, orientações e ferramentas relacionadas à concretização dos objetivos do cadastro do imóvel rural.

O governo federal passa a exigir dos proprietários rurais o cadastramento do imóvel no INCRA, e, para isso, é necessário que se faça o levantamento topográfico georreferenciado da área, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

A circunscrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações são propostas pela certificação. Através do memorial descritivo consolidado por profissional credenciado ao INCRA, esclarecendo as coordenadas dos vértices ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA (art. 176, § 4º,

da lei 6.015/75, com redação dada pela Lei 10.267/01) (SILVEIRA, 2006).

Em novembro de 2013 entrou em vigor o SIGEF, no qual o credenciado adquire um certificado digital e tem acesso as funcionalidades correspondentes ao seu perfil, podendo certificar a propriedade eletronicamente, após realizar todo o procedimento de campo e processamento dos dados em programas específicos a aparelhos geodésicos utilizados. (INCRA, 2013).

A retificação administrativa de matrícula de imóvel rural, inclusive para os fins e efeitos do § 3º do art. 176 da lei nº 6.015/1973, processa-se de acordo com o disposto no art. 213, II, da mesma lei, perante o registrador de imóveis da circunscrição em que situado o imóvel retificando. A identificação do imóvel rural será feita com indicação do código do imóvel, dos dados constantes do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área e quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

## 8 PROCEDIMENTOS DE REGISTRO DE ASSENTAMENTOS

O registro do projeto de assentamento é realizado mediante requerimento do INCRA dirigido aos Cartórios de Registros de Imóveis Rurais responsáveis pela circunscrição imobiliária a qual o imóvel estiver situado, com os seguintes documentos:

- planta geral do parcelamento;
- plano de projeto de parcelamento;
- planta e memorial descritivo certificado do perímetro;
- plantas e memoriais descritivos

certificados das parcelas;

Anotação de Responsabilidade Técnica

- ART;

Certificado de Cadastro do Imóvel Rural

- CCIR;

Número do Imóvel na Receita Federal -

NIRF e

Matrícula atualizada.

**Fluxograma** 1 – Etapas para o registro de um assentamento rural

**Fonte:** INCRA/MS/Criação do autores (2019)

O processo de titulação e registro imobiliário dos imóveis rurais oriundos de projetos de assentamento criados pelo INCRA, a partir da Política Nacional de Reforma Agrária, seguem um trâmite orientado por dois eixos de ações, distintos, mas que se comunicam e são interdependentes. São eles: os Aspectos Técnicos, ligados as ações institucionais do INCRA e o Registro Imobiliário, que envolve as atividades relativas à regularidade dos imóveis rurais nos Cartórios de Registros de Imóveis Rurais (Fluxograma 1).

Dessa forma, as ações que buscam a transferência definitiva do lote rural iniciam-se pelos Aspectos Técnicos, a partir da aquisição do imóvel rural, que se dá, mais frequentemente, pelos procedimentos de compra e venda, doação, desapropriação e arrecadação como terras devolutas em nome da União.

Depois da aquisição, é realizada a identificação da propriedade rural, por meio do georreferenciamento e da certificação do memorial descritivo do perímetro do imóvel. Após, faz-se necessária a transferência do

domínio do imóvel rural para o INCRA, através da anotação desse ato na matrícula do mesmo - primeiro procedimento relativo ao Registro Imobiliário.

Na sequência, é realizada a implantação, no imóvel rural adquirido, do projeto de parcelamento, que também é realizado o georreferenciamento e a certificação de cada parcela projetada, para a perfeita identificação de seus limites.

O próximo procedimento, a ser realizado, é o registro do projeto de parcelamento na matrícula do imóvel rural, que, para o Estado de Mato Grosso do Sul, segue as determinações do Decreto-Lei nº 58/1937 e seus regulamentos - segundo procedimento relativo ao Registro Imobiliário.

Assim, após concluído tal ato, é realizado a emissão dos títulos de domínio para cada lote rural, que compõem o projeto de parcelamento. E, dessa feita, é possível o registro imobiliário do lote/parcela em nome do beneficiário, com abertura de nova matrícula no cartório de registro.

## **9 FATORES QUE INTERFEREM NO REGISTRO DE ASSENTAMENTOS RURAIS**

No referido capítulo, abordar-se-ão os principais aspectos que interferem no registro dos projetos de parcelamento dos assentamentos rurais e que merecem ser observados para a correta instrução dos procedimentos administrativos a serem realizados junto aos Cartórios de Registros de Imóveis Rurais:

a) existe a possibilidade da inscrição e do registro de projetos de parcelamento de assentamentos rurais antes do processo de finalização da ação desapropriatória para

fins de reforma agrária, mas com imissão provisória na posse, averbada junto à matrícula do imóvel, na forma do item 36 do inciso I do art. 36 da lei nº 6.015/1973, o qual poderá ser realizada com a abertura de matrículas individualizadas para cada beneficiário em nome do expropriado.

Finalizado o processo de desapropriação, será averbado o registro da sentença de desapropriação em cada uma das matrículas individualizadas. Dessa forma, verifica a continuidade registral entre as matrículas, admitindo o registro do TD emitido pelo INCRA, mesmo que a sentença de desapropriação mande encerrar a matrícula anterior.

b) no caso do polígono do memorial descritivo do projeto de assentamento ser constituído por mais de uma matrícula, o INCRA promoverá a unificação destas, para uma perfeita identificação do imóvel, conforme entendimentos já definidos para os loteamentos urbanos. É o que ensina VICENTE CELESTE AMADEI e VICENTE DE ABREU AMADEI (2012):

Oportuno, também, consignar que, caso a gleba compreenda vários imóveis do mesmo proprietário, com transcrições ou matrículas diversas, é indispensável a prévia unificação, com abertura de matrícula única para a gleba, nos termos do artigo 235 da Lei nº 6.015/73. Assim, nesses casos, antes do requerimento de registro do loteamento, convém que o loteador antecipe tudo o que for possível, aqui se incluindo, obviamente, a providência de unificação para a abertura da matrícula única da gleba loteanda.

c) se o imóvel rural, em que o projeto

de assentamento foi implantado, situar-se em comarcas ou circunscrições limítrofes, ambos os cartórios de registro de imóveis devem averbar a certificação do perímetro e do parcelamento de toda a área, mesmo da porção que não faz parte de sua territorialidade. Se o registro ainda constar em outra circunscrição imobiliária, a averbação da certificação do perímetro será efetuada na matrícula ou à margem do registro a que se referir, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição. Busca, dessa forma, garantir que a nova matrícula do imóvel, a ser aberta no cartório da nova circunscrição, já em sua abertura, venha a contemplar todos os dados eventualmente necessários à qualificação daquele imóvel. Na lei de registros públicos (lei nº 6.015/1973), o art. 169, e incisos I e II, que se assim se expressam:

Art. 169 - Todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel, salvo:

I - as averbações, que serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição;

II - os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência.

d) quando a área do projeto de assentamento for inferior a área constante na matrícula do imóvel, não será exigido para efeitos de registro do projeto de parcelamento a retificação administrativa da área não abrangida pelo projeto, ficando a apuração do remanescente sobre a responsabilidade

do Registro de Imóveis Rurais.

e) para os assentamentos criados pelo INCRA e também para as glebas públicas de domínio da União ou do INCRA, o Decreto nº 9.311/2018 alterou o decreto nº 4.449/2002 e dispensou a declaração de reconhecimento de limites (confinantes) e/ou a notificação pelo Registro de Imóveis Rurais quando a retificação administrativa de matrícula de imóvel rural relativo à área pública federal for formulada pelo INCRA, desde que o memorial descritivo apresentado refira-se somente ao perímetro originário:

§ 10º É dispensada a declaração dos confinantes prevista no § 6º quando a retificação de matrícula de imóvel rural relativo à área pública da União ou do INCRA for formulada pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República ou pelo INCRA, acompanhada de declaração de que o memorial descritivo apresentado refere-se somente ao perímetro originário do imóvel cuja matrícula esteja sendo retificada.

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm))

f) não será exigida a certificação do perímetro originário do imóvel, contida no § 6º do art. 176 da lei nº 6.015/1973, em relação aos os assentamentos criados pelo INCRA cujo procedimento de destacamento (emissão do primeiro título de domínio) já havia se iniciado antes dos prazos fixados pelo Decreto nº 4.449/2002, considerando a legislação pertinente a titulação dos assentamentos rurais à época.

Esse procedimento vem sendo adotados por alguns Estados conforme

orientações da Corregedoria-Geral de Justiça via provimentos, como nos casos de Mato Grosso e Tocantins (Provimento nº 06/2017/CGJUS/TO e o Provimento nº 68/2014-CGJ/MT).

g). a lei nº 13.001/2014 alterou a lei nº 5.868/1972 e viabilizou o desmembramento e a regularização dos imóveis rurais em área de tamanho inferior à FMP, desde que destinada a agricultores familiares. São quatro possibilidades:

i) quando a aquisição de parcela inferior à fração mínima de área contínua for anexada a outro imóvel rural confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento;

ii) quando forem beneficiários de programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais;

iii) quando os proprietários forem enquadrados como agricultor familiar nos termos da lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 e

iv) quando o imóvel rural estiver inserido no perímetro urbano do município.

h) os imóveis de domínio da União serão transferidos para o INCRA pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU, permitindo viabilizar a regularização fundiária dos projetos de assentamento. A transferência se assemelha a uma doação e é utilizada a denominação: “transferência do domínio pleno”, consagrada pelo uso, e prevista no art. 10 da lei nº 4.504/1964:

Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração

e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.

§ 1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.

§ 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório.

§ 3º Os imóveis rurais pertencentes à União, cuja utilização não se enquadre nos termos deste artigo, poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo.

i). serão transferidos ao INCRA a propriedade dos bens imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, por intermédio da SPU, de forma gratuita, ficando eventual regularização dessas áreas inseridas nos assentamentos a cargo do INCRA; a exceção são as áreas necessárias à expansão do transporte ferroviário (lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007).

j). a regularização de assentamentos rurais situados na faixa de fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul somente ocorrerá após a solicitação do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional - CDN. A legislação que trata da faixa de fronteira é a lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988 (§ 2º do art. 20):

“§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.”

O ato de Assentimento Prévio (AP) do CDN é uma autorização prévia essencial para a prática de determinados atos ou o exercício de determinadas atividades, para a ocupação e a utilização, in casu, de terras ao longo da faixa de fronteira terrestre, com 150 km de largura, considerada fundamental para a defesa do território nacional e posta sob regime jurídico excepcional, com base no disposto no § 2º do art. 20, da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, <<http://www.gsi.gov.br/imagens-acesso-a-informacao/assentimento-previo.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2019).

k). conforme a lei nº 8.629/1993, o beneficiário do PNRA está isento de impostos federais, estaduais e municipais quando da transferência do imóvel, como também do pagamento de custas e emolumentos aos Registro de Imóveis Rurais, com relação ao primeiro registro do TD emitido pelo INCRA (2001):

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos

translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

l). após a entrega do TD ao beneficiário da reforma agrária, o interessado terá o prazo de 30 (trinta) dias para proceder à atualização cadastral do imóvel perante o INCRA – CCIR. O INCRA, através do SNCR, realizará de ofício cadastros individualizados para as parcelas rurais que forem sendo destacadas (tituladas). No caso de doação de áreas urbanas, incumbe aos municípios promoverem perante o INCRA os cadastros individualizados das áreas destacadas de terras sob sua administração.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou apresentar a situação fundiária dos assentamentos rurais com enfoque no registro imobiliário, através da revisão da legislação federal em relação ao procedimento de titulação para compreensão do processo de regularização imobiliária junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, e da proposta de um fluxo e padronização de procedimentos administrativos para a realização dos registros imobiliários dos assentamentos, considerando a falta de normatização para esta atividade. Para a compreensão do processo administrativo e do papel dos atores envolvidos foram apresentados os principais aspectos que devem ser observados e que interferem no registro imobiliário dos assentamentos rurais criados pelo INCRA.

A titulação dos assentamentos rurais criados pelo INCRA no Estado do Mato Grosso do Sul é uma estratégia governamental para o

planejamento e a implementação das ações e políticas públicas de regularização fundiária, auxiliando na compreensão dos movimentos de uso e ocupação territorial, na preservação dos recursos naturais dos diferentes biomas existentes, na inserção dos beneficiários da reforma agrária ao crédito rural e na participação das cadeias produtivas do agronegócio, seja de forma individual ou via associativismo/cooperativismo, em um estado onde predomina como atividade econômica principal, se destacando no mercado internacional de commodities agrícolas.

Os benefícios e estímulos para os beneficiários da reforma agrária como o fornecimento de alimentos, geração de renda e emprego e investimentos em capital e infraestrutura disseminados para os demais setores e, por conseguinte, para a população, elucidam a importância da regularização fundiária dos assentamentos rurais no estado do Mato Grosso do Sul.

A regularização fundiária é um dos maiores instrumentos de distribuição de renda e de desenvolvimento econômico na estrutura de um país, garantindo a soberania e exercício da cidadania pelo Estado, trazendo segurança jurídica para os proprietários rurais e para a própria sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALMEIDA**, Rosemeire Aparecida de. (Re)criação do Campesinato, Identidade e Distinção: a luta pela terra e o habitus de classe. São Paulo: UNESP, 2006.

AMADEI, V. C. e AMADEI, V. de A. Como Lotear Uma Gleba – O Parcelamento do Solo Urbano em todos os seus aspectos (Loteamento e Desmembramento). 3ª Edição

revista e ampliada, Campinas (SP), Millennium Editora. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D59428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm)>. Acesso

em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. INCRA. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra – PFE/Incra. Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais. 2ª Edição revisada e atualizada. 2018.

\_\_\_\_\_. IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, IBGE, 2009.

\_\_\_\_\_. INCRA. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA



NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). 2019.

\_\_\_\_\_. INCRA. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. UNIDADE AVANÇADA DO INCRA EM CORUMBÁ. Acervo Fundiário. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 22 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm)>. Acesso em: 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm)>. Acesso em: 22 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira e altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.874, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966; nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979 e nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10267.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11483.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629,

de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10

de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 21 out. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Lúmen Júris. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Decreto Estadual nº 13.977, de 5 de junho de 2014. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural de Mato Grosso do Sul; sobre o Programa MS Mais Sustentável, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.imasul.ms.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 15.040, de 11 de julho de 2018. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 13.977, de 5 de junho de 2014, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Disponível em: <[http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9695\\_12\\_07\\_2018](http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9695_12_07_2018)>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DO PLANEJAMENTO, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Resolução SEMAC n. 11, de 15 de julho de 2014. Implanta e disciplina procedimentos relativos ao Cadastro Ambiental Rural e sobre o Programa MS Mais Sustentável a que se refere o Decreto Estadual n. 13.977, de 05 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SEMAC-N%C2%BA-11-07-2014-N1.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE ESTADO DE

MEIO AMBIENTE, DO PLANEJAMENTO, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Resolução SEMAC n. 12, de 17 de julho de 2014. Aprova a Norma Técnica para Georreferenciamento de Áreas de Interesse Ambiental e de atividades sujeitas ao Licenciamento e Regularização Ambiental no IMASUL, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/RESOLUCAO3873830-SEMAC-N-12-18-07-20141.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Resolução SEMADE nº 673, de 14 de março de 2019. Altera e acrescenta dispositivos a Resolução SEMAC nº 11, de 15 julho 2014, que implanta e disciplina procedimentos relativos ao Cadastro Ambiental Rural e sobre o Programa MS Mais Sustentável a que se refere o Decreto Estadual nº 13.977, de 05 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9867\\_22\\_03\\_2019](http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9867_22_03_2019)>. Acesso em: 21 out. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001

\_\_\_\_\_. Direito Administrativo Brasileiro. 35 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2009.

MELO, M. A. Elaboração de ante-projeto de parcelamento em áreas de reforma agrária, utilizando recursos do Geoprocessamento. Belo Horizonte. Monografia. Especialização em Geoprocessamento. UFMG. 2001.

INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA - IMAFLORA. Atlas: A geografia da agropecuária brasileira. 2017.

MELLO, Celso Antônio de. Curso de Direito Administrativo. 31. Ed. São Paulo:

Malheiros, 2013.

OBSERVATÓRIO.DeOlhonosRuralistas. Disponível: <<https://deolhonosruralistas.com.br/>> Acesso em: 21 out. 2019.

SILVEIRA, C. A. Georreferenciamento. São Paulo, 2006. Disponível: <[http://www.unemat.br/revistas/rcaa/docs/vol4/10\\_artigo\\_v4\\_.pdf](http://www.unemat.br/revistas/rcaa/docs/vol4/10_artigo_v4_.pdf)> Acesso em: 21 out. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO. CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO. Provimento nº 68/2014 – CGJ, de 28 de agosto de 2014. Dispõe sobre a regularização de Projetos de Assentamentos Rurais do INCRA e o registro de títulos da reforma agrária juntos as cartórios de registro de imóveis do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <<https://corregedoria.tjmt.jus.br/arquivo/6bdd38f9-2616-432f-9258-8ed47561e805/prov-n-68-2014-cgj-pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. Corregedoria-Geral de Justiça. Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Campo Grande. 2020. Disponível em: <<https://www.tjms.jus.br/webfiles/SPGE/revista/20200402183009.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE TOCANTINS. CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. Provimento nº 06/2017/CGJUS/TO, de 17 de outubro de 2017. Regula o procedimento de retificação administrativa de matrícula para inserção das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, na forma regulada pela Lei Federal nº 10.267/2001. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1351>>. Acesso em: 21 out. 2019.

SITES:

PORTAL GABINETE SEGURANÇA  
INSTITUCIONAL:

<http://www.gsi.gov.br/imagens-acesso-a-informacao/assentimento-previo.pdf>

PORTAL EMBRAPA:

<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>

PORTAL INCRA:

<http://www.incra.gov.br/o-que-e-fracao-minima-de-parcelamento-fmp>

**CSDT**

controle social e  
desenvolvimento territorial

control social y  
desarrollo territorial

ISSN 2527-1253 V.8, N.6, Jan-Jul 2020

**AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS  
MUNICIPAIS A PARTIR DE TRÊS VARIÁVEIS:  
CONHECIMENTO, AUTONOMIA E INTEGRIDADE**

Welliton Resende Silva<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespecial Regional (PPDSR); Bacharel em Administração de Empresas; Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU; Coordenador do Núcleo de Ação de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção (NAOP). E-mail: welliton.silva@cgu.gov.br

De acordo com relatórios de fiscalização in loco da Controladoria-Geral da União (CGU), os conselhos municipais são precários no tocante à sua efetividade. Com base nesse diagnóstico, este trabalho investiga em que medida as dimensões falta de conhecimento, autonomia e integridade impactam na atuação direta do conselho. Após análise dos relatórios de fiscalização de uma amostra de municípios, observou-se que 51,3% das ocorrências encontram-se na dimensão da integridade.

**Palavras-chaves:** Controle Social; Conselhos; Participação.

According to on-site inspection reports by the Federal Comptroller General (CGU), municipal councils are precarious with regard to their effectiveness. Based on this diagnosis, this paper investigates the extent to which the dimensions lack of knowledge, autonomy and integrity impact on the direct action of the council. After analyzing the inspection reports of a sample of municipalities, it was observed that 51.3% of the occurrences are in the dimension of integrity.

**Keywords:** Social Control. Advices. Participation.

Según los informes de inspección in situ del Contralor General Federal (UGE), los consejos municipales son precarios con respecto a su efectividad. Con base en este diagnóstico, este documento investiga hasta qué punto las dimensiones de falta de conocimiento, autonomía e integridad impactan en la acción directa del consejo. Después de analizar los informes de inspección de una muestra de municipios, se observó que el 51.3% de los sucesos están en la dimensión de integridad.

**Palabras clave:** Control social; Asesoramiento Participación

## 1. INTRODUÇÃO

Os instrumentos normativos advindos pós Constituição Federal de 1988 demarcaram novas formas de inserção nos destinos das políticas públicas. O engajamento da sociedade na execução das ações governamentais tem tomado contornos cada vez mais significativas, passando a ser um controle permanente e atuante. Esse protagonismo social pode ser interpretado como a conscientização pelos indivíduos como elementos participativos e determinantes para o desenvolvimento e a consolidação do processo político, exercendo a cidadania e interferindo na dinâmica das mudanças e conquistas sociais.

Assim, em que pese o atual estágio de engajamento social, o Estado brasileiro ainda é marcado por profundas desigualdades e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas públicas. Nos pequenos municípios, principalmente os do interior do Brasil, o empoderamento social é uma realidade bem distante. Ressalta-se que as normas de controle interno são precárias e a transparência pública quase que nenhuma. O resultado acompanha-se costumeiramente na imprensa: desvios de recursos, má aplicação das verbas, população sem acesso à saúde pública, crianças sem merenda escolar e a deflagração de operações especiais pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Polícia Federal (PF).

Partindo-se desse contexto, este trabalho tem como objetivo principal verificar as causas da falta de efetividade dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (CACCS). Para tanto, serão utilizados como amostra as constatações

oriundas dos relatórios de fiscalização da CGU, disponíveis da página oficial do órgão ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)), referentes aos municípios maranhenses de Olho D'água das Cunhãs, Mata Roma, Pinheiro, Raposa e Vitorino Freire.

De modo a refletir satisfatoriamente sobre o objetivo proposto, o artigo está organizado da seguinte forma: além desta (i) parte introdutória, a (ii) fundamentação teórica, que discutirá os conceitos de participação, controle social e conselhos municipais; a (iii) apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa; a (iv) enfoca nos resultados e discussões sobre a questão da efetividade dos conselhos, conforme retratado pela CGU; na (v) estão as considerações finais e (vi), a última seção, as referências que serviram de suporte à pesquisa.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUAS ORIGENS

Na era moderna, cientistas sociais procuraram apontar que a necessidade de participação é inata a cada ser humano. Quem não se sentiu desmotivado por haver sido alijado de alguma discussão, grupo ou situação? Para responder a essa questão, em 1954, Abraham H. Maslow (1962), psicólogo e consultor norte-americano, lançou o livro *Motivation and Personality* que apresenta um estudo revolucionário acerca das necessidades humanas. Segundo Maslow, as necessidades estão dispostas piramidalmente em cinco grandes grupos: fisiológicas, segurança, sociais, estima e auto-realização. Desse modo, somente quando as necessidades fisiológicas (alimentação, sono, repouso, desejo sexual etc) estivessem satisfeitas ou adequadamente atendidas é que o nível imediatamente mais elevado

(segurança) surgiria no comportamento humano.

Ainda de acordo com o cientista, a necessidade de participação está relacionada à necessidade de estima e muito próximo da auto-realização e a satisfação dessa necessidade conduz a sentimentos de auto-confiança, de valor, força, prestígio, poder, capacidade e utilidade. Depreende-se dos ensinamentos de Maslow, que a necessidade de participação está relacionada diretamente com a maneira pela qual o indivíduo se vê e se avalia.

A participação social visa ao diálogo entre a sociedade e às instâncias superiores no processo decisório das políticas públicas. O controle social permite que a sociedade fiscalize as ações estatais. Esses momentos de interação entre cidadãos e agentes públicos possuem imensa relevância para as percepções pessoais sobre o Estado e garantem legitimidade. Para Rosseau (2010), em *O contrato social*, quando um governo é a expressão da vontade geral a forma de administração do Estado se torna legítima.

Na Grécia Antiga (século VII A.C) a cidade-estado de Atenas apresentou significativo crescimento populacional e com isso surgiram também vários problemas sociais e políticos. Wood (2001) narra que no final do século VII a.C. o legislador Sólon apresentou um conjunto de leis para a cidade de Atenas que também visavam, principalmente, evitar revoltas sociais. As leis pretendiam atender as principais reivindicações das camadas populares de Atenas, assim como da elite aristocrática. Entre as principais leis de Sólon, podemos citar as mais importantes: 1) abolição da escravidão por dívidas; 2) regulamentação da lei da herança; 3) criação de padrão monetário e de um sistema de

pesos e medidas; 4) criação de sistema de participação política baseado em rendas e riquezas.

No começo do século VI a.C., Clístenes começou a implantar várias reformas políticas em Atenas, cujo objetivo principal era o estabelecimento da democracia. A legislação criada por Clístenes visava, portanto, garantir a participação política aos cidadãos. Estes cidadãos eram os homens com mais de 18 anos, de origem jônia (não podiam ser estrangeiros) e livres (não podiam ser escravos). Nestas condições estavam apenas 10% da população ateniense, por isso ela era uma democracia restrita.

A partir do século XVIII, as revoluções burguesas que derrubaram as monarquias absolutistas, como a Revolução Americana (1776) e Revolução Francesa (1789), foram dando novas bases para a criação de um conceito moderno de democracia. O princípio básico dessa democracia moderna é o direito de os cidadãos elegerem seus representantes pelo voto. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, que veio após a ditadura militar, o direito à participação foi elevado a princípio constitucional, resultado da demanda por uma maior participação e controle público, consolidando o que ficaria conhecido como “democracia participativa”.

A democracia participativa tem como pressuposto básico a defesa da participação direta dos cidadãos na tomada de decisão dos políticos e órgãos públicos. Ela ganha força com a necessidade de novas formas de diálogo entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social em arenas como conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, entre outras. Esses protagonistas sociais atuam no controle, na fiscalização, no acompanhamento



e na implementação de políticas públicas, bem como para um diálogo mais frequente entre os governos e a sociedade civil. Os conselhos de políticas no Brasil têm sua origem nas lutas sociais travadas no período de democratização política brasileira, pós-ditadura militar (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 228).

Os conselhos, canais de participação objeto deste estudo, reúnem representantes de organizações da sociedade e governo, eleitos por voto ou outro mecanismo, acordado com o grupo. Alguns têm décadas de funcionamento, como a experiência seminal do Conselho Nacional de Saúde, instituído em 1937. Outros foram institucionalizados em 1988. Sua atribuição não é de veto a uma lei ou decisão (um conselho não pode vetar uma decisão do Congresso, por exemplo), mas de levar para diferentes setores e perfis o debate. Nessa linha, é importante diferenciar participação social, controle social e participação popular.

A participação social visa ao diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, e o controle social permite que a sociedade fiscalize as ações do governo. Tanto a participação quanto o controle social são direitos de todos garantidos na Carta Política de 1988 e em diversas leis infraconstitucionais. Por seu turno, a participação popular corresponde a formas mais independentes e autônomas de atuação, organizadas em movimentos sociais, associações de moradores, entre outros.

## **2.2. O ARCABOUÇO LEGAL PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL**

Com o processo de corrosão da ditadura militar, causado em grande parte pela irrupção de novos movimentos sociais, entre os quais se

destaca o novo sindicalismo do ABC, os anos de 1980 foram marcados pela presença na cena pública, de movimentos, que articulados com a sociedade civil organizada pela Igreja Católica na ala conhecida como Teologia da Libertação, empreenderam, no processo de transição democrática, variadas lutas para a conquista de novos espaços de participação política (GOHN, 1997).

Sob esta efervescência, foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, também conhecida como a Constituição cidadã, que veio consolidar direitos e a prever, em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Consoante entendimento de Diégues (2013), após a promulgação da Carta Constituinte, os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (CACS) se constituíram protagonistas no processo de descentralização das ações estatais, se configurando como um espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade e propiciando desta forma, o acesso da sociedade civil às instâncias decisórias.

Di Pietro (2014) aponta que a descentralização política tem relação com a divisão interna do poder e da autonomia, no caso do Brasil, temos três níveis: União, Estados e Municípios. Somos o único país do mundo que possui municípios, e não são poucos: ultrapassam 5 mil e controlar todas as transferências federais repassadas às prefeituras é um verdadeiro desafio. Para isto, há a necessidade maior controle social, por parte da população de cada Município, para que sejam fiscalizados os recursos e que as ações e programas sejam efetivamente realizados.

Corroborando a tese, a Constituição

Federal de 1988, no seu art. 1.º estabelece a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Os artigos 198, 204 e 206 da Carta Magna deram origem à criação de conselhos no âmbito da saúde, assistência social e educação em todas as esferas de governo.

O modelo implantado pela União de descentralização das atividades diretamente aos entes federativos (estados, distrito federal e municípios), às famílias (Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuadas) e às entidades do terceiro setor (organizações não-governamentais) possibilitou diversas formas de participação na gestão e no controle pela sociedade o que acabou, de certo modo, por definir o arcabouço de controle social ora vigente. Foi uma verdadeira outorga à sociedade do direito de avaliar os programas sociais.

Nessa trajetória, foi estabelecida uma obrigação e um direito. A obrigação da administração pública em prestar informações e o direito da sociedade em solicitá-las, legitimando a importância da transparência pública como instrumento de controle. Emergiram como um paradigma vibrante do campo da participação cidadã novos recursos e mecanismos: orçamento participativo, plebiscito, conferências, iniciativa popular, ouvidorias, Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e portais da transparência. Tais experiências provocaram a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo.

**Quadro 1-** Instrumentos de participação cidadã previstos na legislação infraconstitucional

INSTRUMENTO	PREVISÃO LEGAL
Participação popular na discussão de políticas públicas voltadas à Assistência Social	Lei nº 8.742/1993 (LOAS), Lei nº 12.435/2011 e NOB-SUAS/2005.
Participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde	Art. 1º da Lei nº 8.142/90, de 28 de dezembro de 1990 (Lei que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS, dentre outra providências)
Organiza o funcionamento da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família	Resolução CNAS nº 15, de 5 de junho de 2014
Participação no controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Art. 18, da Lei nº 11.947/2009
Controle social sobre a repartição, aplicação e transferência de recursos federais na área do Fundeb	Art. 24, da Lei nº 11.494/2007

Fonte: Elaboração própria.

Isto posto, à medida em que as diretrizes da ação governamental eram gestadas pelos sucessivos governos, uma série de normativos infraconstitucionais deu aos CACS o mister de acompanhar e fiscalizar os recursos destinados ao custeio das políticas sociais. Em outras palavras, a prerrogativa de avaliar a eficiência, a efetividade e a eficácia dos orçamentos, ou seja, permitiu um viés de participação regulatória e decisória.

### 2.3. O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Conforme Campos (2005), os conselhos têm origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta de classe na fábrica. Essas questões foram absorvidas pelo debate na Constituinte e levando a incorporação do princípio da participação comunitária na Constituição de 1988.

Um dos papéis dos conselhos é o de trazer para dentro do Governo, de forma regulada, problemas latentes da sociedade. Para desempenhar suas atividades, os conselhos têm as funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora. Vejamos:

**deliberativa** - É assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir em instância final sobre determinadas questões como, por exemplo, o envio do parecer sobre a legalidade da prestação de contas ao ministério repassador dos recursos e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE).

**consultiva** - Tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo às consultas do Poder Executivo, do Legislativo ou da sociedade; interpretando a legislação; ou, propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento da matéria.

**fiscal** - É a competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas, a legalidade ou a legitimidade dos atos, aprová-las ou determinar providências para a sua alteração.

**mobilizadora** - Situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e

a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção da política governamental.

Os conselhos têm como principais atribuições:

#### Quadro 2- Os conselhos municipais e suas principais atribuições

CONSELHO	ATRIBUIÇÃO
Conselho de Alimentação Escolar-CAE	<p>Controla o dinheiro da merenda;            Verifica se a alimentação escolar adquirida pelo (a) gestor (a) chegou às escolas;            Analisa a qualidade dos alimentos adquiridos;            Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor.            Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI);            Verifica as condições de manuseio, guarda e conservação; e,            Emite parecer avaliando se houve desvio de finalidade ou não.</p>
Conselho Municipal de Saúde-CMS	<p>Controla o dinheiro da saúde;            Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais;            Participa da elaboração das metas para a saúde;            Controla a execução das ações na saúde;            Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI);            Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor.            Deve se reunir pelo menos uma vez por mês e emitir relatórios; e,            Comunica aos órgãos de controle a ocorrência de irregularidades.</p>

<p>Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família-ICS-PBF</p>	<p>Controla os recursos do Programa; Aprecia a prestação de contas do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) enviada pelo gestor; Avalia se o Programa atende com qualidade às famílias pobres e extremamente pobres; e, Contribui para a manutenção do Cadastro Único.</p>
<p>Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica-FUN-DEB</p>	<p>Acompanha e controla a aplicação dos recursos, quanto chegou e como está sendo gasto; Supervisiona anualmente o Censo Escolar; Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI); Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor. Controla também a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE); e, Comunica ao FNDE e aos órgãos de controle a ocorrência de irregularidades.</p>
<p>Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS</p>	<p>Acompanha a transferência do dinheiro e a sua aplicação nos programas de assistência social; Requisita informações com base na Lei de Acesso à Informação (LAI); Aprecia a prestação de contas enviada pelo gestor; Aprova o plano municipal de assistência social feito pelo prefeito; e, Comunica aos órgãos de controle a ocorrência de irregularidades.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Hely Lopes Meirelles (1997) corrobora a ideia de que o gestor público administra um patrimônio que não lhe pertence, cabendo-lhe exercer o encargo de zelar adequadamente pelos interesses da coletividade. Assim, pela condição exposta, é fundamental que haja um controle sobre a sua atuação, de forma a assegurar que o interesse perseguido seja

sempre o público. O gestor público que desconfia que não esteja sendo vigiado é frequentemente tentado a desviar a finalidade do recurso em seu benefício ou de outrem. Parafraseando Mészáros (2002), o desafio é resgatar o estado daqueles que se apropriaram dele para seus interesses privados.

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Visto que o objetivo deste trabalho foi demonstrar em qual medida o baixo nível de conhecimento, autonomia e integridade dos membros podem contribuir para a ineficácia dos conselhos municipais, considera-se que esta pesquisa possui caráter exploratório, pois, conforme Gil (1997), as pesquisas exploratórias têm como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias externas, teve como principais fontes as publicações em livros, teses, dissertações, publicações avulsas e internet, utilizados no momento inicial, para identificar a relevância da pesquisa e os trabalhos publicados sobre o tema (Malhotra, 2001).

### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A falta de efetividade dos conselhos no Brasil é um problema crônico. Os relatórios de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da CGU esbanjam o comprometimento da independência dessas estruturas com o poder público que deveriam fiscalizar (CORREIO BRAZILIENSE, 2015). A vulnerabilidade das instâncias de controle social favorece ou

facilita a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos do conselho.

No sítio eletrônico da Controladoria é possível verificar os resultados das fiscalizações por meio do FEF e também dos relatórios oriundos de denúncias (Relatórios de Demandas Especiais). Os trechos colacionados abaixo referem-se às constatações referentes à atuação dos conselhos:

#### 4.1 MUNICÍPIO DE RAPOSA

No período de 17 de agosto a 18 de setembro de 2016, a CGU realizou fiscalização no Município de Raposa. Convém ressaltar, que o resultado foi o mesmo obtido nas fiscalizações de outros municípios realizadas anteriormente, ou seja, os CACS apresentam baixa efetividade no cumprimento do seu papel.

Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar no acompanhamento da execução do PNAE.

a) O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não possui regimento interno. (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 35, VII);

b) Não elaboração pelo CAE do Plano de Ação para os exercícios de 2014 e 2015. (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 35, VIII);

c) Ausência de capacitação dos membros do CAE pelo município (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 36, III);

Em relação ao fornecimento de infraestrutura e capacitação, pelo gestor municipal, os membros do Conselho, por unanimidade, responderam que o gestor municipal não fornece a capacitação

necessária para a atuação do Conselho.

d) Não atuação do CAE nos processos de licitações dos alimentos a serem adquiridos e no exame financeiro da prestação de contas. Verificou-se que o Conselho nunca analisou licitação porventura realizada no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tampouco realizou o exame dos extratos da conta específica do PNAE.

e) Não apresentação das atas de reuniões do conselho, de forma que não ficou evidenciada a efetiva atuação do CAE no município.

Atuação precária do Conselho do Fundeb.

a) Supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual – Não houve o cumprimento, pelos Conselheiros, dessa obrigação legal insculpida no Artigo 24, § 9º, da Lei nº 11.494/2007;

b) Acompanhamento e emissão de Parecer conclusivo da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - Não houve o cumprimento, pelos Conselheiros, dessa obrigação legal insculpida no Artigo 24, § 13, da Lei nº 11.494/2007;

c) Parecer do conselho sobre as prestações de contas do Fundeb – A maioria dos entrevistados informaram que não houve deliberação com vista à aprovação de pareceres para a instrução das prestações de contas a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão-TCE/MA, em desacordo com a exigência do Artigo 27, Parágrafo Único, da Lei nº 11.494/2007;

d) Não atuação no acompanhamento e emissão de parecer acerca da execução do Programa de manutenção de novos estabelecimentos públicos da educação infantil, estabelecido pela Lei 12.499/11:

e) Não atuação no acompanhamento e emissão de parecer acerca da execução do Plano de Ações Articuladas, PAR, estabelecido pela Lei 12.695/12; e

f) Não atuação no acompanhamento e emissão de parecer acerca da execução do plano especial de recuperação da rede física escolar pública, estabelecido pela Lei 12.487/11.

#### 4.2 MUNICÍPIO DE OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS

Nos dias 20 e 24 de agosto de 2018, a CGU realizou fiscalização no município de Olho D'água das Cunhãs/MA com as seguintes constatações:

2.2.4. Emissão de pareceres de aprovação de contas sem demonstração de efetiva fiscalização por parte do Conselho.

2.1.7. Atuação Deficiente do Conselho Social do FUNDEB

a) Não comprovação que os membros do Conselho do Fundeb foram escolhidos conforme determina a legislação. (Art. 24, §§ 3º e 4º, da Lei 11.494/2007);

b) Ausência de capacitação dos membros do Conselho e infraestrutura insuficiente. A atuação do CACS foi prejudicada em função de o Poder Executivo Municipal não lhes ter capacitado e não fornecer infraestrutura necessária (computadores) ao desempenho das funções de que trata os artigos 24 e 27 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007,

conforme relataram os conselheiros à CGU.

c) Ausência de supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e não acompanhamento da aplicação dos recursos das ações de alfabetização, conforme relataram os conselheiros à CGU. (Art. 24, § 13, da Lei 11.494/2007);

d) Participação de pessoa impedida de integrar o órgão de controle social. (Art. 24, §5º, da Lei 11.494/2007), a saber:

No âmbito do Programa Nacional do Transporte Escolar (Pnate):

a) Gastos no programa sem nexo de causalidade com a execução física. Dano de R\$ 85.284,00;

b) Emissão de pareceres de aprovação de contas sem demonstração de efetiva fiscalização por parte do Conselho;

Por fim, também se apontou que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social apresentou parecer pela aprovação de contas de 2016 e 2017, apesar de não se ter verificado que de fato tenha atuado na fiscalização do PNATE no período.

#### 4.3 MUNICÍPIO DE VITORINO FREIRE

Nos dias 19/03 e 23/03/2018 a CGU fiscalizou o município de Vitorino Freire/MA constatou-se:

2.2.6. Deficiência na atuação do Conselho.

a) Ausência de capacitação dos membros do CAE pelo município (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 36, III); Em relação ao fornecimento de infraestrutura e capacitação, pelo gestor municipal, os membros do

Conselho, por unanimidade, responderam que o gestor municipal não fornece a capacitação necessária para a atuação do Conselho.

b) Não atuação do CAE nos processos de licitações dos alimentos a serem adquiridos e no exame financeiro da prestação de contas. Verificou-se que o Conselho não analisa licitação porventura realizada no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tampouco realiza o exame dos extratos da conta específica do PNAE.

2.2.2. Ausência de controle social no âmbito do PNATE.

2.1.7. Falta de atuação do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEB.

a) os conselheiros não receberam capacitação para exercer suas funções e não lhes foi fornecida a infraestrutura necessária para o exercício pleno de suas funções. De acordo com o artigo 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007), o Poder Executivo Municipal deve assegurar as condições necessárias para que o Colegiado desempenhe efetivamente suas atividades;

b) no período em tela, conforme informação prestada à CGU pelos conselheiros do CACS, não foram disponibilizadas para exame do Conselho: as folhas de pagamento dos profissionais do magistério (parcela dos 60%) e dos trabalhadores da educação (parcela dos 40%); licitações; notas fiscais e ordens de pagamento. Segundo os conselheiros, em 2016 foram apresentados somente os demonstrativos de receita e despesa do Fundo e cópias de extratos bancários e, em 2017, apenas as relações de empenho.

#### 4.4 MUNICÍPIO DE PINHEIRO

Nos dias 27/03/2017 e 31/03/2017 a CGU fiscalizou o município de Pinheiro(MA) e constatou:

2.2.8. Ausência de capacitação dos Conselheiros do CAE; Ausência de Plano de Ação de 2017

De acordo com informações prestadas por representantes do Conselho de Alimentação Escolar-CAE do município de Pinheiro-MA, o presidente do Conselho recebeu capacitações, das quais os demais membros não participaram.

Sobre o Plano de Ação, o de 2017 ainda não foi elaborado, pois o Conselho ainda não se reuniu neste exercício.

#### 4.5 MUNICIPIO DE MATA ROMA

No período de 18/03/2013 a 22/03/2013 a CGU fiscalizou o município de Mata Roma, com as seguintes constatações:

3.2.2.1. Constatação:

Gestor Municipal não disponibiliza infraestrutura necessária para o regular funcionamento do CMAS.

3.1.1.1. Constatação:

Atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde.

a) o Plenário do Conselho de Saúde não se reúne, no mínimo, a cada mês, em descumprimento à quarta diretriz, inciso IV,

da Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) nº 453, de 10/05/2012. Com efeito, ocorreram apenas 05 reuniões em 2011 e 06 sessões no ano de 2012;

b) a pauta das reuniões é encaminhada aos conselheiros com antecedência mínima de apenas 03 dias e não de 10 (dez) dias, conforme dispõe a quarta diretriz, inciso IV, da Resolução CNS nº 453, de 10/05/2012;

c) as reuniões plenárias do Conselho não são abertas ao público, uma vez que delas tomam conhecimento somente os conselheiros e não a comunidade em geral, o que contraria a quarta diretriz, inciso V, da Resolução CNS nº 453, de 10/05/2012;

d) as atas que registram as reuniões plenárias ou não se encontram assinadas pelos membros participantes ou não estão assinadas por todos os membros. As ausências das assinaturas dos membros das entidades representativas dos diversos segmentos nas atas que registram as reuniões do Conselho maculam a validade desses documentos, na medida em que não se pode atestar se efetivamente todos os conselheiros consignados nas atas estavam efetivamente presentes às reuniões;

e) consignação em atas de pessoas que participaram das reuniões na qualidade de representantes de entidades e que, na verdade, eram estranhas à composição do Conselho de Saúde de Mata Roma/MA, conforme se verificou à vista da ata do dia 28/04/2011, com a participação da Sra. CPF \*\*\*.671.403-\*\* e das atas dos dias 29/08/2012 e 28/01/2013, com a presença da Sra. CPF \*\*\*.624.593-\*\*;

f) as atas das reuniões plenárias do Conselho dos dias 28/04/2011 e 12/01/2012 registram a presença dos membros titulares e suplentes dos segmentos Igreja Católica

(Sr. CPF \*\*\*.995.433-\*\*, titular e a Sra. CPF \*\*\*.026.733-\*\*, suplente) e Governo (Sr. CPF \*\*\*.409.803-\*\*, titular e Sra. CPF\*\*\*.123.413-\*\*, suplente). Nas atas em referência não há nenhuma menção ao fato de que os suplentes estariam na qualidade de ouvintes e que, portanto, não teriam direito a voto nas matérias tratadas nas respectivas reuniões;

g) as deliberações do Conselho não se manifestaram por meio de resoluções, recomendações, moções ou qualquer outro ato deliberativo formal, o que descumpre a quarta diretriz, inciso XII, da Resolução CNS nº 453, de 10/05/2012. Vale enfatizar que, se consubstanciadas em resoluções, as deliberações devem ser obrigatoriamente homologadas pelo Prefeito Municipal em um prazo de 30 (trinta) dias;

h) não restou demonstrado que o Conselho Municipal de Saúde tenha avaliado a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução da Lei Complementar nº 141/2012 nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde da população do município de Mata Roma/MA, conforme preconiza o art. 41 da Lei Complementar nº 141/2012.

A proposta central deste artigo é aferir em que medida a hipótese de falta de conhecimento, de autonomia e de integridade dos membros dos conselhos contribuem para a sua atuação deficiente.

No tocante à primeira dimensão, o conhecimento é entendido como um conjunto de informação armazenada por intermédio da experiência ou da aprendizagem (a posteriori), ou através da introspecção (a priori). De acordo com Fonseca (2002, p. 10), (...) o homem é, por natureza, um animal curioso. Desde que



nasce interage com a natureza e os objetos à sua volta, interpretando o universo a partir das referências sociais e culturais do meio em que vive. Apropria-se do conhecimento através das sensações, que os seres e os fenômenos lhe transmitem.

Nessa dimensão, a constatação da CGU que o Conselho do Fundeb do Município de Raposa (MA) não deliberou sobre a prestação de contas é um caso típico de falta de conhecimento. Para este conselho fica muito difícil reunir elementos (denúncias, provas, justificativas, base legal, etc.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada. Além disso, ocorre a impossibilidade de encaminhar, por escrito, pedido de providências ao gestor responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que os problemas sejam sanados no âmbito do próprio Poder Executivo responsável. Pelas razões acima expostas, faz-se necessário que o conselho detenha o mínimo de conhecimento sobre o funcionamento do programa que acompanha e fiscaliza.

De igual modo, o conselheiro da área da saúde (CMS) deve ter conhecimento para atuar na formulação e controle da execução da política, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. O art. 1º da Lei 8.142/1990 outorga, entre outras atribuições, estabelecer instruções e diretrizes gerais para a formação dos Conselhos Gestores de municipal; elaborar, aprovar e alterar o seu Regimento Interno; e, elaborar propostas, aprovar e examinar quaisquer outros assuntos que lhes forem submetidos, dentro de sua competência.

A segunda dimensão, a autonomia, é definida como a capacidade de governar-se pelos próprios meios. É o direito de um

conselheiro tomar decisões livremente (independência moral ou intelectual) que impactam, primeiramente, “no papel decisório que o conselho assume e na responsabilidade das decisões tomadas” (TEIXEIRA, 2001, p. 139). Como se pode depreender, sem autonomia os conselhos podem assumir o caráter de representação corporativa governamental (BOBBIO, 1986).

Nessa dimensão, o art. 24, §7º da Lei nº11.494/2007 reitera que o Conselho do Fundeb deve atuar com autonomia e independência, visto que o colegiado não é subordinado ou vinculado ao Poder Executivo. Sem autonomia, um conselheiro do Município de Vitorino Freire (MA) não poderia procurar os vereadores para que estes pudessem buscar a solução junto ao gestor responsável, ou ainda, recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, do Município ou da União) para apresentar o problema.

De igual maneira, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não teria como fiscalizar os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). E os Conselhos de Saúde não acompanhariam e fiscalizariam a alocação de recursos econômicos financeiros, operacionais e humanos dos órgãos institucionais integrantes do Sistema Único de Saúde. Com efeito, a falta de autonomia apequena a atuação dos conselhos e os torna tão-somente uma representação corporativa governamental (BOBBIO, 1986).

A integridade, terceira dimensão a ser observada neste estudo, é definida como a qualidade daquele que se comporta de maneira correta, honesta e contrária à

Corrupção.” (CARTILHA DA CGU–Integridade para Pequenos Negócios, 2015). Integridade pública, portanto, deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. (CGU –Guia de Integridade Pública, 2015).

Nos últimos tempos, o tema integridade tem ganhado espaço nas empresas privadas, mas não somente naquelas que possuem relações com a administração pública. Possuir um programa de integridade baseado em 5 pilares (comprometimento da alta administração, instância responsável, mapeamento de riscos, regras e instrumentos normatizados e monitoramento contínuo) é um fator de diferenciação importante no mercado.

O programa de integridade, conforme entendimento da CGU, é o conjunto de medidas e ações periódicas adotadas visando prevenir, detectar, punir e remediar atos de corrupção, fraudes e atos ilícitos ou antiéticos. No que concerne à atuação dos conselhos, um programa de integridade tem o condão de monitorar e assegurar que todos os envolvidos estejam de acordo com as práticas de conduta do mesmo. Essas práticas devem ser orientadas pelo código de conduta e pelos regimentos internos dos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social.

No caso relatado pela CGU no Município de Raposa (MA), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não apresentou as atas das suas reuniões à equipe de fiscalização, ou seja, não comprovou a efetividade da sua atuação no acompanhamento da merenda escolar. In casu, se houvesse um trabalho preliminar de mapeamento de riscos, onde estas situações sensíveis estivessem mapeadas as medidas

de remediação poderiam já haver sido tomadas.

A Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019, enumera em seu Art. 6º competências correspondentes a processos e funções que, subsidiariamente, podem ser adotados pelos CACS:

I - promoção da ética e de regras de conduta;

II - promoção da transparência ativa e do acesso à informação;

III - tratamento de conflitos de interesses e nepotismo;

IV - tratamento de denúncias;

V - verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações; e

VI - implementação de procedimentos de responsabilização.

Conforme Gil (1995) tabulação é o processo de agrupar e contar os casos que estão nas várias categorias de análise. O procedimento utilizado neste estudo é a tabulação simples, que consiste na contagem das frequências das categorias de cada conjunto. Isto posto, das 37 constatações apontadas pela CGU, tem-se fragilidades nas seguintes dimensões:

**Quadro 3-** Dimensões e suas deficiências

DIMENSÃO	DEFICIÊNCIAS
Conhecimento	Baixo nível de conhecimento técnico do conselheiro (a) nos seguintes aspectos: a) regimento interno do CACS; e, b) lei instituidora da política pública.
Autonomia	Baixo nível de autonomia do conselho nos seguintes aspectos: a) suficiência de recursos materiais e humanos para a realização das atividades, b) oferta de cursos de capacitação, c) disponibilização da prestação de contas pelo gestor; e, d) grau de acesso aos órgãos de controle (TCE, MP, CGU, TCU, MPF).
Integridade	Baixo nível de conhecimento em relação aos riscos inerentes à sua atuação.

Fonte: Elaboração própria.

Como colocado no início do artigo, buscamos trazer mais um enfoque em relação à questão da baixa efetividade dos conselhos municipais, trazendo à luz aos resultados dos relatórios de fiscalização da CGU. Nesse sentido, a constatação da inoperância dos CACs, na é costumeiramente reduzida à falta de legalidade, legitimidade e autonomia, o que acreditamos ser mais amplo. Diante dessas colocações, é notório que o empoderamento dos conselhos como arena privilegiada de acesso à informação e conhecimento da realidade concreta, propiciará a denúncia de abusos e descasos da Administração Pública.

**Tabela 1-** Distribuição das ocorrências por dimensão

Dimensão	Freq.	%
Integridade	19	51,3
Conhecimento	11	29,7
Autonomia	7	19,0
TOTAL	37	100,00

Fonte: Elaborado própria.

Depreende-se da Tabela 1 que a dimensão falta de integridade (questão moral e ética do indivíduo) apresentou o maior número de ocorrências com 51,3%. Assim, havia constatações que indicavam que conselheiros assinavam atas sem leitura prévia, titulares eram substituídos de forma irregular por suplentes e algumas atas eram assinadas por pessoas que sequer faziam parte dos conselhos. Convém ressaltar que a principal característica da integridade é o respeito a leis, normas e regulamentos.

A falta de conhecimento (expertise necessária ao desempenho da sua atividade) foi apontada em 29,7% das ocorrências, o que denota que muitos conselhos fiscalizados não possuíam sequer regimento interno e plano de trabalho. Além disso, foi recorrente a indicação de falta de capacitação e poucos conselheiros sabiam efetivamente como funcionava a política pública que deveria acompanhar, fiscalizar e emitir parecer. Por derradeiro, a dimensão falta de autonomia (meios necessários à concreção da atividade) foi apontada em 19% das ocorrências. Foram relatados a falta de recursos materiais e humanos para a realização das atividades e a falta da prestação de contas para análise e emissão de parecer.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Relatórios do FEF de fiscalizações realizadas pela CGU registram que a ocorrência da falta de efetividade dos conselhos municipais é uma constante. Assim, o controle social preconizado na Carta Magna não se concretizou enquanto espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, o esforço para que as prefeituras e secretarias passem a dar importância para os conselhos é fundamental. É necessário agregar a perspectiva de que esses atores sociais dotados de conhecimento, autonomia e integridade podem colaborar com a gestão municipal a agir proativamente diante de alguma falha/omissão na condução da política pública.

Os gestores ainda contam com as funções consultiva, deliberativa, fiscal e mobilizadora dos conselhos no processo de tomada de decisão. Com essa prática, o prefeito blindava a sua administração garantindo legitimidade e tem à disposição um mediador importante entre o governo municipal e a sociedade. Cabe salientar também, que o trabalho preliminar de mapeamento de riscos, ou seja, a detecção de onde encontram-se as situações sensíveis na atuação do conselho, ajuda a prevenir e remediar fragilidades, promove a ética e a transparência e facilita o tratamento de denúncias.

Como boa prática, o gestor municipal com o apoio do Poder Legislativo, pode reservar dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a manutenção da infraestrutura física dos conselhos. O valor deve ser suficiente para equipar com

recursos humanos e materiais o local onde são realizadas as atividades de análise. Além disso, o prefeito deve apoiar a capacitação dos conselheiros ofertando-lhes cursos, treinamentos, workshops para o melhor desempenho do seu papel. Com efeito, deve disponibilizar a prestação de contas dos recursos para exame com tempo hábil para a verificação dos documentos (notas fiscais, extratos bancários, contratos, folhas de pagamento, licitações) e disponibilizar técnicos para colaborar na análise, quando solicitado.

Por fim, expomos uma visão geral sobre as causas da baixa efetividade dos CACS nos municípios, que foram apontadas na seguinte ordem: baixo nível de integridade (51,3%), falta de conhecimento (29,7%) e deficiência na autonomia (19%). Esse diagnóstico poderá auxiliar na busca por melhores estratégias de intervenção na política de controle social cuja finalidade precípua é o acompanhamento e fiscalização do gasto público realizado no Brasil. Outrossim, sugere-se para trabalhos futuros análises mais longitudinais que poderão culminar na criação de um indicador de efetividade para os conselhos, na elaboração de uma proposta de plano de integridade voltado aos CACS, na instrumentalização do Ministério Público para realização de Termos de Ajuste de Conduta (TAC's) e para que o Tribunal de Contas do Estado possa firmar Termos de Ajuste de Gestão (TAG) com os municípios que apresentem conselhos inoperantes.

## 6. REFERÊNCIAS

**BENTO**, Leonardo Valles. Acesso a informações públicas. Curitiba: Juruá, 2015.

BOBBIO, N. O cultivo da democracia: uma defesa das regras do jogo. 5 Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União 1988; 05 out.

CAMPOS, Edval Bernadino. Controle sociais das políticas públicas. Disponível em:

<http://www.cressmg.org.br/Textos/Controle%20Social%20das%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 16 de jul. de 2019.

CORREIO BRAZILIENSE. Fiscalização falha no Fundeb. Correio Braziliense, 2015. Disponível em:

[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino\\_educacaobasica/2015/12/07/ensino\\_educacaobasica\\_interna,509671/fiscalizacao-falha-no-fundeb.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2015/12/07/ensino_educacaobasica_interna,509671/fiscalizacao-falha-no-fundeb.shtml). Acesso em: 18 de jun. de 2019.

CGU. Portal da transparência. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaUFs.asp?Exercicio=2015>. Acesso em: 28 de set. de 2016.

CGU. Relatórios de Fiscalização de Entes Federativos. Disponível em:

<https://auditoria.cgu.gov.br/download/9011.pdf>. Acesso em: 16 de jul. de 2019.

CGU. Cartilha Integridade para Pequenos Negócios. CGU. Disponível em:

<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-para-pequenos-negocios.pdf>> Acesso em: 19 de jun. de 2019.

CGU. Notícias. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/estudantes-utilizam-aplicativo-de-celular-para-auxiliar-cgu-no-monitoramento-da-merenda>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

JURBERG, Claudia; OLIVEIRA, Eloy Macchiute de and OLIVEIRA, Eloiza da Silva Gomes de. Capacitação para quê? O que pensam conselheiros de saúde da região Sudeste. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2014, vol.19, n.11, pp.4513-4523. ISSN 1413-8123.

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232014001104513&script=sci\\_arttext\\_plus&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232014001104513&script=sci_arttext_plus&tlng=pt) Acesso em: 17 de jun. de 2019.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Atlas, 1992.

MASLOW, A. Introdução à psicologia do ser. Rio de Janeiro: Eldorado, 1962.

MALHOTRA, Naresh K. Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada. 3 .ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª Ed. Atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MÉSZÁROS, Istvan. A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social; tradução de Paulo Neves -- Porto Alegre: L&PM, 2010.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

TEIXEIRA, E.C. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; EQUIP;UFBA, 2001.

TERRA, J. C. C. (2005). Gestão do conhecimento: O grande desafio empresarial. São Paulo, SP, Brasil: Elsevier

WOOD, E. M. As origens do capitalismo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.



**RESENHA DO LIVRO: “A NOVA CIÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES:  
UMA RECONCEITUAÇÃO DA RIQUEZA DAS NAÇÕES”  
DE ALBERTO GUERREIRO RAMOS**

Fernando Silva Lima<sup>1</sup>

Waldecy Rodrigues<sup>2</sup>

Airton Cardoso Cançado<sup>3</sup>

1 **Doutorando** em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor EBTT do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA). E-mail: [fernando.silva@ifma.edu.br](mailto:fernando.silva@ifma.edu.br)

2 Doutor em Estudos Comparados Sobre As Américas pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Email: [waldecy@terra.com.br](mailto:waldecy@terra.com.br)

3 Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Email: [airtoncardoso@yahoo.com.br](mailto:airtoncardoso@yahoo.com.br)

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A nova ciência das organizações: Uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas – Reeditado em 1989, p. 207.

Essa obra trata-se de uma avaliação das ciências sociais em relação às organizações e à economia, na qual demonstra concepções de mercado sobre a vida humana em termos de psicossociologia.

Nota-se, como uma das características fundamentais desta obra, o momento em que o autor assume que a sociedade vive um período de crises de subjetividade e de governos, e que, portanto, a sociedade civil precisa refletir sobre valores que estruturam o paradigma da modernidade.

A partir disso, o autor discute a teoria da delimitação de sistemas sociais, argumentando que é apropriado constituir um corpo conceitual que forneça categorias de análise atuais e objetivas aplicáveis ao presente.

Na obra, a teoria da delimitação de sistemas sociais é considerada como modelo predominante de análise e planejamento de sistemas sociais nas áreas de administração, ciência política, economia e ciências sociais, em geral, é unidimensional, pois reflete o paradigma moderno que considera o mercado como a principal categoria de ordenação pessoal e social.

Para isso, Guerreiro Ramos apresenta em seu trabalho o modelo centrado na análise de sistemas sociais, um modelo de delineamento organizacional multicêntrico que os confronta com o mercado organizacional do mercado. No entanto, a linguagem que o

autor apresenta neste trabalho é complexa para entender o assunto.

O autor analisa duas teorias da associação humana baseadas na teoria de Max Weber e Karl Polanyi: as teorias formais da vida humana associada e a teoria substantiva da vida humana associada.

Na teoria a racionalidade instrumental, Guerreiro Ramos faz uma avaliação da sociedade usando a teoria de Max Weber para demonstrar o comportamento da sociedade em relação a valores, ética e moral.

Na Teoria da Racionalidade Substancial de Max Weber, o autor traz a luz sistemática da eliminação de compulsões desnecessárias, atuando sobre as atividades humanas nas organizações econômicas, a fim de realizar o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas.

Na teoria de Karl Polanyi da Sociedade Centrada no Mercado, Guerreiro Ramos reconhece o mercado como um importante provedor de recursos, o que faz com que o Estado se retire de sua posição anterior na esfera produtiva e de seu papel como regulador do mercado.

Na obra, o autor diz que a teoria formal da vida humana associada são apenas ferramentas convencionais de linguagem que descrevem procedimentos operacionais e os critérios para ordenar associação humana são dados socialmente.

Em relação a teoria substantiva da vida humana associada, o autor descreve os critérios para ordenação como racionais, evidentes e independentes de qualquer processo de socialização. Eles são derivados e estão em processo de realidade.

A ideia que atravessa a obra é a retomada da concepção grega da multidimensionalidade



constitutiva do ser humano dotando-se de uma força - razão - que permite ordenar a vida em sua psique (ideias, alma, mente).

Na teoria da Sociedade Centrada no Mercado de Karl Polanyi, a obra reconhece o mercado como um importante fornecedor de recursos, o que faz com que o estado recue de sua posição anterior na esfera produtiva e de seu papel como regulador do mercado.

A ideia que perpassa toda a obra de Ramos é a retomada da concepção grega da multidimensionalidade constitutiva do ser humano dotado de uma força – a razão – que lhe permite ordenar a vida em sua psique (ideias, alma, mente).

Assim, buscando restabelecer a multidimensionalidade do ser humano, o autor propõe, em sua teoria da delimitação dos sistemas sociais, a diferenciação de espaços e a “criação” de enclaves sociais que correspondem a cada uma das dimensões mencionadas, satisfazendo, assim, as necessidades, individuais e coletivas da natureza humana.

O que Guerreiro Ramos propõe é que a multidimensionalidade do ser humano corresponde à multidimensionalidade dos espaços, considerando que a sociedade unicêntrica - centro e mercado – opõe-se a uma sociedade multicêntrica.

Para o autor, essa sociedade ordenou, por razões substantivas e multicêntricas, espaços sociais adequadamente delimitados, o que permite a expressão da natureza humana multifacetada, que Ramos define como paradigma paraeconômico.

Na obra, o autor demonstra que, na paraeconomia, pode haver vários critérios substantivos da vida pessoal e uma variedade de padrões de relacionamentos interpessoais. Nessa visão, o ser humano será apenas um

maximizador de utilidade, tendo que lidar com a ordem de sua existência de acordo com suas próprias necessidades de autorrealização.

A obra conclui reforçando que a teoria da delimitação de sistemas sociais cria espaços substantivos - espaços nos quais a razão pode ser exercida em seu sentido pleno - oferece oportunidades para a criatividade e a possibilidade de reequilibrar o ser humano.

Enfim, nota-se que a obra de Guerreiro Ramos contribuiu com o estudo da disciplina “teoria de Desenvolvimento Regional”, permitindo aos estudantes e pesquisadores refletir sobre a vida humana, principalmente, em termos de políticas, programas e projetos interconectados entre a sociedade e o mercado. Sendo assim, esta obra é indicada para toda comunidade que atua na área de planejamento territorial.

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:

