

# REFLEXOS DA FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Daniel Pinheiro  
Jorge Braun Neto  
Organizadores



IMAGINAR O BRASIL EDITORA

# **Reflexos da Formação em Administração Pública.**



DANIEL PINHEIRO  
JORGE BRAUN NETO  
(organizadores)

REFLEXOS DA  
FORMAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA



IMAGINAR O BRASIL EDITORA

Copyright © Imaginar o Brasil Editora, 2017

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida em meio físico para fins mercantis, independente da forma, sem autorização prévia.

Capa © Imaginar o Brasil Editora, 2017

Projeto Gráfico © Imaginar o Brasil Editora, 2017

ISBN: 978-85-61392-07-9

## **Imaginar o Brasil Editora**

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

[www.imaginarbrasileditora.com](http://www.imaginarbrasileditora.com)

[imaginarobrasil@gmail.com](mailto:imaginarobrasil@gmail.com)

R332 Reflexos da formação em Administração Pública / Daniel Pinheiro;  
Jorge Braun Neto (Orgs.). - Florianópolis: Imaginar o Brasil Editora,  
2017. 479 p. : il. 15 cm

ISBN: 978-85-61392-07-9

Inclui referências.

1. Administração pública - Brasil. 2. Governança corporativa.  
3. Planejamento administrativo. I. Pinheiro, Daniel. II. Braun Neto,  
Jorge.

CDD: 350.000981 - 20. ed.

# SUMÁRIO

*Reflexos da formação em Administração Pública / 8*  
Daniel Pinheiro / Jorge Braun Neto

*Metodologia de avaliação de impacto dos projetos de trabalho social no âmbito habitacional / 9*  
Caroline Silva / Daniel Pinheiro

*Economia solidária e responsabilidade social empresarial na coprodução do bem público: o caso do Instituto Consulado da Mulher / 76*  
Adilson da Silva / Daniel Pinheiro

*Filosofia Elos: uma ferramenta para realização de sonhos em comunidades e organizações / 101*  
Gabriel Marmentini / Daniel Pinheiro

*O município como promotor da governança: o caso da gerência de tecnologia da secretaria municipal de educação de Florianópolis / 148*  
Natalia Vieira Martins / Daniel Pinheiro

*Uma proposta de guia para gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de Guerreiro Ramos / 192*  
Nícola Hilário Martins

*O impacto da influência política nas relações  
intergovernamentais: o processo de descentralização  
administrativa de Santa Catarina / 230*

**Débora Rodrigues / Larissa Cataneo Dutra /  
Luiza Stein da Silva / Maria Julia Corrêa**

*Uma proposta de avaliação do serviço público de saúde  
de São José, a partir da percepção do cidadão. / 261*

**Maria Julia Corrêa / Janice Mileni Bogo /  
Emiliana Debetir**

*A construção do planejamento estratégico da  
cooperativa de trabalho dos coletadores de material  
reciclável da foz do Rio Itajaí – COOPERFOZ / 296*

**Schaiane Gauer da Silva / Valério Alécio Turnes**

*Governo eletrônico e os requisitos de transparência  
governamental: uma análise do portal eletrônico  
municipal de Camboriú/SC / 336*

**José Francisco Salm Jr. / Mariana Heinz**

*Liberdades públicas: o contexto jurídico da imigração  
haitiana no Brasil / 376*

**Tháisa C. Triches Gregolon / Francelise Pantoja Diehl**

*A implementação e consolidação de um serviço de saúde  
em um município de grande porte de Santa Catarina:  
habilidades interpessoais e planejamento no serviço  
público / 443*

**Paulo Sérgio Cardoso da Silva**

# *Reflexos da formação em Administração Pública*

*Daniel Pinheiro  
Jorge Braun Neto*

É com grande alegria que publicamos o livro “Reflexos da formação em Administração Pública”, principalmente por nossa atuação junto aos cursos de graduação da área.

A proposta deste livro é trazer o resultado dos trabalhos de conclusão de curso dos egressos dos cursos de graduação na área pública ou correlatos a estes temas.

Acreditamos que a produção dos “trabalhos de conclusão de curso” representa e coroa o processo de formação do administrador público, trazendo uma visão mais ampla e holística sobre a realidade do aprendiz.

Buscamos considerar artigos que apresentem uma variedade de organizações - estatais, privadas e da sociedade civil organizada -, de visões epistemológicas - funcionais, estruturais e críticas -, de áreas do ciclo de políticas públicas - planejamento, formação da agenda, implementação, avaliação -, e que focam diferentes funções administrativas - planejamento, organização, liderança e controle -, ou a administração e a gestão de forma integrada.

Boa leitura!

# *Metodologia de avaliação de impacto dos projetos de trabalho social no âmbito habitacional*

*Caroline Silva  
Daniel Pinheiro*

## *1. Introdução*

O relatório de estágio foi desenvolvido durante o período de estágio supervisionado no curso de Administração Pública do Centro de Ciências de Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). O objeto de estudo foi uma empresa privada de consultoria e gerenciamento de projetos, a qual presta serviços à administração pública municipal no âmbito habitacional. O principal ramo de atuação da organização refere-se à elaboração e à execução de Projetos de Trabalho Social (PTS).

O PTS consiste na execução de etapas definidas anteriormente em um Termo de Referência (TR) elaborado pela Prefeitura do município em que o projeto será executado. Trata-se de um projeto realizado pela própria

prefeitura ou, como ocorre na maioria dos casos, por uma empresa contratada. Possui como público-alvo os beneficiários de conjuntos habitacionais contemplados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Cada PTS representa um componente de um programa, neste caso, do PMCMV e tem sua importância relacionada ao fato de que possibilitam “colocar na prática cotidiana os princípios e diretrizes das políticas sociais, que tem como finalidade a transformação da realidade e a melhoria efetiva nas condições de vida da população” (CEF, 2013, p. 04).

Dentre as responsabilidades da empresa contratada, cabe a função de realizar avaliações periódicas e uma avaliação final, após o encerramento das atividades para verificar a percepção dos moradores dos conjuntos habitacionais e da equipe técnica quanto à execução do projeto e os impactos causados por ele na vida dos beneficiários.

O estudo levou em consideração que as avaliações realizadas pela organização até então baseavam-se apenas em questões quantitativas, inexistindo perguntas relacionadas ao impacto causado na vida dos beneficiários. Assim, o objetivo consistiu em utilizar o referencial teórico acerca de avaliação de projetos para elaborar uma metodologia avaliativa reunindo aspectos quantitativos, mas também qualitativos, capaz de avaliar tanto as atividades e a forma como o projeto foi executado,

quanto os impactos causados pelo projeto em questão e percebidos pela população beneficiária.

É importante ressaltar que este estudo prevê uma metodologia de avaliação também sob a perspectiva da equipe técnica responsável pelo projeto, mas sobretudo com foco na visão dos moradores dos conjuntos habitacionais. O desafio maior consiste em identificar, sob a percepção deste grupo, o que eles percebem que mudou em suas vidas após a realização do PTS e que não teria acontecido caso o projeto não fosse executado no residencial.

A importância deste estudo reside em avanços para a própria organização, mas também para a comunidade acadêmica e para o PMCMV. No caso da organização, possibilitará a verificação dos impactos causados aos beneficiários em decorrência das atividades atreladas ao PTS, além de possibilitar uma análise da própria atuação da empresa enquanto executora dos projetos, podendo assim identificar erros e acertos para potencializar sua atuação visando às próximas execuções.

Quanto à comunidade acadêmica, o estudo serve para mostrar que é possível avaliar impactos causados por projetos, inclusive utilizando métodos qualitativos aliados aos métodos quantitativos. Além disso, evidencia a importância de escutar os beneficiários do projeto na avaliação, pois são eles quem participam das atividades realizadas, sofrem e percebem as mudanças causadas no residencial em que vivem.

No que diz respeito ao PMCMV, é de suma importância a realização de avaliações de impacto dos PTS sob a perspectiva dos moradores. É importante ouvi-los para verificar se os objetivos do programa estão sendo atendidos, se os impactos desejados estão de fato sendo gerados nas famílias beneficiárias do programa. Após esta verificação, é possível inclusive determinar novos eixos ou atividades para composição dos TR que ainda não foram escritos e, por consequência, para execução nos respectivos PTS.

Para atingir o resultado esperado, este estudo iniciou-se com a análise prévia da organização em questão, uma empresa de consultoria multidisciplinar que atua principalmente na execução de PTS no estado de Santa Catarina. Após, buscou-se referencial teórico, objetivando apresentar a visão de diferentes autores acerca de temas relacionados a projetos, metodologias de avaliação e instrumentos de coleta de dados. Por fim, houve a aplicação prática das teorias estudadas, a qual consiste na elaboração de uma metodologia avaliativa de impactos para aplicação nos PTS executados pela empresa.

Vale destacar que cada PTS é diferente, pois é aplicado em comunidades diversas, cada uma com suas especificidades e, sendo assim, a metodologia criada neste estudo deve servir como um modelo, o qual precisa ser adaptado à realidade de cada um dos projetos para possibilitar a identificação dos impactos causados àquela comunidade específica.

## **2. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**

### ***2.1. Identificação da Demanda da Organização***

A organização em análise, conforme exposto anteriormente, é uma organização privada de consultoria e gerenciamento de projetos que atua principalmente na área de habitação de interesse social, por meio da execução do Projeto de Trabalho Social (PTS). Trata-se de uma prestadora de serviços à administração pública municipal e à Caixa Econômica Federal.

Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF, 2013), responsável pela operacionalização dos Programas de Desenvolvimento Urbano e Rural na área de Habitação, o PTS é definido como “o documento que sistematiza a proposta de trabalho junto aos beneficiários” e possui como objetivo “colocar na prática cotidiana os princípios e diretrizes das políticas sociais, que tem como finalidade a transformação da realidade e a melhoria efetiva nas condições de vida da população” (p. 04).

O PTS visa operacionalizar as etapas pré-definidas em um Termo de Referência (TR) específico de cada projeto. Cada etapa apresenta as ações que devem ser realizadas pela empresa contratada com os moradores do condomínio, os custos da etapa, especificações técnicas e os objetivos que devem ser alcançados.

De acordo com a CEF (2013), o PTS é composto das seguintes fases: planejamento, implantação e avaliação.

Cabe à empresa contratada executar as fases de implantação – realização das atividades delimitadas pelo contratante no cronograma de execução do projeto – e de avaliação. A fase avaliativa “ocorre em todas as etapas do projeto, considerando sempre a visão dos beneficiários, através de seus grupos representativos e da equipe técnica. Ela permite o monitoramento das atividades e o redirecionamento das ações, quando necessário” (CEF, 2013, p. 05).

A demanda expressa pela organização é a necessidade de elaboração de uma metodologia capaz de avaliar os impactos gerados à população beneficiária. Vale ressaltar que a metodologia de avaliação precisa dar ênfase à participação e satisfação dos moradores.

Essa demanda existe pelo fato de que a empresa ainda não possui uma metodologia de avaliação final para ser utilizada como base na avaliação de todos os projetos, permitindo avaliar a percepção dos beneficiários e da equipe técnica acerca dos impactos causados pelo projeto. É importante destacar que a metodologia pode ser utilizada como uma base para avaliação final a ser realizada nos projetos executados pela empresa, no entanto é fundamental que o método seja adequado de acordo com as especificidades de cada um dos projetos e de seus beneficiários.

Além disso, até o momento foram realizadas avaliações quantitativas e sem questões relacionadas ao impacto causado na vida das pessoas. Seria interessante

pensar em uma metodologia que envolva também aspectos qualitativos, além de saber se o projeto está gerando impactos e, no caso afirmativo, quais são esses impactos.

## **2.2. Projetos**

Um projeto surge a partir de um “desejo de transformar determinada realidade. É o produto inicial de uma ideia para solucionar uma questão específica”. (São Paulo, 2005, p. 07).

De acordo com o Project Management Institute (PMI, 2012),

Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. [...] O termo temporário normalmente não se aplica ao produto, serviço ou resultado criado pelo projeto; a maioria dos projetos é empreendida para criar um resultado duradouro. [...] Os projetos também podem ter impactos sociais, econômicos e ambientais que terão duração mais longa que os projetos propriamente ditos.

Conforme apresentado por CEPAL (1997, p.05), um projeto deve cumprir as seguintes condições: possuir “objetivos claramente definidos (se têm objetivos imprecisos não podem ser avaliados); identificar a população-objetivo à qual está destinada; especificar a localização espacial dos beneficiários; estabelecer uma data de início e outra de término”.

Os objetivos são classificados em Objetivos do Projeto e Objetivo Geral. Segundo Armani (2004), os Objetivos do Projeto caracterizam-se como “Efeitos (ou mudanças sociais) que o projeto pretende produzir ao longo de sua existência em relação a grupos sociais beneficiários. Expressam a razão de ser do projeto”. O Objetivo Geral, por sua vez, representa o objetivo do qual o projeto pretende contribuir. “Normalmente, é o objetivo de um programa do qual o projeto faz parte. Ele expressa as mudanças mais profundas e duradouras que o projeto pretende influenciar, mais além de seus objetivos específicos” (ARMANI, 2004, p. 91).

Para Armani (2004, p.90), os beneficiários constituem um “conjunto de pessoas e grupos aos quais são dirigidos os benefícios produzidos por um projeto social e cuja situação os projetos sociais pretendem melhorar”.

O término do projeto ocorre quando os objetivos são alcançados, quando há a percepção de que estes não poderão ou não serão alcançados ou ainda no momento em que não houver mais a necessidade pela execução do projeto.

Um projeto pode ser de diferentes tipos, de acordo com sua área de aplicação e natureza (pública ou privada). A organização em análise atua principalmente na área de projetos sociais e de natureza pública.

De acordo com CEPAL (1997, p.05), “um projeto social é a unidade mínima de alocação de recursos que, através de um conjunto integrado de atividades pretende transformar uma parcela da realidade, reduzindo ou eliminando um déficit, ou solucionando um problema”.

São Paulo (2005) cita quais as etapas necessárias à elaboração, administração e avaliação de um projeto e qual pergunta deve ser efetuada em cada uma dessas etapas, conforme síntese abaixo:

Apresentação	Quem somos?
Introdução	Qual o cenário do problema?
Justificativa	Por que fazer?
Objetivos	O que se pretende fazer?
Público-Alvo	Quem são os beneficiários do projeto?
Metas	Como fazer para alcançar os objetivos?
Metodologia	Como fazer?
Avaliação	O que mudou?
Formulação de indicadores	Como medir resultados?
Identificação dos possíveis parceiros	Quem são os parceiros?
Comunicação do Projeto	Como contar a história?
Tipos de recursos e fontes de financiamento	Onde obter os recursos necessários?
Orçamento do Projeto	Quanto custa e quais são os recursos necessários?

Cronograma de Atividades	de	Quando e o que faremos?
Planejamento e administração do projeto	e	Como acompanhar o desenvolvimento do projeto?
Sustentabilidade do projeto	do	Como o projeto terá continuidade?
Equipe		Quem vai fazer?

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de São Paulo (2005)

### **2.2.1. Avaliação de Projetos**

As avaliações de projetos consistem em “oportunidades de reflexão crítica sobre os resultados e impactos da ação realizada e sobre os rumos dos projetos, programas e da própria política pública” (BRASIL, 2006, p. 02). Podem ser realizadas de forma interna (avaliadores vinculados à organização), externa (avaliadores sem vínculos com a organização) ou mista (inclui ambos os avaliadores). De acordo com Armani (2004), a fase de avaliação geralmente conta com a participação de avaliadores externos e é realizada a espaços maiores de tempo.

Segundo Armani (2004, p.35),

A fase de avaliação propriamente dita corresponde ao momento de avaliação do projeto após um certo período de tempo (no final de cada ano, por exemplo, ou no final de um triênio) ou mesmo ao momento da avaliação quando o projeto muda de natureza ou se encerra. É quando nos perguntamos pelos efeitos e impactos de todo o esforço e recursos investidos.

Recomenda-se que a metodologia avaliativa proposta “contemple formas participativas de avaliação, que não incluam somente a equipe do projeto, mas seus beneficiários, parceiros e financiadores” (SÃO PAULO, 2005, p. 16).

As etapas variam de acordo com as exigências específicas de cada projeto, as mais comuns são: Avaliação de resultado, do conteúdo, de processo e de impacto.

A demanda da organização consiste na elaboração de uma metodologia avaliativa que inclua a equipe responsável pela execução de projeto e seus beneficiários. Além disso, existe a necessidade de uma metodologia capaz de avaliar os impactos causados pelo projeto. Segundo a definição apresentada por São Paulo (2005, p.14), a avaliação de impacto:

Refere-se aos impactos sociais e ambientais que os objetivos propostos causaram na área do projeto, e às transformações comportamentais percebidas no público-alvo e/ou na comunidade. Esta etapa da avaliação representa um desafio, uma vez que os ganhos obtidos não são facilmente medidos, pois se referem a questões culturais, à mudança de valores e novas atitudes, mensurando a contribuição do projeto para a emancipação das comunidades atingidas e sua mais eficiente organização e atuação política.

O melhor aproveitamento de uma metodologia avaliativa ocorre quando esta ocorre de forma periódica, ou seja, quando é realizada desde o planejamento das ações, execução das atividades previstas até o momento de

encerramento do projeto seguindo um período de tempo estabelecido previamente. Tal afirmação baseia-se no fato de que quando uma avaliação é realizada somente após o encerramento de um projeto, esta é utilizada apenas como um *feedback* à organização, de modo que correções ou ajustes serão possíveis apenas para o planejamento dos próximos trabalhos na área.

Os processos avaliativos representam grande importância pois possibilitam a produção de conhecimentos necessários à elaboração de uma proposta de soluções e aos avanços da própria política social, além do fato de que “são responsáveis por dar visibilidade aos resultados e impactos, aos acertos e erros, aos avanços e dificuldades, questionando os objetivos e a efetividade das ações” (BRASIL, 2006, p. 03).

Assim, quando realizados de forma periódica, os resultados desses processos podem ser utilizados para motivar decisões dos gestores, alterar cronogramas ou atividades de acordo com a demanda dos beneficiários, perceber e corrigir erros do projeto, analisar e melhorar a execução das atividades, redirecionar etapas, modificar estratégias, entre outros, visando sempre proporcionar a prestação dos serviços aos beneficiários da melhor maneira possível, alcançar os objetivos almejados e atender aos interesses dos diferentes atores envolvidos.

De acordo com Jannuzzi (2011), é comum a identificação de casos de pesquisas de avaliação que, ainda que sejam motivadas pela preocupação “com a

eficácia e a efetividade do gasto público, revelam, infelizmente, resultados triviais, metodologicamente questionáveis ou com baixa apropriação para reformulação dos programas” (JANUZZI, 2011, p. 253).

As dificuldades na avaliação de programas ocorrem, em sua maioria, devido ao fato de que muitas metodologias de avaliação são aplicadas em um projeto seguindo “modelos e prescrições muito particulares e padronizados” (JANUZZI, 2011, p. 254), ou seja, as metodologias não são adaptadas a cada realidade, de acordo com as particularidades dos projetos. O que acontece é aplicação de avaliações padronizadas e criadas para atender um caso específico sem que seja realizada a devida “customização”.

Assim, pode-se entender que a criação de uma metodologia de avaliação específica para avaliar os projetos executados pela empresa pode utilizar outras metodologias como base, mas sempre pensar na “customização” da proposta, de modo a considerar as peculiaridades de cada projeto para que assim seja possível um melhor aproveitamento a partir da aplicação das avaliações.

### ***2.2.1.1 Avaliação em Programas Habitacionais***

A organização em análise atua principalmente em meio a execução de projetos relacionados a programas habitacionais. A aplicação de metodologias de avaliação

nestes programas apresenta particularidades pois, de acordo com BRASIL (2006, p.04),

Os programas são complexos, possuem múltiplos objetivos, impactam territórios. [...] Envolvem um conjunto heterogêneo de gestores, parceiros, executores e beneficiários. O desenho de avaliações neste campo tem o desafio de formular objetivos sintéticos que garantam unidade a empreendimentos diversos em realidades e contextos regionais diferenciados.

As avaliações, neste caso, são avaliações *ex-post* realizadas em uma fase pós-ocupação, ou seja, após a conclusão das obras e a ocupação das unidades habitacionais pelos beneficiários do programa e, conseqüentemente, da execução do projeto social. Para esta etapa, é fundamental saber quais os objetivos da avaliação e o que se busca conhecer com a aplicação dela, para que seja possível definir os indicadores e os descritores adequados.

Figura 1 - Avaliação da política, do programa e da pós-ocupação



Fonte: BRASIL, 2006, p. 05

Conforme observa-se no quadro acima, a metodologia avaliativa de pós-ocupação caracteriza-se pela avaliação dos resultados, impactos e da satisfação dos beneficiários, assim, pode ser definida como “avaliações de resultados e de primeiros impactos”. Esse procedimento visa “compreender a efetividade do projeto, identificar ganhos, analisar objetivos, processos metodológicos e, propriamente os resultados e impactos obtidos” (BRASIL, 2006, p. 04-07). Ainda, segundo FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986 *apud* BRASIL (2006, p. 07):

Os impactos podem ser, objetivos, mudanças quantitativas nas condições materiais; subjetivos, mudanças subjetivas na percepção da população sobre o seu bem-estar (grau de satisfação) e substantivos, mudanças qualitativas nas condições de vida.

Vale ressaltar que a ênfase da avaliação nestes projetos deve ser a satisfação dos beneficiários, ou seja, dos moradores das unidades habitacionais.

### **2.3. Indicadores**

Os indicadores sinalizam processos, resultados e impactos referentes às ações. Segundo Armani (2004), podem ser considerados como instrumentos de medição utilizados para evidenciar mudanças que ocorreram na realidade social observada. O autor defende ainda que um indicador “é uma “régua” ou um padrão que nos ajuda a medir, avaliar ou demonstrar variações em alguma

dimensão da realidade relevante para os objetivos de um determinado projeto” (p. 58).

Assim, entende-se que o uso dos indicadores se refere à verificação da distância entre os resultados atuais e os resultados esperados, de modo a identificar se os objetivos foram alcançados ou se estão próximos do alcance. Para cada resultado que se pretende avaliar, podem ser utilizados um ou mais indicadores.

A utilização dos indicadores está diretamente relacionada ao monitoramento e à avaliação dos projetos, de modo que orientam “a coleta de informações e a escolha de instrumentos ou meios de verificação (observação, registro fotográfico, reunião, depoimentos, entrevistas)” (BRASIL, 2006, p. 08). Nesse sentido, o acompanhamento do projeto por meio de indicadores ocorre a partir de dados quantitativos ou qualitativos e de um diálogo constante entre os diferentes atores envolvidos.

Indicadores podem ser compreendidos também como instrumentos de verificação, mensuração e medição. Sendo assim, “devem ser consistentes, específicos e sensíveis para captar o real, as mudanças e o movimento, com objetividade” (BRASIL, 2006, p. 08). Independente do indicador escolhido, ele deve cumprir alguns requisitos: validade e confiabilidade, mensurabilidade e economicidade, conforme defendem Cassiolato e Guerresi (2010).

### ***2.3.1. Indicadores em Projetos Sociais***

Considerando o conceito de indicadores apresentado por Armani (2004, p.58) como sendo “instrumento de medição usado para indicar mudanças na realidade social que nos interessa”, pode-se perceber a dificuldade quanto ao uso e elaboração de indicadores para Projetos Sociais. Isso ocorre devido à dificuldade para mensuração e avaliação das mudanças ocorridas, visto que, geralmente, “as mudanças pretendidas são mudanças de relações sociais, mudanças culturais ou de força política, que tendem a ser coisas bastante subjetivas e sujeitas a muitas interpretações” (Armani, 2004, p. 59).

De acordo com Cohen e Franco (2008, p.152), “na avaliação, o indicador é a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico”, o qual pode ser relacionado com as mudanças que o projeto pretende causar. As mudanças são definidas a partir de conceitos – participação, cidadania, promoção de direitos, por exemplo -, os quais não são passíveis de “mensuração” de forma direta. Para que seja possível avaliar a variação ou evolução dessas mudanças é necessário operacionalizar os conceitos. No entanto, deve-se definir antes, de forma concreta, o que é a mudança esperada, adotando assim uma compreensão para cada conceito.

Segundo Armani (2004, p.59), “indicadores são parâmetros objetivos e mensuráveis utilizados para operacionalizar conceitos. Eles são uma forma de captar fenômenos sociais que não temos condições de dimensionar diretamente”. Logo, os conceitos são transformados em indicadores e, para que isso ocorra, é

preciso identificar as principais variáveis do fenômeno em questão e criar os indicadores apropriados para medir as variações do conceito, considerando sempre a compreensão adotada para o conceito.

CONCEITO  VARIÁVEIS  INDICADORES

Em resumo, adota-se uma compreensão para o conceito, representado pelo objetivo do projeto; identifica-se as dimensões (variáveis) fundamentais do conceito; desdobra-se as dimensões em parâmetros objetivos e mensuráveis (indicadores). Tais parâmetros, “quando tomados em seu conjunto ao longo do tempo, são capazes de nos dar uma ideia do grau de realização dos objetivos do projeto em questão” (ARMANI, 2004, p. 61).

Conforme Cohen e Franco (2008), a operacionalização dos conceitos, ou seja, a transformação dos conceitos abstratos em variáveis mensuráveis pode ser realizada por meio da utilização de técnicas da metodologia de pesquisa, aproveitando os progressos alcançados nesta área no âmbito do desenvolvimento de técnicas e procedimentos para executar tal transformação.

### ***2.3.2. Tipos de Indicadores***

Existem diversos tipos de indicadores, cada qual “sempre dotado de significado particular e utilizado para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação” (CASSIOLATO, GUERESI, 2010, p. 27). De acordo com São

Paulo (2005, p.16), dentre os diferentes tipos de indicadores, destacam-se:

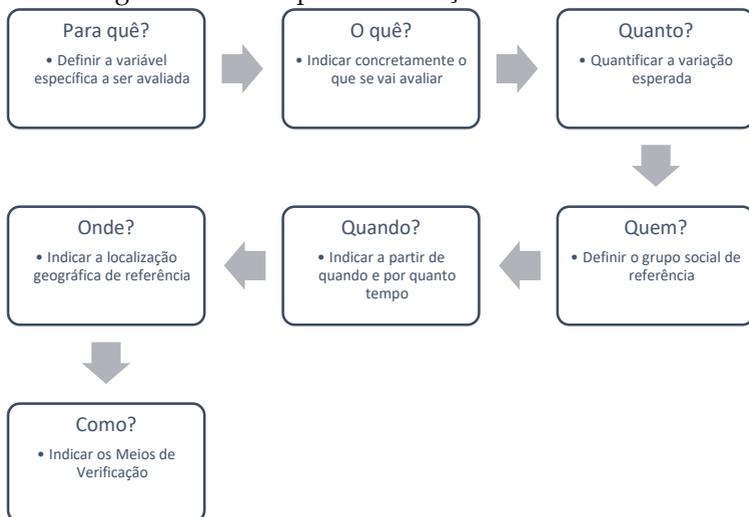
Os indicadores quantitativos ou objetivos, que medem os resultados de forma numérica e pragmática, e os indicadores qualitativos ou subjetivos, em geral perceptíveis sensorialmente, que refletem resultados dificilmente mensuráveis. São demonstrações que podem ser observadas pela equipe envolvida, mas requerem atenção e conhecimento de causa.

A escolha pelo uso de indicadores quantitativos ou qualitativos ocorrerá de acordo com os objetivos do projeto em questão. No caso de um projeto com objetivos e resultados que podem ser observados e mensurados de modo mais fácil, há uma tendência ao uso de indicadores quantitativos. No entanto, no caso de um projeto que possua objetivos e resultados difíceis de observar ou mensurar de forma objetiva, a tendência é que sejam utilizados indicadores qualitativos.

### ***2.3.3. Elaboração de Indicadores***

Para a elaboração de indicadores de qualidade e que possibilitem a avaliação do progresso de um projeto, bem como o gerenciamento deste, é fundamental seguir os passos abaixo:

Figura 2 - Passos para Elaboração de Indicadores



Fonte: Adaptado de Armani (2004), p. 63

### 2.3.4. Marco Lógico

O Marco Lógico, também conhecido como Matriz Lógica, é um instrumento utilizado na elaboração, análise e no gerenciamento de projetos, constituindo uma importante ferramenta para analisar a qualidade de projetos sociais e para a “construção coletiva dos principais parâmetros de um projeto – Objetivos Gerais, Objetivo do Projeto, Resultados Imediatos, Atividades, Indicadores e Premissas (fatores de risco)” (ARMANI, 2004, p. 36).

A metodologia em questão foi sistematizada pela agência alemã GTZ “em um guia de orientação para o planejamento de projetos, mais conhecido como ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos). De

acordo com esse guia (...), as informações que compõem o projeto devem ser introduzidas em uma matriz lógica” (CASSIOLATO, GUERESI, 2010, p. 06).

Para preenchimento da Matriz Lógica, inicia-se pela definição da primeira coluna seguindo uma ordem de cima para baixo; após, identifica-se os fatores de risco (premissas) relacionados ao projeto para cada nível horizontal da matriz elaborada; formula-se indicadores e meio de verificação dos mesmos também para cada nível horizontal. Em seguida, com a matriz lógica já finalizada, monta-se um sistema de monitoramento e avaliação do projeto a partir dos indicadores e meios de verificação formulados e calcula-se quais são os recursos necessários para que o projeto seja implementado, conforme o Quadro 1.

Após a elaboração dos objetivos geral e específicos e dos indicadores, pode-se estabelecer escalas para atribuir significado aos indicadores. “Para isso se determina a faixa de variação da variável entre um máximo e um mínimo” (COHEN, FRANCO, 2008, p. 158). As escalas podem ser estabelecidas de acordo com a avaliação de um projeto no âmbito do programa do qual faz parte ou ainda de acordo com a avaliação de um projeto isolado, avaliando apenas a comunidade em questão.

Quadro 1 - Matriz Lógica

Descrição Sumária	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação	Premissas (fatores de risco)
<b>Objetivo Geral</b>	Indicadores de Impacto	Fontes de dados e informações e meios de coleta/registro para o Indicador de Impacto	
<b>Objetivo do Projeto</b>	Indicadores de Efetividade	Fontes de dados e informações e meios de coleta/registro para o Indicador de Efetividade	Premissas sobre fatores externos, que podem condicionar o alcance do Objetivo Geral.
<b>Resultados Imediatos</b>	Indicadores de Desempenho	Fontes de dados e informações e meios de coleta/registro para o Indicador de Desempenho	Premissas sobre fatores externos, fora do controle do projeto, mas que podem condicionar o alcance dos Objetivos do Projeto.
<b>Atividades</b>	Indicadores Operacionais	Fontes de dados e informações e meios de coleta/registro dos Indicadores Operacionais são o Orçamento e o Cronograma	Premissas sobre fatores externos, que podem condicionar a produção dos Resultados.

Fonte: Adaptado de Armani (2004), p. 38

### **2.3.4.1.        *Tipos de Indicadores Verificáveis***

Para projetos elaborados de acordo com o Marco Lógico, há quatro níveis de indicadores, cada um deles independentes e específicos para cada um dos níveis da primeira coluna da matriz lógica, pois o atingimento dos propósitos de um nível não significa necessariamente que o nível seguinte foi atingido.

- Indicadores Operacionais;
- Indicadores de Desempenho;
- Indicadores de Efetividade;
- Indicadores de Impacto:

### **2.3.4.2.        *Vantagens e Limitações***

Uma das vantagens de aplicação do método consiste na formulação prévia dos parâmetros que serão utilizados para monitorar e avaliar os projetos, ou seja, elaboração prévia dos indicadores. Essa exigência permite que haja o conhecimento de como será realizada a avaliação do projeto, como será medida a evolução do projeto, os resultados e impactos causados por ele, impedindo que os indicadores sejam estabelecidos apenas ao fim da execução das atividades visando apresentar apenas dados que possam favorecer o projeto, evidenciando apenas os bons resultados e ocultando os demais, conforme explica ARMANI (2004, p. 37):

Uma limitação importante no Marco Lógico (...), é que ele enfatiza relativamente mais o controle de resultados, efeitos e impactos, e bem menos a compreensão do

porquê das mudanças observadas. Daí a importância de se complementar a gestão de um projeto via Marco Lógico com a sistematização da experiência, a qual enfatiza justamente os aprendizados do processo.

## **2.4. Levantamento de Informações**

A informação pode ser considerada como um elemento de suma importância para basear uma tomada de decisão nas diferentes fases de um projeto. Assim, é fundamental coletar informações relevantes e de qualidade antes de tomar decisões. Cabe ao avaliador “criar as condições e os meios para que as informações necessárias sejam levantadas. Para isso existe uma série de métodos que facilitam em muito a busca e formulação da informação de qualidade” (MARINO, 2003, p. 54).

### **2.4.1. Abordagens**

O método pode ser entendido como a escolha de determinados procedimentos para descrever e explicar fenômenos. Considerando uma classificação de forma ampla, pode-se dizer que existem dois grandes grupos caracterizados como métodos de coleta, ambos obedecendo à característica básica da informação: qualitativa ou quantitativa. Para Marino (2003, p.54):

As informações quantitativas são aquelas que podem ser expressas em números, dando uma visão objetiva a qualquer um que tenha acesso aos dados. Uma informação é qualitativa quando expressa valores e

referências não objetivas, mas subjetivas às pessoas; são dados mensuráveis, porém não numéricos.

Logo, de acordo com a natureza do dado ou problema em análise, utiliza-se uma abordagem quantitativa ou qualitativa. Entende-se que as abordagens não se diferenciam apenas pela sistemática de cada um, mas principalmente devido à forma como o problema é abordado na pesquisa.

Cada uma dessas abordagens possui características específicas e são utilizadas de acordo com propósitos específicos, conforme o Quadro 2.

Sendo assim, “a escolha do método de pesquisa dependerá da natureza do problema, ou seja, do enfoque adotado diante do fenômeno que se procura explicar” (CORONEL, AMORIM, BENDER FILHO *et al.*, 2013, p. 01). Além disso, “o uso de um, de outro ou da combinação de ambos vai depender da necessidade do projeto e da disponibilidade de recursos financeiros e humanos” (MARINO, 2003, p. 54).

#### **2.4.1.1. Abordagem Quantitativa**

Esta abordagem é caracterizada “pelo emprego da quantificação nas modalidades de coleta de dados e no tratamento desses por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas” (CORONEL, AMORIM, BENDER FILHO *et al.*, 2013, p. 07). O método

em questão é aplicado em meio a informações e dados passíveis de mensuração numérica.

Quadro 2 - Diferenças entre as Pesquisas Quantitativas e Qualitativas

	Pesquisa quantitativa	Pesquisa qualitativa
<b>Inferência</b>	Dedutivo	Indutivo
<b>Objetivo</b>	Comprovação	Interpretação
<b>Finalidade</b>	Teste de teorias, predição, estabelecimento de fatos e teste de hipóteses	Descrição e entendimento de realidades variadas, captura da vida cotidiana e perspectivas humanas
<b>Realidade investigada</b>	Objetiva	Subjetiva e complexa
<b>Foco</b>	Quantidade	Natureza do objeto
<b>Amostra</b>	Determinada por critério estatístico	Determinada por critérios diversos
<b>Característica da amostra</b>	Grande	Pequena
<b>Característica do instrumento de coleta de dados</b>	Questões objetivas, aplicações em curto espaço de tempo. Evita-se a interação entrevistador-entrevistado,	Questões abertas e flexíveis. Explora a interação pesquisador-entrevistado.
<b>Procedimentos</b>	Isolamento de variáveis. Anônima aos participantes.	Examina todo o contexto, interage com os participantes.
<b>Análise dos dados</b>	Estatística e numérica.	Interpretativa e descritiva. Ênfase na análise de conteúdo.
<b>Plano de pesquisa</b>	Desenvolvido antes de o estudo ser iniciado. Proposta estruturada e formal.	Evolução de uma idéia com o aprendizado. Proposta flexível.
<b>Resultados</b>	Comprovação de hipóteses. A base para generalização dos resultados é universal e independente do contexto.	Proposições e especulações. Os resultados são situacionais e limitados ao contexto.
<b>Confiabilidade e validade</b>	Pode ser determinada, dependendo do tempo e recurso.	Difícil determinação, dada à natureza subjetiva da pesquisa.

Fonte: Terence e Escrivão Filho (2006) *apud* Alves-Mazzotti e Gewandsznadger (2005), Godoy (1995) e Lima (2005).

O objetivo almejado com a utilização da abordagem quantitativa é a garantia quanto à precisão dos resultados obtidos e o impedimento ou desvio de distorções na análise e interpretação destes resultados, de modo que seja possível existir uma margem de segurança em relação às conclusões finais.

Segundo Coronel, Amorim, Bender Filho et al. (2013) *apud* Richardson (2008), o método quantitativo geralmente é utilizado em estudos descritivos, ou seja, “naqueles que procuram descobrir e classificar a relação

entre variáveis, bem como nos que investigam a relação entre fenômenos” (p. 01).

Marino (2003) defende que os dados e informações coletados e combinados entre si, “podem ser trabalhados em forma de estatísticas descritivas (porcentagem), cuja análise deve ter como parâmetro as estatísticas oficiais” (MARINO, 2003, p. 55). Ainda, Marino (2003, p.55) complementa:

Em projetos sociais, a avaliação quantitativa pode considerar números referentes a produtos: cursos, palestras, consultas etc. Possibilita quantificar também o número de participantes das diferentes atividades desenvolvidas pelo projeto: crianças vacinadas, mães que participaram de palestras, perfil do público-alvo (sexo, idade, grau de instrução, condição socioeconômica) e outros.

#### **2.4.1.2. *Abordagem Qualitativa***

A abordagem qualitativa é de caráter mais exploratório, descritivo e indutivo em relação à abordagem quantitativa. Ademais, segundo Marini (2003, p.55), esta abordagem:

[...] Envolve percepções, experiências vivenciadas, opiniões, sentimentos e conhecimentos adquiridos pelos envolvidos no projeto. Desses elementos, podem vir as seguintes informações: descrição detalhada sobre a implementação do projeto; descrição dos diferentes tipos de participantes e diferentes níveis de participação; descrição de como o projeto afetou a vida dos participantes; identificação das mudanças ocorridas:

resultados e impactos; análises sobre os pontos fortes e fracos do projeto, sob a perspectiva dos entrevistados.

As informações e os dados analisados a partir deste método são qualitativas e passíveis de mensuração, porém não numericamente. Tais informações têm sua importância relacionada ao fato de servirem como auxílio na formulação de hipóteses e como complemento e aprofundamento em relação à análise de informações quantitativas.

O objetivo principal do uso da abordagem qualitativa consiste em “explicar os fenômenos sociais através das experiências de indivíduos ou grupos, por meio da análise de documentos e da interação entre os atores sociais” (CORONEL, AMORIM, BENDER FILHO *et al.*, 2013, p. 03).

Dentre os diversos instrumentos ou técnicas para aplicação desta abordagem, os mais reconhecidos e utilizados são: observação, entrevistas e análise documental. Deve-se reconhecer que, nesta abordagem, o pesquisador tanto pode influenciar a situação de pesquisa quanto pode ser igualmente influenciado por ela.

#### ***2.4.2. Métodos de Coleta de Informações***

Os métodos de coleta de dados ou informações consistem em ferramentas utilizadas, dentre outros, em meio ao processo de avaliação de um projeto para fornecer ao avaliador condições que possibilitem a ele visualizar “as informações que vão alimentar o julgamento sobre os

acertos e erros quanto aos objetivos definidos e as decisões passadas e futuras” (MARINO, 2003, p. 54).

### **2.4.2.1. Observação**

O método da observação fundamenta-se em observar e descrever o cenário em que as atividades do projeto são desenvolvidas. Além disso, a observação, conforme defendem Coronel, Amorim, Bender Filho *et. al.* (2013), “consiste em analisar as interações dos agentes sociais em determinadas situações com o objetivo de verificar o seu comportamento e suas atitudes dentro de um determinado contexto econômico, social e cultural” (p. 03).

Não é aconselhável utilizar a observação por si só como um método de coleta de informações para avaliar um projeto, tal método deve ser utilizado visando complementar ou comprovar dados obtidos por meio de outras fontes, tais como questionários e entrevistas.

É importante considerar que apesar de o método pressupor um “olhar de fora” ou de “uma certa distância”, haverá subjetividade envolvida no processo, visto que cada pessoa que analisa ou observa as situações, compreende e faz uma leitura de uma determinada maneira. Assim, a análise dos fatos é influenciada pelo observador, ainda que o mesmo seja fiel ao descrever os acontecimentos.

A observação pode ser realizada por um observador interno ou externo ao projeto. No caso do primeiro, há uma tendência de maior subjetividade devido ao fato de que este ocupa simultaneamente o papel de observador e observado. Para evitar que isso aconteça, pode-se optar por um avaliador externo, desde que esta pessoa esteja integrada no grupo de algum modo, tenha sua função clara diante dos demais integrantes da equipe e apresente a eles quais são os reais objetivos da observação e da avaliação em andamento.

#### **2.4.2.2. Entrevistas**

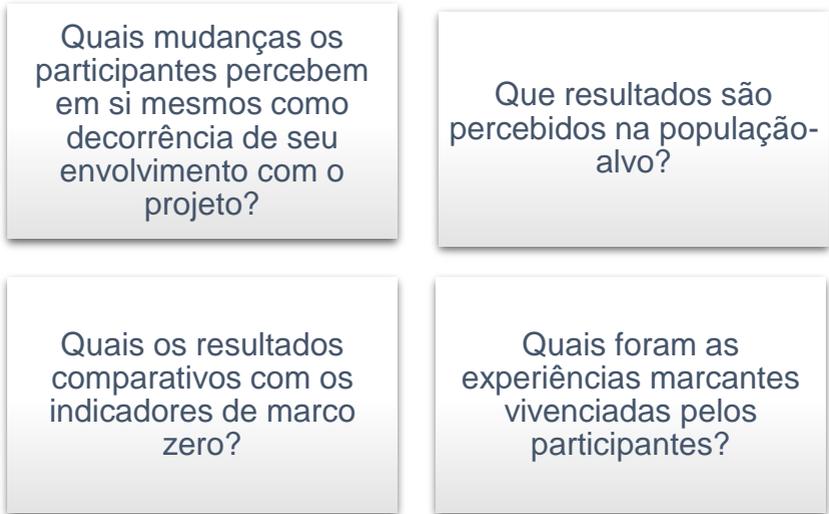
Este método consiste em buscar a compreensão acerca dos pensamentos dos diferentes atores envolvidos e interessados no projeto e, para isso, utiliza como meio a aplicação de perguntas ao público, de modo que seja possível identificar e sistematizar as diferentes perspectivas.

Segundo Marino (2003, p.56), “a entrevista nos fornece as informações não observadas diretamente: sentimentos, pensamentos, intenções, mudanças de comportamento e os valores dados aos objetos e às pessoas em geral”.

Podem ser aplicadas durante todo o processo de avaliação, desde o marco zero, processos e até os resultados, sendo sua maior importância e utilidade identificada em meio ao seu uso para verificar resultados, pois possibilita maior compreensão da situação de acordo com a visão dos diferentes envolvidos. Quando utilizada

para verificação dos resultados, as entrevistas devem buscar responder as perguntas descritas na Figura 4.

Figura 3 - Perguntas para identificar resultados do projeto



Fonte: Adaptado de Marino (2003), p. 57

Cabe ao entrevistador a função de buscar as respostas das perguntas acima, proporcionando ao entrevistado a chance de responde-las de maneira confortável e honesta.

Pode-se classificar as entrevistas em três tipos: fechadas, semiestruturadas e abertas.

A entrevista fechada pode ser realizada na forma de múltipla escolha e apresenta perguntas previamente estruturadas e número de respostas limitado, como por

exemplo uma questão sobre o sexo do entrevistado: masculino ou feminino.

Entrevista semiestruturada, por sua vez, é aquela que “apresenta questões com respostas abertas, onde o entrevistado pode explicitar de maneira ampla seu posicionamento, análises e reflexões” (CORONEL, AMORIM, BENDER FILHO et al. (2013) *apud* Cortes (2012), p. 03).

O terceiro tipo é a entrevista aberta, a qual não segue um roteiro com todas as perguntas e respostas pré-definidas, assim, o entrevistador fica livre para inserir questões que julgar necessárias de acordo com o andamento da conversa e o entrevistado tem maior liberdade para raciocinar e formular a resposta que melhor expressar sua opinião.

#### **2.4.2.3. Grupo Foco**

Consiste em um método de realização de entrevistas com um grupo de pessoas, composto por uma média de oito a doze participantes por grupo, visando a obtenção de informações qualitativas acerca de tópicos específicos e diretivos por meio da integração entre os participantes e o avaliador. Os participantes geralmente não são selecionados por serem familiares uns aos outros, mas “por apresentar certas características em comum que estão associadas ao tópico que está sendo pesquisado” (IERVOLINO, PELICIONI, 2001, p. 116).

Esta metodologia permite ao avaliador obter o ponto de vista de cada integrante de forma simultânea, “tornando aquelas manifestações superficiais, que eventualmente são levantadas em entrevistas individuais, em dados concretos, observados e checados” (MARINO, 2003, p. 62).

É importante que o avaliador consiga constituir um cenário no qual as pessoas sintam-se livres e relaxadas para expor suas opiniões, baseando-se no princípio de proporcionar a troca de experiências entre eles e, assim, fazer com que cada um possua uma opinião formada sobre o tema em questão ao término da discussão.

Durante a seleção dos participantes, é fundamental que indivíduos pertencentes a um mesmo círculo de trabalho ou amizade pertençam a grupos diferentes, evitando assim “que a livre expressão de ideias no grupo seja prejudicada pelo temor do impacto (real ou imaginário) que essas opiniões vão ter posteriormente” (IERVOLINO, PELICIONI, 2001, *apud* MORGAN, 1988, p. 116).

Além disso, deve-se buscar a homogeneidade, não em relação à percepção dos problemas - pois isso impediria o contraste entre diferentes perspectivas presentes em pessoas semelhantes -, mas em termos de características pessoais “que interfiram radicalmente na percepção do assunto em foco, visando garantir o clima confortável para a troca de experiências e impressões de

caráter muitas vezes pessoal” (IERVOLINO, PELICIONI, 2001, *apud* CARLINI-COTRIM, 1996, p. 117).

Vale ressaltar que o Grupo Foco é um método de entrevistas e não deve ser tratado como um método de tomada de decisões, visto que as discussões em grupo têm como objetivo complementar as informações previamente obtidas. Marino (2003) argumenta que a finalidade desta metodologia não é “chegar a um consenso, decidir sobre temas, solucionar questões, apesar de que isso acaba ocorrendo em alguns grupos homogêneos” (p. 62).

#### **2.4.2.4. *Análise Documental***

A análise documental tem como base a busca de informações, dados ou fatos novos ou acumulados. Os dados acumulados são fundamentais na fase final de análise de um projeto, pois constituem registros históricos e, em função disso, são considerados como importante fonte de informações. Assim, servem como base para o avaliador no momento de formulação das questões que orientam o processo de avaliação.

O registro histórico, de acordo com Marino (2003, p.64), inclui:

O documento original do projeto, a declaração de missão, princípios e normas que regem suas ações, os organogramas da organização e do projeto, os cronogramas de atividades, as anotações referentes aos serviços prestados, as fichas de inscrição ou de matrícula,

as atas de reuniões, os relatórios, o material de divulgação produzido (folders, jornais, etc.).

#### **2.4.2.5. Questionário**

Os questionários, também conhecidos como *survey* (pesquisa ampla) representam um método quantitativo muito utilizado para coleta de dados e informações. Consistem em uma técnica de “custo razoável, apresenta as mesmas questões para todas as pessoas, garante o anonimato e pode conter questões para atender a finalidades específicas de uma pesquisa” (BARBOSA, 1998, p. 01).

Barbosa (1998) defende ainda que os questionários podem ser aplicados de forma individual ou coletiva e que podem ser utilizados para “medir atitudes, opiniões, comportamento, circunstâncias da vida do cidadão, e outras questões” (p. 01).

As questões elaboradas podem ser abertas ou fechadas. No caso de questões fechadas, é necessário apresentar uma lista de respostas definidas previamente para que o respondente assinale a alternativa que julgar correta; podem possuir respostas quantitativas – expressadas por números – ou qualitativas – expressadas por meio de palavras. No caso das questões abertas, é fundamental que seja disponibilizado um espaço para o que o respondente possa preencher com sua resposta.

As perguntas fechadas podem ser de dois tipos: dicotômica ou de múltipla escolha, conforme exemplificado no Quadro 3.

De acordo com Zapelini e Zapelini (2008, p.99), “em vários casos, escalas de respostas se mostram o mais adequado para obter boas informações no questionário”. Quando utilizadas, o questionário é organizado “com uma listagem de situações ou frases que o respondente irá julgar e marcar sua opinião com base numa escala”.

Quanto ao uso de escalas nos questionários, o quadro 4 apresenta um exemplo prático para melhor entendimento.

#### **2.4.1. Estatística**

De acordo com Crespo (1995, p.13), “a Estatística é uma parte da Matemática Aplicada que fornece métodos para a coleta, organização, descrição, análise e interpretação de dados e para a utilização dos mesmos na tomada de decisões. É por meio da análise e da interpretação dos dados estatísticos que é possível realizar um diagnóstico de uma organização, conhecer os problemas enfrentados pela mesma, formular soluções para resolvê-los e planejar objetivamente uma ação.

O objetivo principal da estatística é “tirar conclusões sobre o todo (população) a partir de informações fornecidas por parte representativa do todo (amostra)” (Crespo, 1995, p. 15).

Quadro 3 – Questões quantitativas e qualitativas

TIPO	EXEMPLO
Quantitativa <b>dicotômica</b>	1) Você participou de reuniões de planejamento estratégico promovidas pela empresa? ( ) Sim ( ) Não
Quantitativa <b>com múltiplas</b> opções de resposta	1) A quantas reuniões de planejamento estratégico você compareceu? ( ) Não compareci a nenhuma ( ) 1 a 5 ( ) 6 a 10 ( ) 11 ou mais
Quantitativa <b>sem</b> opções de resposta (aberta)	1) Quantas reuniões de planejamento estratégico foram realizadas, de acordo com seu conhecimento? <i>(o respondente escreverá o número de reuniões de que ele teve conhecimento)</i>
Qualitativa <b>dicotômica</b>	1) Você é do gênero: ( ) Feminino ( ) Masculino
Qualitativa <b>com</b> opções de resposta	1) Como você classifica a participação do funcionário da empresa num processo de planejamento estratégico?: ( ) Muito importante para um bom plano ( ) Razoavelmente importante para um bom plano ( ) Pouco importante para um bom plano ( ) Nada importante para um bom plano
Qualitativa <b>sem</b> opções de resposta (aberta)	1) Qual é a sua opinião a respeito da participação dos funcionários da empresa no processo de planejamento estratégico? <i>(deixa-se o número de linhas em branco que o pesquisador considera necessárias para uma boa resposta)</i>

Fonte: Zapelini e Zapelini (2008), p. 97

Quadro 4 – Questionário com escala  
Sobre a participação do funcionário no processo de planejamento estratégico da empresa, você considera que:  
(5: concordo totalmente; 4: concordo mais que discordo; 3: não concordo nem discordo; 2: discordo mais que concordo; 1: discordo totalmente)

QUESTÕES	5	4	3	2	1
É essencial para que a empresa atinja os objetivos do plano					
É essencial para que o funcionário se sinta motivado a buscar os objetivos do plano					
É essencial para que o plano reflita as reais capacidades, habilidades, aptidões e competências do funcionário					
É essencial para que os meios selecionados para a implementação do plano reflitam as disponibilidades da empresa					
É essencial para que o plano seja coerente com as necessidades de crescimento pessoal e profissional do funcionário na empresa					

Fonte: Zapelini e Zapelini (2008), p. 99

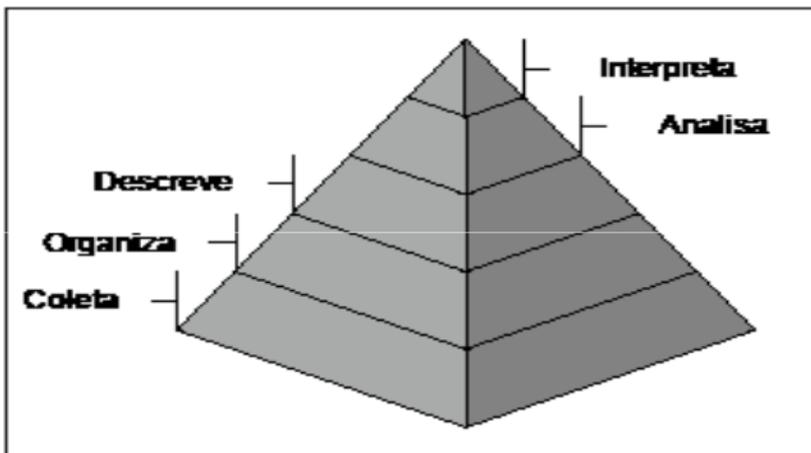
Segundo CORONEL, AMORIM, BENDER FILHO *et al.* (2013, p.07), a estatística é dividida em três categorias: Descritiva, Probabilística e Inferencial, de modo que:

A estatística descritiva é um conjunto de técnicas que têm como objetivo sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo, dessa forma, que se tenha uma visão mais global da variação desses valores. A teoria de

probabilidades permite descrever os fenômenos aleatórios, ou seja, aqueles em que está presente a incerteza. A estatística inferencial, fundamentada na teoria de probabilidades, é um conjunto de técnicas e procedimentos que permitem a extrapolação, a um grande conjunto de dados, das informações e conclusões obtidas a partir da amostra.

Conforme apresentado na figura abaixo, Medeiros (2007) defende que “de um lado, a Estatística, basicamente, coleta, organiza e descreve os dados e, de outro, analisa e interpreta esses dados” (p. 18).

Figura 4 - Estatística: Pirâmide da definição



Fonte: Medeiros (2007), p. 18

Crespo (1995) distingue o método estatístico em cinco fases distintas - as quais podem ser relacionadas com a definição apresentada por Medeiros (2007) na figura 5 -, componentes da Estatística Descritiva, são elas:

- Coleta de dados numéricos: esta fase tem início após o planejamento e a determinação de quais características mensuráveis do fenômeno específico se deseja pesquisar e são necessárias para a descrição do mesmo. A coleta de dados pode ser direta ou indireta. Coleta de dados direta é aquela realizada “sobre elementos informativos de registro obrigatório (nascimentos, casamentos e óbitos) [...] ou, ainda, quando os dados são coletados pelo próprio pesquisador através de inquéritos e questionários” (Crespo, 1995, p. 14).
- Crítica dos dados: é realizada após a obtenção dos dados visando identificar possíveis falhas ou imperfeições que possam influenciar nos resultados. Pode ser interna ou externa, de modo que esta ocorre para identificar erros existentes em função do entrevistado (distração ou interpretação errônea das perguntas realizadas pelo entrevistador) e aquela refere-se à observação dos elementos originais dos dados coletados.
- Apuração dos dados: fase definida como “a soma e o processamentos dos dados obtidos e a disposição mediante critérios de classificação. Pode ser manual, eletromecânica ou eletrônica” (Crespo, 1995, p. 15).
- Exposição ou apresentação dos dados: consiste na apresentação dos dados sob uma forma adequada, como tabelas ou gráficos, visando a melhor

exposição e compreensão dos dados objetos da análise estatística.

- Análise dos resultados: após a execução das fases anteriores, é realizada “uma análise dos resultados obtidos, através dos métodos da Estatística Indutiva ou Inferencial, que tem por base a indução ou inferência, e tiramos desses resultados conclusões e previsões” (Crespo, 1995, p. 15).

#### 2.4.1.1. *População e Amostra*

Para formular julgamentos sobre um grupo de modo geral, é necessário que seja realizado um estudo sobre ele. Este estudo pode ser por meio de censo ou amostragem. Segundo Stevenson (1981), utiliza-se o censo para examinar todos os elementos de um determinado grupo e, aplica-se o método da amostragem para estudar apenas uma parcela de todos os elementos componentes do grupo em questão. O autor explica que “a parcela do grupo examinada é chamada *amostra*, e o grupo todo – do qual se extrai a amostra – é designado como *população* ou *universo*” (p. 158).

A amostragem é utilizada com a finalidade de “fazer generalizações sobre todo um grupo sem precisar examinar cada um de seus elementos”, sendo assim, é fundamental que “a *população alvo* seja estabelecida de modo que se possam fazer generalizações válidas” (STEVENSON, 1981, p. 158, p. 159).

Em relação a projetos, a população representa a totalidade de beneficiários e a amostra representa uma parcela do todo, como por exemplo o número de beneficiários que será entrevistado. O tamanho da amostra “vai depender do universo demográfico do projeto: num projeto que envolva pequeno número de pessoas é interessante entrevistar o grupo todo; em projetos que envolvam grande número de pessoas, será necessário trabalhar com amostras” (Marino, 2003, p. 66).

A amostragem pode ou não ser interessante, dependendo do contexto em que será aplicada. Segundo Barbetta (2002), pode não ser interessante optar pela amostragem nos casos em que a população a ser estudada for pequena; quando a variável que se pretende observar for de fácil mensuração; ou ainda quando houver necessidade de alta precisão dos resultados.

No caso de levantamentos de grandes populações, Barbetta (2002) cita quatro razões para defender o uso da amostragem que estão descritos no Quadro 5.

#### ***2.4.1.1.1. Formas de Amostragens***

Existem diversas formas de selecionar os elementos que irão compor a amostra. Tais formas são classificadas entre aleatórias e não aleatórias.

Dentre as amostragens aleatórias, Barbetta (2002) apresenta diferentes formas de seleção, dentre elas a

amostragem aleatória simples, amostragem sistemática e a amostragem estratificada. Em ambos casos “a seleção dos elementos que farão parte da amostra pode ser feita sob alguma forma de *sorteio*” (p. 45).

Quadro 5 - Por que amostragem?

<b>Economia</b>	Em geral, torna-se bem mais econômico o levantamento de somente uma parte da população.
<b>Tempo</b>	Numa pesquisa eleitoral, a três dias de uma eleição presidencial, não haveria tempo suficiente para pesquisar toda a população de eleitores do país, mesmo que houvesse recursos financeiros em abundância.
<b>Confiabilidade dos dados</b>	Quando se pesquisa um número reduzido de elementos, pode-se dar mais atenção aos casos individuais, evitando erros nas respostas.
<b>Operacionalidade</b>	É mais fácil realizar operações de pequena escala. Um dos problemas típicos nos grandes censos é o controle dos entrevistadores.

Fonte: Adaptado de Barbetta (2002, p. 43).

A amostragem aleatória simples consiste na seleção da amostra que será analisada por meio de um sorteio, sem restrições. Para realizar a seleção, basta que o pesquisador possua uma lista completa dos elementos que compõem a população e, a partir daí, selecionar ao acaso elementos para compor a amostra. Neste caso, “cada elemento da população tem a mesma probabilidade de pertencer à amostra” (BARBETTA, 2002, p. 45).

A amostragem sistemática é muito semelhante à amostragem aleatória simples, no entanto, é considerada como um processo mais rápido. O sorteio dos elementos

que compõem a amostra não é realizado ao acaso, mas de forma sistemática. Para isso, basta definir um intervalo de seleção, ou seja, dividir o total da população pelo total da amostra que se deseja. Por exemplo, se possuímos uma população de 100 pessoas e desejamos uma amostra de 20, dividimos  $100/20 = 5$ . Assim, de posse de uma lista com toda a população, selecionamos um elemento a cada cinco para compor a amostra. O primeiro elemento deverá ser sorteado para garantir que todos tenham a mesma possibilidade de compor a amostra.

Barbetta (2002, p.48) defende que “uma amostra sistemática poderá ser tratada com uma amostra aleatória simples se os elementos da população estiverem ordenados aleatoriamente”.

No caso da amostragem estratificada, a população é dividida em estratos ou subgrupos, os quais “devem ser internamente mais homogêneos do que a população toda”, o que exige conhecimento prévio a respeito da população que se está estudando. Os estratos podem ser um agrupamento de pessoas estudadas de acordo com nível de instrução, setor de trabalho, dentre outros. “Sobre os diversos estratos da população, são realizadas seleções aleatórias, de forma independente. A amostra completa é obtida através da agregação das amostras de cada estrato” (BARBETTA, 2002, p. 49).

No entanto, há situações em que selecionar uma amostra aleatoriamente torna-se muito difícil ou mesmo impossível, na maioria dos casos em função da dificuldade

em obter uma listagem completa com todos os elementos que compõem a população. Quando isto ocorre, pode-se aplicar as técnicas de amostragens não aleatórias, as quais, segundo Barbeta (2002, p.55), “procuram gerar amostras que, de alguma forma, representem razoavelmente bem a população de onde foram extraídas”.

Dentre os diversos tipos de amostragens não aleatórias, pode-se citar a amostragem por cota e a amostragem por julgamento.

Na amostragem por cota, a população é dividida em diferentes subgrupos. Para compor a amostra seleciona-se uma cota de cada um dos subgrupos existentes, de modo proporcional ao tamanho de cada um deles. Esta técnica é semelhante à amostragem estratificada, no entanto difere-se da mesma pelo fato de que a seleção dos elementos neste caso não precisa ser realizada de modo aleatório.

No caso da amostragem por julgamento, a amostra é composta por elementos “julgados como típicos da população que se deseja estudar” (BARBETTA, 2002, p. 56). Em casos como este, considera-se que a população é pequena e por isso a melhor alternativa é utilizar uma amostragem não aleatória por julgamento, ainda que isso signifique uma limitação dos resultados.

Após a análise das diferentes técnicas, pode-se inferir que a amostragem aleatória simples é a mais indicada para uso no âmbito dos projetos que se deseja

avaliar neste estudo. Assim, o cálculo do tamanho da amostra será apresentado como base nesta técnica em específico.

#### 2.4.1.1.2. *Tamanho da Amostra*

Para definir o tamanho da amostra a ser utilizada na amostragem aleatória simples, é necessário conhecer antes alguns conceitos. Barbetta (2002, p. 60) apresenta definições importantes à definição do tamanho da amostra, são elas:

Quadro 6 - Definições importantes

<b>Parâmetro</b>	É usado para designar alguma característica descritiva dos elementos da população.
<b>Estatística</b>	Característica descritiva dos elementos da amostra.
<b>Estimativa</b>	É o valor acusado por uma certa estatística, considerando a particular amostra observada.
<b>Erro amostral</b>	A diferença entre o valor que a estatística pode acusar e o verdadeiro valor do parâmetro que se deseja estimar.
<b>Erro amostral tolerável</b>	O quanto o pesquisador admite <i>errar</i> na avaliação dos parâmetros de interesse. Este valor deve ser especificado com enfoque probabilístico.

Fonte: Adaptado de Barbetta (2002, p. 59, p. 60).

O cálculo do tamanho mínimo da amostra é realizado com base em duas fórmulas, tais como apresentadas por Barbetta (2002). Considerando que:

- **N** tamanho da população (número de elementos)

- **n** tamanho da amostra (número de elementos)
- **n<sub>0</sub>** primeira aproximação para o tamanho da amostra
- **E<sub>0</sub>** erro amostral tolerável
- 

A primeira expressão pode ser utilizada para calcular o tamanho da amostra, mesmo que o tamanho da população ainda seja desconhecido.

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2}$$

A segunda expressão é utilizada quando o tamanho da população é conhecido. Pode-se ser utilizada para corrigir o cálculo efetuado com a expressão anterior.

$$n = \frac{N \times n_0}{N + n_0}$$

### ***3. Implementação da proposta de intervenção***

#### ***3.1. Proposta de Intervenção***

A proposta de intervenção refere-se à elaboração de uma metodologia de avaliação dos impactos causados pelos projetos de trabalho social executados pela empresa, de modo a priorizar sempre a percepção dos beneficiários.

Para observar os impactos causados é necessário verificar o objetivo geral do programa do qual o projeto

faz parte. Assim, deve-se analisar o objetivo do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, a partir dele, definir como será realizada a avaliação dos impactos causados em função da execução do projeto. De acordo com o Caderno de Orientação do Trabalho Social (COTS), o objetivo geral do PMCMV é:

Viabilizar o exercício da participação cidadã mediante trabalho informativo e educativo, que favoreça a organização da população, a gestão comunitária, a educação sanitária, ambiental e patrimonial, visando à melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas e sua permanência nos imóveis, bem como contribuir para a sustentabilidade dos empreendimentos (CEF, 2013, p. 20).

Conhecendo o objetivo geral é possível definir quais informações precisam ser verificadas e qual será o método escolhido para coletá-las. Desse modo, pode-se perceber a necessidade de verificar informações como as exemplificadas nos quadros 7, 8 e 9.

O quadro 7 apresenta três questões direcionadas à equipe técnica, perguntas que devem ser discutidas entre a própria equipe responsável pela execução do projeto.

O quadro 8 apresenta perguntas direcionadas aos moradores do condomínio residencial, beneficiários do projeto, e estão separadas por temas de acordo com o objetivo geral do PMCMV. Todas as perguntas objetivam verificar as mudanças percebidas e, desse modo, os impactos causados pela execução do projeto, observando

que tais mudanças não ocorreriam caso o PTS não fosse executado.

Quadro 7 - Perguntas para a equipe técnica

<b>Equipe Técnica</b>	1. Quais foram as mudanças percebidas em relação à participação e ao protagonismo dos beneficiários em assuntos referentes ao condomínio e à comunidade da qual estão inseridos?
	2. Quais mudanças podem ser percebidas em relação à educação sanitária, ambiental e patrimonial? Foram realizadas palestras, atividades, oficinas a respeito desses temas? Houve participação e interação dos moradores? Qual foi a avaliação deles em relação a cada uma dessas atividades?
	3. As principais demandas levantadas no plantão social foram solucionadas ou tiveram seus devidos encaminhamentos?

Fonte: Elaborado pelo autor

O Quadro 9 apresenta uma breve descrição de cada um dos eixos utilizados na elaboração do Quadro 8 - Perguntas para os beneficiários do projeto.

Para realizar a avaliação, é importante gerar dados quantitativos e qualitativos, estes com o objetivo de gerar conhecimento acerca do contexto em que o projeto foi executado, enquanto aquele objetiva a confirmação do conhecimento gerado.

**Quadro 8 - Perguntas para os beneficiários do projeto**

<b>Perguntas direcionadas aos beneficiários</b>	
<b>Plantão Social</b>	1. A presença de uma assistente social no condomínio, por meio do Plantão Social, contribuiu de alguma forma para melhoria da qualidade de vida das famílias? Como?
	2. As principais demandas levantadas no plantão social foram solucionadas ou tiveram seus devidos encaminhamentos?
<b>Organização e Gestão Comunitária</b>	3. Atividades como capacitação de lideranças ou grupos de mulheres foram realizadas, incentivadas ou apoiadas pela equipe técnica da empresa contratada? Qual o impacto delas para o condomínio e seus moradores?
	4. Os moradores participam das reuniões e/ou decisões importantes para o condomínio? Por quê?
	5. Houve algum impacto em relação à segurança e conflitos existentes no condomínio?
<b>Educação Sanitária e Ambiental</b>	6. É possível perceber mudanças e preocupações com o meio ambiente, como separação de lixo no condomínio, após a realização de atividades de educação sanitária e ambiental?
	7. Foram realizadas oficinas, palestras relacionadas à educação sanitária e ambiental? Como essas atividades podem ser avaliadas? Houve aprendizado e interação entre o grupo participante das atividades?
<b>Educação Patrimonial I</b>	8. Após atividades de educação patrimonial foi possível identificar melhoras no comportamento dos moradores para com o espaço físico do condomínio? Pode-se identificar mudanças, como maior cuidado com o espaço comum, por exemplo?
<b>Equipe Técnica</b>	9. Como a atuação da equipe técnica pode ser avaliada? O que precisa ser melhorado ou melhor planejado para outras ações?
<b>Projeto de Trabalho Social</b>	10. Qual a importância da realização de projetos como este para a melhoria das condições de vida da população beneficiária?
	11. Quais as principais contribuições do projeto para a vida dos seus beneficiários?
	12. Além das atividades realizadas, quais outras são importantes e deveriam ser realizadas durante a execução do projeto?

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 9 – Descrição dos eixos utilizados para composição das perguntas

<b>Eixo</b>	<b>Descrição</b>
<b>Plantão Social</b>	Questões referentes ao Plantão Social executado no condomínio, atividade presente na maioria dos projetos e caracterizada pelo atendimento à população por meio de uma técnica social (assistente social) para auxiliar os beneficiários com suas demandas e realizar os devidos encaminhamentos para solucioná-las.
<b>Organização e Gestão Comunitária</b>	Questões referentes aos resultados gerados em função da realização de atividades com foco no incentivo e fomento a organização e gestão comunitária, ou seja, no incentivo por parte da equipe técnica aos moradores para que eles participem ativamente das decisões importantes no condomínio e na comunidade da qual estão inseridos.
<b>Educação Sanitária e Ambiental</b>	Questões referentes aos resultados obtidos após a realização de atividades pertinentes à temática, visando identificar mudanças de comportamentos geradas em decorrência das atividades relacionadas ao tema.
<b>Educação Patrimonial</b>	Questões referentes à identificação de mudanças de comportamento após a realização de atividades que visam estimular a preocupação e maiores cuidados com o patrimônio da população beneficiária, tanto no âmbito pessoal – apartamento individual, por exemplo – como coletivo, incluindo aqui o condomínio residencial de maneira geral e o meio em que vivem.
<b>Equipe Técnica</b>	Questões para avaliar a atuação da equipe técnica em relação à execução das atividades no projeto em questão, de modo que a empresa responsável poderá identificar erros e acertos e realizar adequações necessárias para execução de projetos posteriores.
<b>Projeto de Trabalho Social</b>	Questões referentes ao Projeto de Trabalho Social de maneira geral, com o objetivo de verificar a importância do mesmo sob a perspectiva da população beneficiária, além de identificar também erros e acertos do projeto executado em termos de ações e atividades realizadas.

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados quantitativos podem auxiliar a equipe a compilar as informações de maneira mais objetiva para apresentação no relatório final exigido pela Prefeitura Municipal responsável pela contratação e pela Caixa Econômica Federal, responsável pela operacionalização dos Programas de Desenvolvimento Urbano e Rural na área de Habitação. No entanto, os dados qualitativos são importantes para que a empresa possa compreender melhor a percepção dos moradores, além de possibilitar que os mesmos sejam ouvidos pela equipe técnica e apresentem seus pontos de vista acerca do projeto executado.

Sendo assim, a coleta de dados pode ser realizada inicialmente por meio de uma conversa com um grupo de moradores durante uma reunião de avaliação conduzida pela equipe técnica de modo a abranger todas as perguntas listadas e pré-definidas. Sugere-se aqui a aplicação das perguntas presentes no Quadro 8 - Perguntas para os beneficiários do projeto.

Durante esta conversa, podem ser apresentados registros do projeto, como fotografias e vídeos realizados ao longo do tempo, de modo que os moradores possam lembrar as atividades executadas e perceber também mudanças que ocorreram desde o início da atuação da empresa até o momento atual.

A exposição dos registros já aconteceu durante uma reunião com beneficiários de um projeto já finalizado pela empresa estudada e os moradores consideraram a ação

importante, pois possibilitou a eles lembrar das atividades realizadas, do desenvolvimento do condomínio e também da atuação da empresa durante o período de execução do projeto. Assim, como houve aceitação pelos beneficiários de um dos projetos, é interessante manter esta dinâmica.

Além da conversa, um questionário físico poderá ser aplicado com os moradores de forma objetiva e com um espaço reservado para que eles possam escrever sugestões, críticas ou outras observações que julgarem necessárias. O questionário deverá ser aplicado com os beneficiários seguindo uma fundamentação estatística, de modo que a coleta dos dados será por meio de amostragem aleatória simples e o tamanho da amostra será definido com base neste método de amostragem.

Por fim, visando a triangulação de métodos para melhorar a qualidade dos dados coletados e a análise dos mesmos, pode-se utilizar também a observação como um terceiro método de coleta. Por meio deste, membros da equipe técnica responsável pela execução do projeto podem atuar como observadores e utilizar seus registros para compor a avaliação final dos resultados obtidos, sendo possível comparar a realidade no início das atividades, durante o desenvolvimento e após o encerramento do PTS.

Vale ressaltar que as questões elaboradas para realização da reunião de avaliação e os questionários representam um modelo-base, de modo que é importante adaptar cada um dos instrumentos ao contexto de cada

projeto realizado. Desse modo, a avaliação será aperfeiçoada e adaptada para melhor atender à demanda da organização de acordo com o cenário, ou seja, de acordo com o local no qual o projeto é executado e com as suas particularidades.

### **3.2. Amostra**

Como exposto anteriormente, os questionários serão aplicados seguindo uma lógica de amostragem aleatória simples. Sugere-se a aplicação dos mesmos com os beneficiários presentes na reunião de avaliação, além de não participantes e que serão selecionados por amostragem.

A justificativa para utilização de amostragem ao invés de censo reside no fato de que a maioria dos projetos de trabalho social no âmbito habitacional possui grandes populações, de modo que a amostragem é mais vantajosa neste caso.

Com relação ao tamanho da amostra, o mesmo deverá utilizar as fórmulas básicas de cálculo amostral para amostragem aleatória simples e um erro amostral tolerável de 5%.

Considerando um dos projetos executados, o qual possui 196 famílias beneficiárias, o cálculo da amostra com erro amostral tolerável de 5% seria o seguinte:

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2} = \frac{1}{(0,05)^2} = \frac{1}{0,0025} = 400$$

$$n = \frac{N \times n_0}{N + n_0} = \frac{196 \times 400}{196 + 400} = \frac{78400}{596} = 131$$

Desse modo, a avaliação de impacto do projeto de trabalho social neste caso deve ser aplicada com no mínimo 131 famílias do conjunto habitacional em questão.

### **3.3. Instrumentos**

Para aplicação da proposta de intervenção, sugere-se a elaboração de uma cartilha ilustrativa para ser distribuída entre os moradores com o objetivo de apresentar a avaliação, explicar o que é, para que serve e qual a sua importância para o projeto. A cartilha deve ser entregue com no mínimo uma semana de antecedência em relação à reunião de avaliação, considerando que poderá ser utilizada como uma maneira de divulgar tal reunião e atrair os moradores para participar da mesma.

Além da cartilha, um questionário também deve ser elaborado para gerar os dados quantitativos necessários para compor o relatório final do projeto e faz-se necessária também a realização de entrevistas durante uma reunião de avaliação.

A reunião de avaliação realizada entre equipe técnica e beneficiários pode seguir o roteiro com as questões pré-definidas e apresentadas anteriormente, no

**Quadro 7 - Perguntas para a *equipe técnica* e Quadro 8 - Perguntas para os beneficiários do *projeto*.**

Quanto ao questionário, a aplicação pode ocorrer ao término das entrevistas com a população presente e, para atender ao tamanho da amostra, deve ser aplicado em outro momento com o restante da população.

É importante que ambos instrumentos a serem utilizados sejam elaborados com uma linguagem simples e acessível ao público-alvo.

***3.3.1. Sugestão de Questionário de Avaliação com os beneficiários***

O questionário abaixo sugere questões a serem aplicadas com a população beneficiária, abrangendo perguntas referentes ao objetivo geral do Programa Minha Casa Minha Vida e à atuação da equipe técnica responsável pela execução do projeto.

Este instrumento não foi aplicado em nenhuma avaliação de projetos executados pela empresa durante a elaboração deste Relatório, visto que não houve finalização da execução de nenhum projeto de responsabilidade da empresa em questão após a elaboração deste instrumento.

Vale ressaltar a importância de testes do questionário para eventuais modificações e correções que se fizerem necessárias para que os objetivos de sua aplicação sejam alcançados, ou seja, para que seja possível

identificar todas as respostas das perguntas tal como desejado.

**Avaliação do Projeto de Trabalho Social  
Condomínio Residencial ABCD  
Empresa XYZ**

Este questionário de avaliação é composto por perguntas referentes à contribuição do Trabalho Social realizado pela equipe técnica da empresa XYZ aqui no condomínio. Cada pergunta possui cinco opções de resposta, assinale com X a resposta escolhida. Abaixo as opções de resposta e a nota correspondente a cada uma delas:

5	<i>Concordo totalmente</i>
4	<i>Concordo mais que discordo</i>
3	<i>Não concordo nem discordo</i>
2	<i>Discordo mais que concordo</i>
1	<i>Discordo totalmente</i>

Não deixe de responder o questionário, sua avaliação é muito importante para nós!

<b>QUESTÕES</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
A presença de uma assistente social no condomínio contribuiu de alguma forma para melhoria da qualidade de vida das famílias.					
Particpei de atendimentos e encaminhei demandas à assistente social durante o Plantão Social.					
As principais demandas que apresentei à assistente social foram solucionadas por ela ou tiveram seus devidos encaminhamentos.					

Atividades como capacitação de lideranças ou grupo de mulheres foram realizadas, incentivadas ou apoiadas pela equipe técnica da empresa.					
Os moradores foram incentivados pela equipe técnica da empresa a participar de reuniões, assembleias e/ou decisões importantes para o condomínio.					
Participei da maioria das reuniões e/ou assembleias realizadas no condomínio.					
As ações do trabalho social contribuíram para a resolução ou redução de conflitos no condomínio.					
O condomínio está mais seguro agora que antes da execução do trabalho social.					
Foram realizadas atividades sobre meio ambiente no condomínio, como palestras ou oficinas sobre o tema.					

### **Avaliação do Projeto de Trabalho Social**

Foram instaladas lixeiras de coleta seletiva no condomínio.					
As atividades e ação do trabalho social contribuíram para mudar meu comportamento em relação ao meio ambiente de alguma forma (reciclagem, separação do lixo, uso da água sem desperdícios, dentre outros).					
Percebo mudanças de comportamentos em outros moradores em relação a maiores cuidados com o meio ambiente (reciclagem,					

separação do lixo, uso da água sem desperdícios, dentre outros).					
Participei de ao menos uma atividade (palestras ou oficinas) de educação ambiental realizada no condomínio.					
Foram realizadas atividades sobre a importância dos cuidados com o condomínio, com meu apartamento e com área comum.					
Mudei meu comportamento e me preocupo mais em cuidar e preservar o espaço em que moro, tanto o meu apartamento quanto o condomínio de modo geral.					
Os demais moradores estão mais preocupados em cuidar e preservar o nosso condomínio.					
A atuação da equipe técnica da empresa correspondeu às minhas expectativas.					
As atividades foram bem organizadas.					
As atividades realizadas contribuíram de alguma forma para melhorias no condomínio.					
Foram realizados cursos ou capacitações para os moradores do condomínio.					
Participei dos cursos ou capacitações oferecidas pelo projeto.					

As atividades do projeto (palestras, oficinas, reuniões, plantão social, dentre outros) me beneficiaram de alguma forma.							
Considero importante a realização do Trabalho Social nos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida.							
O Trabalho Social melhorou as condições de vida dos moradores do condomínio.							
Sou do gênero: <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino	Minha idade: _____	Meu Bloco: _____	Assinale caso a sua renda seja a renda principal da sua família. <input type="checkbox"/>				

**Avaliação do Projeto de Trabalho Social**

Deixe aqui suas sugestões, críticas ou elogios em relação ao Projeto de Trabalho Social, à equipe técnica, as atividades realizadas, dentre outros.

Sugestões de comentários: Quais atividades realizadas você considera mais importantes? Quais atividades não foram realizadas neste projeto, mas poderiam ser realizadas? Quais as principais contribuições, benefícios ou mudanças causadas que você percebe após a execução do projeto aqui no condomínio?

---



---



---

Agradecemos a sua participação,  
Equipe XYZ

**4. Considerações finais**

Os estudos realizados permitiram compreender a importância das avaliações mistas, considerando que os métodos quantitativos e qualitativos podem ser entendidos e utilizados de forma complementar. Assim, os resultados desejados com a aplicação da avaliação podem ser atingidos de maneira mais satisfatória e com maior grau de confiança quando há a combinação entre as metodologias quali e quantitativas.

No que se refere aos métodos de coleta de dados, os estudos contribuíram para a compreensão de que é fundamental aplicar também uma combinação entre métodos para melhorar a qualidade e a análise dos dados coletados.

Além disso, a teoria estudada evidencia a importância de realizar avaliações dos projetos sempre com foco nos beneficiários do mesmo, visando identificar o seu grau de satisfação em relação ao serviço prestado, neste caso, em relação ao Projeto de Trabalho Social executado pela empresa.

Com o objetivo de criar uma metodologia de avaliação de impactos dos PTS executados pela unidade concedente de estágio, diversas teorias sobre projetos, metodologias de avaliações e instrumentos de coleta de dados foram estudados. Tais estudos resultaram na elaboração de instrumentos sugeridos para aplicação, os quais foram pensados de modo a avaliar o projeto por meio da perspectiva dos beneficiários dos programas habitacionais. No entanto, entende-se que tais

instrumentos não podem ser aplicados da mesma maneira em todos os projetos, pois deve-se considerar sempre as especificidades de cada cenário, adaptando a avaliação para cada um deles.

A realização deste estudo permitiu a percepção da importância em atrelar teoria e prática para potencializar os resultados esperados. O estudo do referencial teórico possibilitou analisar teorias de diferentes autores acerca de avaliação de projetos, no entanto, a elaboração da metodologia aqui apresentada só foi possível após a prática vivenciada na organização e o conhecimento adquirido durante a realização de atividades em campo, ou seja, durante a participação nas atividades de PTS executados pela unidade concedente de estágio.

Foi por meio da prática que se tornou possível compreender o funcionamento dos projetos objetos deste estudo, a forma de organização das comunidades na qual os PTS são executados, além de possibilitar também a vivência na prática, o que contribuiu para identificação de uma demanda interna da organização: elaboração de uma metodologia para avaliar os impactos causados em decorrência da execução do PTS nos conjuntos habitacionais relacionados ao PMCMV, do Governo Federal.

Sem o conhecimento prático seria um trabalho mais complexo, adequado aos referenciais teóricos, mas, sem que houvesse a participação prática na execução dos projetos realizados pela empresa, muitos elementos

incluídos nos instrumentos sugeridos não seriam identificados. Assim, a combinação entre teoria e prática possibilitaram a elaboração de instrumentos mais adequados à realidade das comunidades e às atividades realizadas nos projetos.

Durante a realização do estágio obrigatório e elaboração deste relatório o valor deste estudo ficou cada vez mais em evidência, visto que o mesmo pode contribuir para avanços para a empresa analisada, mas também para o meio acadêmico e para o próprio PMCMV.

Inicialmente, o referencial teórico estudado e a prática vivenciada contribuíram para a percepção da importância em avaliar as atividades realizadas e o desempenho quanto à atuação da equipe técnica, mas sobretudo os impactos causados na população beneficiária. Além disso, ficou em evidência a necessidade de avaliações que também reflitam a percepção da empresa, mas que tenham o foco direcionado à percepção dos moradores dos conjuntos habitacionais, para saber quais mudanças e impactos eles percebem nas suas vidas após a realização do PTS no residencial.

A metodologia de avaliação elaborada contribuirá com a empresa no sentido de possibilitar que a mesma verifique quais os impactos foram causados aos beneficiários como consequência do projeto executado. Além disso, a proposta também consiste em uma análise dos resultados obtidos para que a equipe técnica possa refletir e identificar seus erros e acertos em cada projeto,

podendo agir de modo a corrigir seus erros e potencializar seus acertos.

No que diz respeito à comunidade acadêmica, este estudo contribui para defender a possibilidade de identificação e avaliação de impactos causados por projetos, sobretudo por meio da aplicação de métodos qualitativos e quantitativos simultaneamente, ambos de forma complementar um ao outro. É importante também para refletir acerca da importância de envolver os beneficiários dos projetos na avaliação, ouvindo-os sempre, pois eles representam a população-alvo do programa habitacional e, conseqüentemente, do PTS. Os projetos são desenhados visando melhores condições de vida aos moradores dos conjuntos habitacionais e devem ser avaliados pelos próprios moradores para verificar os impactos causados.

Considerando ainda a importância de ouvir os beneficiários, tal ação pode trazer avanços inclusive para o PMCMV, pois ao avaliar os projetos sob a perspectiva dos moradores é possível verificar se os objetivos do programa e dos projetos estão sendo atingidos. Em caso negativo, pode-se optar pela modificação ou criação de novos eixos ou atividades para composição dos novos TR e respectivos PTS.

## **Referências**

ARMANI, Domingos. **Como elaborar projetos?** Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004. 96 p.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 5. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2002. 340 p.

BARBOSA, Eduardo F. **Instrumentos de coleta de dados em projetos educacionais**. Belo Horizonte: Educativa, 1998

BRASIL. Ministério das Cidades. **Matriz de Indicadores para Avaliação dos Pós-Ocupação dos Projetos Piloto de Investimento Intervenção em Favelas**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2006. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/AVALIACaO\\_DE\\_POS\\_OCUPACaO.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/AVALIACaO_DE_POS_OCUPACaO.pdf)> Acesso em: 07 mar. 2015

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **COTS - Caderno de Orientação Técnico Social**. Brasília, 2013. 62 p.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/nota\\_tecnica\\_IPEA.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/multissetorial/nota_tecnica_IPEA.pdf)> Acesso em: 14 mar. 2015

CEPAL. **Manual de formulação e avaliação de projetos sociais**. CEPAL/División de Desarrollo Social /OEA/CENDEC, 1997.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CORONEL, D. A.; AMORIM, A. L.; BENDER FILHO, R.; SOUSA, E. P. D. **Métodos qualitativos e quantitativos em pesquisa: uma abordagem introdutória**. In: LANA, R. P.. (Org.). Multifuncionalidades sustentáveis no campo: agricultura, pecuária e florestas. 1 ed. Viçosa-MG: Arka, 2013, p. 40-60.

CRESPO, Antônio Arnot. **Estatística fácil**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

IERVOLINO, Solange Abrocasi; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. **A utilização do grupo focal como metodologia qualitativa na promoção da saúde.** Rev. Esc. Enf. USP, v. 35, n.2, p.115-21, jun, 2001.

JANNUZZI, P.M. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v.36, p.251-275, 2011a. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/228/212>> Acesso em: 07 mar. 2015.

KERZNER, Harold. **Gestão de projetos: as melhores práticas.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARINO, Eduardo. **Manual de avaliação de projetos sociais.** 2. ed. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 2003.

MEDEIROS, Carlos Augusto de. **Estatística aplicada à educação.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007, 130 p.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). **Um Guia do Conjunto de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK).** 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Manual para Elaboração, Administração e Avaliação de Projetos Socioambientais.** São Paulo: SMA / CPLEA, 2005. Disponível em: <[http://www.ecoar.org.br/web/files/files/Manual\\_para\\_Elaboracao\\_Administracao\\_e\\_Avaliacao\\_de\\_Projetos\\_Socioambientais.pdf](http://www.ecoar.org.br/web/files/files/Manual_para_Elaboracao_Administracao_e_Avaliacao_de_Projetos_Socioambientais.pdf)> Acesso em: 13 mar. 2015.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à Administração.** São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981, 495 p.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; ESCRIVAO FILHO, Ernesto. **Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação**

**nos estudos organizacionais.** In: Encontro de Engenharia de Produção, 2006, Fortaleza. XXVI ENEGEP, 2006.

ZAPELINI, Marcello Beckert; ZAPELINI, Silvia Maria Knabben Corrêa. **Metodologia Científica e da Pesquisa em Administração**, 2008 (apostila).

# *Economia solidária e responsabilidade social empresarial na coprodução do bem público: o caso do Instituto Consulado da Mulher*

*Adilson da Silva  
Daniel Pinheiro*

## *1. Introdução*

O presente artigo pretende analisar o caso do Instituto Consulado da Mulher, incluindo empreendimentos assessorados, abrangendo conceitos de responsabilidade social corporativa e economia solidária. O objetivo principal é descrever as relações institucionais de articulação relativas ao desenvolvimento da economia solidária impulsionado por um Instituto, objeto de ação da Responsabilidade Empresarial de uma entidade do setor privado. Os casos são retratados em uma perspectiva da coprodução do bem público, e pretende-se, no artigo, demonstrar o processo de intervenção realizado nas organizações pelo pesquisador.

É comum encontrar em organizações da economia solidária um processo de gestão com baixo ou nenhum

profissionalismo, ou mesmo o uso inadequado de técnicas e processos para melhor eficiência na gestão, decorrentes de uma crença de que as técnicas de gestão podem comprometer os valores destas organizações, ou até mesmo, quando se pretende implantar um sistema de gestão, esbarra-se na falta de conhecimento e dificuldade de operacionalização das práticas.

Assim, a aproximação com uma organização privada, em sua ação de responsabilidade social, não busca apenas a tomada de recursos financeiros, geralmente vislumbrada nas relações com o setor privado. Tal relação pode priorizar, também, a aquisição do conhecimento em gestão pelas empresas e transferir, de forma adequada, sem perder a sua essência, seus valores, para a gestão de empreendimentos solidários, como no caso apresentado.

Além do caso, em si, serão descritos e analisados o posicionamento estratégico do Instituto frente ao tema e às suas ações. Neste processo serão demonstradas as características do trabalho realizado pelo Instituto, como também as intervenções feitas nos empreendimentos como forma de capacitação dos gestores que atuam em economia solidária.

## ***2. Referências Teóricas***

### ***2.1. Responsabilidade Social: conceitos gerais***

Na visão de Kreitlon (2004) e de Faria e Sauberbronn (2008) as teorias sobre Responsabilidade

Social Empresarial (RSE) foram mudando conforme as demandas da sociedade foram se aperfeiçoando, absorvendo as mudanças culturais principalmente nos EUA e Europa da década de 1970, com a crise do petróleo. RSE, portanto, é o compromisso empresarial de contribuir para o desenvolvimento econômico sustentável, trabalhando em conjunto com os empregados, suas famílias, a comunidade local e a sociedade em geral para melhorar sua qualidade de vida, de maneira que sejam boas tanto para as empresas como para o desenvolvimento. (BANCO MUNDIAL, 2002 *apud* KREITLON, 2004 p. 3)

Na vertente da corresponsabilidade como afirma o Banco Mundial (2002) *apud* Kreitlon (2004), o compromisso das empresas com o desenvolvimento visa influenciar as famílias de seus empregados, a comunidade local onde está inserida e que causa algum impacto, possibilitando a melhoria da qualidade de vida das pessoas. O surgimento de uma ética empresarial como campo de estudo e atuação, tem forte relação com a evolução do sistema econômico e suas oscilações no último século, onde as empresas passaram a constituir-se em grandes conglomerados transnacionais, provocando diversos conflitos pela questão ambiental e social.

Para gerar um melhor entendimento sobre a Responsabilidade Social Empresarial, Kreitlon (2004) divide em três períodos: O primeiro vai de 1900 a 1960 onde o autor mostra o surgimento de um caráter ético e social, evidenciado pelas desilusões causadas pela

incapacidade do liberalismo econômico gerar o bem comum, caracterizado pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e seus desdobramentos, onde muito poucos detinham a maior parte do capital.

Outro fator que contribuiu para o desenvolvimento de críticas ao modelo liberal capitalista, foi a ascensão do socialismo soviético e a ideia de justa distribuição de riquezas, gerando mudanças contra os monopólios, criando leis ante truste, e delineando inicialmente o conceito de responsabilidade social corporativo, ainda baseado na filantropia e governança, como afirma Sharfman (1994) e Carrol (1999) *apud* Kreitlon (2004), onde a visão assistencialista com doações aos menos favorecidos sem considerar outros fatores sociais, incluindo na discussão o julgamento ético e moral nos negócios, não focando somente no lucro, como evidencia a abordagem normativa.

O segundo período da construção do conceito de Responsabilidade Social é a partir da década de 1960 a 1980, existe uma efervescência cultural muito forte nos EUA, avanço tecnológico e científico, mudando o modo de vida das pessoas, principalmente o aumento do consumo, gerando economias de grandes escalas, mas as diversas crises como a do petróleo mudou as conjunturas pelas recessões e queda do ritmo de crescimento, altas taxas de desemprego, gerando lutas de classes e greves, e uma mudança estrutural nas grandes empresas onde o capital saiu das mãos de diretores para os acionistas. Estas mudanças geraram diversas reivindicações de maior

responsabilidade dos conglomerados econômicos, gerando diversos movimentos sociais que alertam as mazelas e as consequências do consumismo e degradação social e ambiental, culminando na corrente teórica Mercado e Sociedade, que divide as responsabilidades, sendo necessária a ideia contratual do tema pelas lembranças da teoria do contrato social de Hobbes.

A partir da década de 1980, constitui-se o terceiro período em as tecnologias de informação e microeletrônica mudaram os meios de produção, flexibilizando os meios de produção, gerando mais desempregados pela descentralização da produção e do mercado, sub contratando em diversas partes do globo, retirando empregos dos países mais industrializados para os menos industrializados, onde a concentração de divisas passam as mãos de grandes investidores como os fundos de pensão que buscam o lucro a curto prazo não levando em consideração as questões ambientais, sociais decorrentes deste processo, neste processo a escola *Social Issues Management* e a teoria dos *Stakeholders* geraram um novo processo de responsabilidade social corporativa, que passa a integrar a estratégia organizacional.

## **2.2. *A Economia Solidária: Breve Evolução Histórica e Contexto atual***

A Economia Solidária, como é conhecida e difundida no Brasil, é um movimento social que tem como base o trabalho coletivo. Em sua base estão os princípios

da cooperação, solidariedade, autogestão e da viabilidade econômica. (FBES, 2013)

A Economia Solidária tem seu nascimento no final do Século XIX, onde se tem registros de múltiplas iniciativas voltadas ao cooperativismo, fruto da conjuntura política e econômica da época. Onde muitos trabalhadores viram a necessidade de se organizar de forma diferente do que se tinha na época, resistindo ao avassalador capitalismo industrial (SENAES, 2013a).

Segundo Singer (2003) estas iniciativas eram em grande parte cooperativas de produção, de crédito, de consumo, poupanças comunitárias e tinham como público-alvo o operariado que em pequenas comunidades buscavam uma nova forma mais justa divisão dos lucros, possuíam autogestão, onde os trabalhadores possuíam direito a voto às suas diretorias, como também voz ativa para discutir as estratégias de atuação da organização.

No século XX, e principalmente após a Segunda Grande Guerra, com a expansão de programas governamentais desenvolvimentistas adotados por grande parte das nações, em mais grau em países de primeiro mundo, com “evidente nos resultados macroeconômicos implicou na marginalização de outros objetivos sociais, econômicos e políticos” (SANTOS, RODRÍGUEZ, 2005, *apud* CORDEIRO NETO, ALVES, RIGO, 2010). Com esta marginalização, fortaleceu-se ainda mais a desigualdade social no mundo.

Até a década de 1970, a Economia Solidária se restringia a atividades resultantes dos trabalhos comunitários das Igrejas. A partir do fortalecimento do movimento sindical, e também dos partidos de esquerda, cita-se aqui o Partido dos Trabalhadores, com a luta pela democratização no início dos anos 1990, houveram importantes vitórias e aberturas a um “novo” conceito de sociedade, aqui podemos citar as vitórias quanto a Criação dos Conselhos Municipais e Orçamento Participativo. Neste mesmo ambiente houve a expansão do chamado Terceiro Setor.

Na década de 1980 e 1990, há um grande crescimento de iniciativas baseadas na cooperação, e de forma diferenciada do cooperativismo tradicional, havendo a expansão de iniciativas autogestionárias. Estas organizações passaram de ser grupos de debate e discussão, para construtores de uma nova sociedade, o foco anteriormente político, também iniciou nos patamares econômicos. Segundo Wautier (2003 *apud* BARBOSA, 2007):

A partir de 1985 aparece uma nova militância, [...] ressurgiu um novo conceito de solidariedade, não no sentido anglo-saxônico de caridade, mas numa perspectiva tipicamente francesa, numa dimensão republicana de meio de conciliação entre direitos individuais e responsabilidade do Estado.

Neste contexto nasceu o embrião da Economia Solidária (ES), como é chamada no Brasil, ou Economia Social, termo este utilizado em Portugal, Espanha e grande

parte da Europa. O termo “solidário” na América Latina começou a ter impacto com o resultado de pesquisas de Luiz Razeto, onde o mesmo pesquisou as iniciativas no Chile na década de 1980. Para este autor, estes empreendimentos, chamados até então de “organizações econômicas populares” existiam por se tratarem de grupos marginalizados do mercado formal de trabalho e sem acesso a políticas públicas redistributivas (RAZETO, 1990 *apud* ADAMS, 2010).

Na década de 1990, segundo Adams (2010), houveram as primeiras iniciativas de geração de trabalho e renda intituladas de “economia solidária” no Brasil, mais especificadamente em 1996 por meio dos Projetos Alternativos Comunitários (PACs) realizados por meio da Cáritas Brasileira, entidade ligada a Igreja Católica com foco no fomento de projetos comunitários objetivando a inclusão social e diminuição da desigualdade.

O contexto brasileiro da desindustrialização na década de 1990 tornou-se um cenário amplamente favorável ao desenvolvimento da Economia Solidária no país. Para Paul Israel Singer, um dos precursores e referência do tema no Brasil, a desindustrialização brasileira resulta de duas tendências universais: a terceira revolução industrial, elevando a produtividade da indústria e reduzindo o volume de trabalho nela alocado, e a globalização, remodelando a divisão internacional do trabalho. As mudanças no emprego ocorreram entre os anos de 1985-93, principalmente em 1989-93, envolvendo desemprego tecnológico (bancos e indústrias),

terceirização e informalidade. “Fica claro que o processo de desassalariamento, do mesmo modo que o de desindustrialização é de caráter estrutural” à medida que tais mudanças são fatores de competitividade econômica (SINGER, 2003). A pressão competitiva foi estimulada pelas liberações comerciais e os choques de competitividade foram responsáveis por expandir a chamada economia subterrânea” (SINGER, 1998 *apud* VIEIRA, 2005, p. 95)

Neste período, com a falência de muitas empresas brasileiras, com a grande abertura econômica e crise da inflação, houve a criação de uma nova e emergente frente da Economia Solidária, as empresas autogestionárias. Empresas estas que foram tomadas por direito pelos seus funcionários. Em números, segundo a Associação de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (Anteag), no ano de 2000, haviam mais de 65 empresas autogestionárias no Brasil (BARBOSA, 2010, p. 103).

Nos anos 2000, há uma grande expansão do movimento da Economia Solidária. Há também a efetivação de dois importantes marcos institucionais do movimento. O marco institucional mais importante foi em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego do Governo Federal pela promulgação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Juntamente à instituição da SENAES é feita a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

Em 2003 é criado também o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) em Brasília, fruto de uma mobilização de mais de 900 representantes de 17 estados. O FBES tem como objetivo ser a instância máxima de tomada de decisão, representação política, e montagem das estratégias do movimento de Economia Solidária. Ele é um fórum permanente do movimento de Economia Solidária. O FBES é composto por empreendimentos econômico-solidários, entidades de apoio e gestores públicos.

Os empreendimentos econômico-solidários são “organizações coletivas (associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clube de trocas, etc), suprafamiliares, cujos sócios são trabalhadores urbanos e rurais” (ADAMS, 2010). As entidades de apoio são compreendidas como as organizações que prestam assessoria nas mais variadas áreas - gestão, finanças, desenvolvimento de produto, articulação governamental - no qual grande parte delas são as universidades - com suas Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) -, a Cáritas Brasileira, movimento sindical, ONGs, OSCIPs e fundações privadas. Quanto aos gestores públicos, são todos os gestores que atuam diretamente e indiretamente com as políticas públicas de Economia Solidária. Neste universo de atores o FBES “compreende 160 Fóruns Municipais, Microrregionais e Estaduais, envolvendo diretamente mais de 3.000 empreendimentos de economia solidária, 500 entidades de assessoria, 12 governos estaduais e 200 municípios pela Rede de Gestores em Economia Solidária” (FBES, 2013).

A SENAES buscando desenvolver um levantamento do número e do perfil dos empreendimentos econômico-solidários desenvolveu em 2007 o Atlas da Economia Solidária, no qual constatou-se o total de 21.859 empreendimentos econômico-solidários e 1.687.496 trabalhadores no Brasil (SENAES, 2013b). Atualmente já está sendo tabulado os resultados do último Atlas, porém ainda não foi publicado os resultados da pesquisa.

A Economia Solidária e a responsabilidade social no Brasil estreitam relações. Com as ações das empresas socialmente responsáveis, iniciam-se ações conjuntas no campo econômico-solidário. No sul do Brasil, temos o caso do Instituto Vonpar, ligado à indústria da Coca-Cola, que atua no investimento em estrutura e equipamentos em cooperativas de catadores de material reciclável. Outro caso é o Consulado da Mulher, que será descrito no tópico seguinte. Importante citar que o Consulado da Mulher, além de seus projetos, participa ativamente do Fórum Catarinense de Economia Solidária (FCES), espaço de articulação e mobilização do movimento da Economia Solidária em Santa Catarina.

### ***3. Notas Metodológicas***

Para o desenvolvimento do trabalho, optou-se pela abordagem pesquisa-ação (Thiollent, Silva, 2007; Tripp, 2005). O processo, com a participação ativa de um pesquisador durante todas as etapas, foi desenhado em várias etapas. O primeiro passo consistia em, utilizando

ferramentas de diagnóstico nos empreendimentos, localizar oportunidades de melhoria dentro da estrutura dos mesmos, procurando desenvolver ferramentas que possibilitem um desenvolvimento integral, nos processos de gestão e liderança dos empreendimentos assessorados possibilitando uma gestão efetiva da organização. Para tanto, levantou-se teoria de suporte, que fosse adequada ao processo de diagnóstico, que intercalou o uso de ferramentas de planejamento estratégico com a prática organizacional.

Visitas técnicas foram realizadas para conhecer os empreendimentos, suas áreas de atuação, suas dificuldades e suas necessidades, bem como reuniões com as lideranças das mesmas para elencar suas dificuldades, possibilitando um levantamento de todas as possibilidades e demandas dos empreendimentos e do Instituto.

O objetivo foi de, após o diagnóstico, apresentar as oportunidades de melhoria na organização estudada, levando em consideração para a análise e intervenção as teorias da economia solidária e da responsabilidade social, que caracterizava o empreendimento promotor (o Instituto, campo de ação do pesquisador) e o objeto de intervenção, prática da economia solidária.

Os dados obtidos durante a etapa de diagnóstico com o uso das ferramentas de análise estratégica foram adicionados às observações práticas e anotações do pesquisador, que complementou o processo de transcrição

para a proposta de intervenção, ocorrido ao longo do ano de 2013, devidamente formalizado com todas as instituições envolvidas, estando os partícipes cientes da abordagem utilizada.

Como se pretende uma abordagem qualitativa em um trabalho eminentemente descritivo, além das ferramentas para diagnóstico e intervenção no processo de gestão, os dados coletados no campo, a partir de observação, ação direta do pesquisador e pesquisa documental, foram sistematizados e devidamente catalogados para fim de complementar a articulação entre teoria e prática. Os dados foram interpretados seguindo as referências bibliográficas trabalhadas, sendo categorizados de acordo com os objetivos da pesquisa, de modo a apresentar contribuição analítica, sem perder a essência prática do trabalho.

#### ***4. Apresentação do caso: o Instituto***

O Instituto Consulado da Mulher é um programa de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) da marca Consul, mantida pela Whirlpool Latim América que tem como objetivo assessorar empreendimentos para geração de renda e melhoria da qualidade de vida das pessoas beneficiadas, em sua grande maioria mulheres, a exemplo do conceito aplicado pelo Instituto Ethos *apud* LEWIS (2013).

Para alcançar este objetivo foram criados diversos princípios metodológicos próprios da instituição com o

objetivo de avaliar o crescimento destes empreendimentos e contemplar a educação em temáticas como gênero, comércio justo e economia solidária. Estes conceitos são levados em consideração no processo de assessoria, metodologia esta reconhecida pela Fundação Banco do Brasil, UNESCO e KPMG como tecnologia social replicável e eficaz (INSTITUTO CONSULADO DA MULHER, 2013).

Atuando como Responsabilidade Social Empresarial da marca Consul, procura observar como diversos interesses das partes envolvidas no processo, como afirma Lewis (2013) analisando sobre a ótica dos acionistas, governos e públicos consumidores de sua marca.

Empresa socialmente responsável é aquela que possui capacidade de ouvir os interesses das diferentes partes (acionistas, funcionários, prestadores de serviços, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio-ambiente) e conseguir incorporá-los no planejamento de suas atividades, buscando atender às demandas de todos e não apenas dos acionistas ou proprietários, além de pressupor o bom relacionamento da empresa com seus públicos (LEWIS, 2013 p.1-2).

Trabalhando em relação ao pensamento de Lewis (2013) um fator importante é a inserção da preocupação com sua cor responsabilidade dentro do planejamento da organização, inserindo dentro do planejamento

estratégico, diretrizes que corroborem com o desenvolvimento deste programa.

Atualmente o corpo técnico do instituto está constituído de 28 (vinte e oito) funcionários espalhados em diversos pontos atuando em diversos programas a assessorados pelo instituto levando em consideração a bandeira da economia solidária, tema fortemente debatido no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

#### ***4.1. Diagnóstico e processo de intervenção***

O Instituto Consulado da Mulher assessora diversos empreendimentos. Essa multiplicidade de ações encontra dificuldades na criação e gestão destes empreendimentos, por trabalhar com diferentes realidades, necessitando de profissionais capacitados em gestão de projetos sociais. Dentre estes projetos existe o Jacatirão Café e Arte, projeto que promove a comercialização de produtos alimentícios e artesanais das associadas.

Identificou-se, assim, que a principal demanda da organização estaria ligada a implementação de um modelo de gestão para as associações, desenvolvimento de lideranças e sistematização da legislação vigente e proposição de novas políticas públicas para a área. Esta lacuna seria, portanto, objeto de ação do pesquisador ao longo do processo de intervenção.

Para o diagnóstico, utilizou-se o modelo trevo (OLIVEIRA, 2003; BOGO, ANDION 2010), analisando os diversos campos estratégicos da organização, aprofundando o conhecimento acerca das partes interessadas no processo (*stakeholders*).

A ação de maior efetividade refere-se ao desenvolvimento de oficinas para o treinamento de lideranças. A metodologia adotada foi à oficina teórico-lúdica, para possibilitar um melhor entendimento do tema pelas empreendedoras, levando em consideração a faixa etária e sua familiaridade com o tema abordado, assim a apresentação contou com 32 empreendedoras que tiveram a oportunidade de conhecer e desenvolver uma visão para liderança com a apresentação dos slides com conceitos centrais, após esta primeira etapa foi abordada a brincadeira do ganso, que consiste em demonstrar como o trabalho de um líder pode auxiliar no desenvolvimento e rendimento de uma equipe, e como os demais membros de uma equipe podem auxiliar e tornar-se líderes em diversos períodos do empreendimento.

Para o campo de formação de lideranças foram estabelecidos, ao longo do processo, dois objetivos: (1) Implementar um programa de palestras motivacionais que possibilitem o desenvolvam de líderes possibilitando ampliação do campo de atuação do próprio empreendimento, possibilitando gerar resultados crescente e um perenidade da organização. (2) Realizar um ciclo de palestras e dinâmicas que possibilitem a inserção do tema de forma efetiva dentro desta associação,

criando um sentimento que fortaleça todos os atores envolvidos e principalmente gere um ganho de produtividade e resultados financeiros significativos.

Além das atividades especificamente ligadas ao tema liderança, foram realizadas diversas oficinas sobre gestão e desenvolvimento de planejamento estratégico bem como legislação inerente as atividades desenvolvidas pelas empreendedoras, que possibilitaram o aprimoramento de técnicas onde serão aplicadas integralmente dentro das diversas atividades micro empresariais que as mesmas desenvolvem.

A sistematização de informações sobre legislação específica para a área era a segunda proposta identificada, e o proposição seria a de desenvolver uma cartilha com informações pertinentes, elencando as legislações atualizadas, que facilitassem aos empreendedores trabalharem atendendo as legislações específicas e gerais, auxiliando assim na melhoria da gestão jurídica deste empreendimento.

O objetivo era compilar em forma de cartilha toda a base legal específica para funcionamento de empreendimentos com foco na economia solidaria, proporcionando agilidade na criação e obtenção de alvarás com prefeituras, agências estatais de saneamento, atendimento a legislação de bombeiros, entre outros específicos. Optou-se, no entanto, em consenso do pesquisador com as educadoras dos projetos e os participantes, por inserir o tema no conteúdo das oficinas.

Foram, portanto, abordadas em oficinas as questões relativas à legislação, considerando que a proposição inicial de se desenvolver uma cartilha seria de baixa absorção, na opinião dos participantes do projeto.

Outro ponto está na discussão com o poder público por meio da realização de audiências públicas que possibilitem a visualização da problemática por órgão legisladores, definindo novas políticas públicas e legislativas para a resolução de problemas na associação de pessoas para fins econômicos como é o caso do empreendimento Jacatirão Café e Arte localizado no centro de Joinville - SC e assessorado pelo Instituto Consulado da Mulher. O objetivo era a criação de fórum para discussão da legislação de com a Câmara municipal de Joinville, Prefeitura Municipal de Joinville, verificando a possibilidade de uma legislação específica em âmbito estadual e federal, como resultado da discussão desta temática através de audiências públicas. A criação do canal com o poder público poderá possibilitar o empoderamento destes empreendimentos e auxiliar na proposição de políticas públicas (SECCHI, 2012) na área.

Alguns pontos relativos especificamente à gestão também foram levantados. Observou-se que para a melhoria na gestão do empreendimento se fazia necessária a implantação de ferramentas de gestão que facilitem o acompanhamento deste empreendimento no dia-a-dia e contribua para sua perenidade, bem como a confecção de relatórios obrigatórios de prestação de contas com o Instituto Consulado da Mulher, assim como treinamentos

em procedimentos de gestão e nas ferramentas criadas. As sugestões foram feitas em três pontos específicos: (1) Realizar treinamentos em ferramentas de gestão comercial e financeira, bem como gestão de estoques, ampliando assim o controle das entradas físicas e financeiras, possibilitando o crescimento e entrega de rendimentos aos empreendedores que estão na associação; (2) Criar aplicativo simples e de fácil utilização, optando-se pela ferramenta Microsoft Excel para geração de relatórios contábeis, financeiros, controle de estoque, possibilitando controle financeiro do empreendimento; (3) Promover treinamentos em gestão financeira, planejamento estratégico, gestão de estoques, contabilidade empresarial e gestão de compras, análise e planejamento financeiro e utilização das ferramentas de gestão criadas no Microsoft Excel.

## **5. Considerações Finais**

A construção da temática com foco na inclusão pela economia solidária se apresenta como uma opção de um modelo de desenvolvimento que compartilhe o ideal de coprodução na construção de bem público, com uma proposta de uma forma inclusiva de desenvolvimento. Assim o trabalho teve como foco a resolução da defasagem das deficiências em gestão que estes empreendimentos mais apresentam dificuldades.

A resolução da defasagem de gestão para empreendimento deste porte possibilitou ampliar a visão dos participantes sobre a importância dos temas

abordados nas oficinas implementadas e ferramentas aplicadas, construindo uma cultura de cooperação e controle que possibilitou avançar nesta área, tendo em vista o baixo acesso a este tipo de informação, tão comum neste tipo de empreendimento. Os instrumentos de controle de custos e estoques geraram um ganho de tempo e energia, e os membros tiveram um ganho de tempo que pode ser aplicado no desenvolvimento dos produtos e serviços que a entidade presta.

Mais importante do que a aplicação foram as ferramentas expostas de forma simplificada, o que demonstra não ser necessária um conjunto de ferramentas complexas e caras para gerir empreendimentos e instituições neste ramo. Assim, utilizando planilhas simples e oficinas de fácil conteúdo, são alcançados resultados que demonstram que é possível mudar a visão que se tem deste empreendimento quanto à precariedade na gestão, contribuindo assim com a longevidade da Instituição e seus empreendimentos assessorados.

As ferramentas possibilitaram criar uma consciência entre todos os envolvidos da importância e possibilidades que a economia solidária pode gerar para pequenos empreendedores. Outro ponto importante está na possibilidade de uma empresa investir, por meio de programas de Responsabilidade Social, em políticas de inclusão social nas comunidades locais, demonstrando como a coprodução do bem público (SCHOMMER *et al*, 2011) pode, e deve ir muito além dos governos, partindo da articulação dos múltiplos atores.

Como forma de avançar na construção dos conceitos e práticas de gestão, o trabalho pode servir de base para a conceituação da relação entre empresas, governos e sociedade civil na criação de políticas públicas que possibilitem o pleno desenvolvimento das comunidades, associando o conhecimento, técnica, experiência e recursos inerentes às empresas às demandas e capacidade de atuação junto ao seu público dos empreendimentos da economia solidária.

### **Referências**

ADAMS, T. **Educação e economia solidária: mediações pedagógicas do trabalho associado**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2010.

BARBOSA, R. N. de C.. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil** / Rosângela Nair de Carvalho Barbosa. – São Paulo: Cortez, 2007.

BOGO, J. M.; ANDION, C. **Gestão do Terceiro Setor: conceitos e ferramentas**. Florianópolis: mimeo, 2010. 226 p.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 15 abr. 2013.

BRASIL. **LEI No 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm). Acesso em: 16 abr. 2013.

BRASIL. **Lei No 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 25 abr. 2013.

CORDEIRO NETO, J. R.; ALVES, C. L. B.; RIGO, A. S. Gestão Social e Políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda. In: **ENAPEGS**, Juazeiro-BA/Petrolina-PE. Anais... Juazeiro-BA/Petrolina-PE: 2010

DOMENEGHETTI, D. **Líderes: o Senso de Urgência da Sustentabilidade.** Disponível em: <http://www.ideiasustentavel.com.br/2010/08/lider/>. Acesso em: 12 maio 2013.

FARIA, A.; SAUERBRONN, F. F. A responsabilidade social é uma questão de estratégia?: Uma abordagem crítica. **Revista de Administração Pública: RAP**, Rio de Janeiro, v. , n. , p.07-33, 2008.

FBES. Fórum Brasileiro de Economia Solidária: Ata do Encontro Nacional de Preparação da V Plenária Nacional de Economia Solidária. Relatoria feita pela Secretaria Executiva do FBES, Distrito Federal, 18 a 20 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Disponível em [http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=61&Itemid=57](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57). Acessado em 22/10/2013.

HEIZELMANN, Marta Regina; SOUZA, Sirlei de. **Associativismo: Uma historia de sucesso.** Joinville: Univille, 2009. 137 p.

INSTITUTO CONSULADO DA MULHER. **O Consulado da Mulher.** Disponível em: <http://www.consuladodamulher.com.br/> . Acesso em: 05 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Perfil Institucional do Instituto Consulado da Mulher.** Disponível em: <http://scribacomunicacao.com.br/whirlpool/consulado/portugues/> . Acesso em: 05 mar. 2013.

KREITLON, M. P. A Ética nas Relações entre Empresas e Sociedade: Fundamentos Teóricos da Responsabilidade Social Empresarial. **Xxviii Enanpad**, Curitiba, n. , p.1-13, 2004.

LEWIS, S. A. L. B. **A Responsabilidade Social da Empresa como Atitude Positiva Orientada pela Lei.** Disponível em: [http://www.lewis.adv.br/download/artigo\\_a\\_responsabilidade\\_social\\_da\\_empresa\\_como\\_atitude\\_p.pdf](http://www.lewis.adv.br/download/artigo_a_responsabilidade_social_da_empresa_como_atitude_p.pdf) . Acesso em: 16 abr. 2013.

LIPP, M. F. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: Construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. Publicado no Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (Consad) em 2009. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000126.pdf> . Acesso em: 18 abr. 2013.

LOPES, A. **Apostila modelos de liderança.** Disponível em: <http://www.aegconsultoria.com.br/uniplan/materiais/lideranca.pdf> . Acesso em: 15 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **O que é economia solidária.** Disponível em: [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_oque.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp) . Acesso em: 16 abr. 2013.

O DESAFIO da sustentabilidade Disponível em: [http://4.bp.blogspot.com/\\_iJAITtkVnsk/TBrDAmZdBCI/AAAAA AAAABk/LbAWX2p0cwE/s1600/desafio\\_sustentabilidade.gif](http://4.bp.blogspot.com/_iJAITtkVnsk/TBrDAmZdBCI/AAAAA AAAABk/LbAWX2p0cwE/s1600/desafio_sustentabilidade.gif) . Acesso em: 25 abr. 2013.

OLIVEIRA, M. C. dos S. B. de; ZANIN, M. **Economia Solidária: Uma Temática em Evolução nas Dissertações e Teses Brasileiras.** Revista Brasileira de Ciência e Tecnologia, v2, n 1, p 181-193, jan/jun 2011. Disponível em: <http://www.revistabrasileiradects.ufscar.br/index.php/cts/article/viewFile/121/69> . Acesso em: 16 abr. 2013.

OLIVEIRA, M. de P. **Diagnóstico Institucional Participativo**. Disponível em: [http://institutofonte.org.br/sites/default/files/Oliveira%20MP\\_Diagnostico%20institucional%20participativo\\_artigo.pdf](http://institutofonte.org.br/sites/default/files/Oliveira%20MP_Diagnostico%20institucional%20participativo_artigo.pdf) . Acesso em: 25 abr. 2013.

REIS, C. N. dos. Economia Solidária: Um instrumento para inclusão social. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e10-02.pdf> . Acesso em: 20 maio 2013.

SCHOMMER, P. C.; ANDION, C.; PINHEIRO, D. M.; SPANIOL, E. L.; SERAFIM, M. C. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: SCHOMMER, P. C.; BOULLOSA, R. de F. Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública. Florianópolis: Udesc, 2011. p. 31-70. Coleção Enapegs: v. 5.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Trilha, 2012.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/440101/dou-secao-1-28-01-2005-pg-76> . Acesso em: 16 abr. 2013.

SENAES. As origens recentes da Economia Solidária. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/as-origens-recentes-da-economia-solidaria-no-brasil.htm> . Acessado em 22/10/2013a.

\_\_\_\_\_. Mapeamento dos Empreendimentos de Economia Solidária de \_\_\_\_\_ 2007. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/sistema-nacional-de-informacoes-em-economia-solidaria/> Acessado em 22/10/2013b.

SINGER, P. I. Economia Solidária. In: CATTANI, A. D.. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

THIOLLENT, M.; SILVA, G. de O. Metodologia de pesquisa-ação na área de gestão de problemas ambientais. **RECIIS** – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.93-100, jan.-jun., 2007

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005

VIEIRA, Fabiano Mourão. **Coerência e Aderência da Economia Solidária: Um estudo de caso dos coletivos de produção do MST em Mato Grosso do Sul**. 2005. 468 f. Tese (Doutor) - Curso de Programa de Pós Graduação em Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ZAROS, R. A.; LIMA, S. A. P. Introdução ao planejamento estratégico organizacional. **Revista Científica Eletrônica de Administração**, Graça, n.XI, 12 abr. 2013. Semestral.

# *Filosofia Elos: uma ferramenta para realização de sonhos em comunidades e organizações*

*Gabriel Marmentini  
Daniel Pinheiro*

## *Introdução*

Tendo em vista que os problemas públicos estão cada vez mais complexos e diversos, há uma imensa dificuldade por parte do governo, representado pela máquina da administração pública, em dar conta de todas as demandas advindas da sociedade. Independente se o problema é capacidade técnica, de gestão ou falta de preocupação com o interesse público, muitas atividades que eram, de certa forma, obrigação do estado, começam a ser absorvidas como foco de atuação de empreendedores e organizações sociais. Pautados no conceito de coprodução - ainda que não diretamente, são esses atores que dão força a um movimento propulsor de consciência social de que o cidadão faz parte da construção contínua de sua cidade. Esperar que um estado provedor seja responsável por tudo enquanto os impostos são pagos não é mais uma verdade absoluta, o cidadão deve se comprometer, da forma que puder, em contribuir para que o bem comum, de fato, exista.

Neste cenário, o presente trabalho busca mostrar a capacidade de uma comunidade - grupo de pessoas com valores compartilhados - em se tornar protagonista de seu próprio desenvolvimento, por meio do empoderamento de cidadãos e formação de capital social.

### *Cidadania*

Ser cidadão é representar um papel social, ter direitos mas também deveres perante a sociedade, sendo a cidadania a externalização do exercício da democracia. Não somente relacionada ao termo jurídico, o conceito de cidadania tem uma história portanto é um papel social (DAMATTA, 1986). Como não é o foco do trabalho desconstruir todo o processo que o conceito de cidadania passou, iremos adotar o conceito de cidadania deliberativa, que é “o envolvimento dos cidadãos nos processos de planejamento e implementação de políticas públicas, notadamente nas situações que facilitam o controle social dos ditos processos” (TENÓRIO, 2012, p.19). De acordo com Tenório (2012) a cidadania deliberativa não lida com privilégios para o primeiro e segundo setor, a prática de tal cidadania pode evitar a divisão da sociedade, incluindo cada vez mais todos os setores para que pensem juntos e trabalhem de forma colaborativa. Além disso, uma cidadania ativa pode proporcionar maior controle social e participação popular. O primeiro refere-se a fiscalização por parte de membros da sociedade ao atos tomados pelo Estado, já, o segundo tem relação com o próprio conceito de cidadania, representando um envolvimento no planejamento e

execução de uma política pública, ou seja, antes do ato tomado (SIRAQUE, 2009 apud Tenório, 2012, p.31). Outro conceito importante é a abordagem de Gohn (1995, apud Geisler, 2006) acerca de dois tipos de cidadania: a individual e a coletiva.

quando a cidadania mantém seu caráter universal, buscando a extensão de direitos e deveres a todas as camadas da população, estamos diante de sua expressão coletiva. Todavia, frente aos limites que as noções de igualdade e liberdade adquirem na concepção liberal burguesa, a noção e a prática da cidadania vêm-se distinguindo em sua contradição característica: referir-se ao universal e voltar-se para o particular. Nesse contexto, em geral é a cidadania individual que se ergue como pretexto para atender ainda mais à necessidade de exploração do capital, constituindo-se como um conceito formal vinculado à ideia de propriedade.

O foco do trabalho pressupõe uma cidadania deliberativa e coletiva, uma vez que o objeto de estudo é o desenvolvimento comunitário por parte dos cidadãos, com interesses coletivos para o bem comum. Estar comprometido com demandas públicas e disposto a planejar e executar mudanças nada mais é do que exercer cidadania.

### ***Comunidade***

Na literatura é possível encontrar diversas posições acerca do conceito de comunidade, podendo ser desde um conceito de geográfico a um entendimento por relações sociais estabelecidas por um grupo de pessoas. Para este trabalho adotaremos:

a comunidade pode ser uma cidade incorporada, um bairro ou um setor de uma cidade que atua como subunidade de uma cidade urbana, ou pode ser um grupo populacional que tem vínculos comuns como a comunidade judaica ou a católica. A última chama-se de comunidade funcional, a primeira poderia ser chamada de comunidade geográfica. Também se fala em comunidade num sentido funcional como quando se fala de comunidade de bem-estar. (Carter, 1957 apud Arcoverde, 1985, p.46)

E ainda:

na medida em que permitir o contato e conhecimento entre seus habitantes, na medida em que estes se acharem integrados nos respectivos grupos e sofrerem na sua conduta o controle da opinião (RIOS, 1957 apud Arcoverde, 1985, p.54)

Os conceitos apresentados abrangem um pouco de cada realidade sobre a “comunidade” que se quer abordar neste trabalho. Em síntese, trataremos comunidade como “redes de relações sociais que compreendem sentidos compartilhados e acima de tudo valores compartilhados” (ETZIONI, 1995 apud Schimidt, 2013, p. 49). O espaço geográfico limitado não é um requerimento, uma vez que vivemos em redes e isso não impede que haja laços de afeto e valores compartilhados mesmo a distância, tornando-se também uma comunidade.

### ***Coprodução***

Entende-se coprodução do bem público como o proposto por WHITAKER, 1980, ALFORD, 2002,

COOPER e KATHI, 2005, BRUDNEY e ENGLAND, 2003, DENHARDT e DENHARDT, 2003, MARSHALL, 2006, NADIR, SALM e MENEGASSO, 2007; PESTOFF, 2009; DENHARDT, 2012 apud SCHOMMER et. al. (2011, p.40):

estratégia de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, contando com o engajamento mútuo de governos e cidadãos, individualmente ou em torno de organizações associativas ou econômicas. Por meio da coprodução, os cidadãos são ativamente envolvidos na produção e na entrega dos bens e serviços públicos, tornando-se corresponsáveis pelas políticas públicas.

Em resumo, trata-se de um poder da coletividade, onde a base da relação é a confiança e não o dinheiro. A coprodução pode promover diversas modalidades de participação cidadão e contribuir para aproximar governantes e cidadãos. Percebe-se que a coprodução é um grande elo entre a sociedade e a administração pública, que proporciona um fortalecimento dos laços entre as partes, maior produção do bem público e um fortalecimento do capital social, que será visto a seguir. Porém, faz-se necessária uma abertura por parte do poder público em querer aderir ao modelo de coprodução e dar os primeiros passos no fomento das relações com o cidadão.

### *Capital Social*

Acerca do capital social, pode-se dizer que é um conceito basilar de qualquer ação que vise um desenvolvimento comunitário. Por isso, apresenta-se de

imediatamente o conceito adotado neste trabalho, de acordo com Franco (2004, p.1):

o conceito capital social não é um conceito econômico (como poderia sugerir o termo “capital”), nem sociológico (como poderia sugerir o termo “social”). É um conceito político, que tem a ver com os padrões de organização e com os modos de regulação praticados por uma sociedade.

Já, para Ramos (2005, p.84), fazendo reflexões a partir de Putnam (1995) o conceito de capital social:

se refere a aspectos da organização social tais como redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo [...] em primeiro lugar, redes de engajamento cívico promovem normas fortes de reciprocidade generalizada e encorajam a emergência da confiança social. Tais redes facilitam a coordenação e a comunicação, amplificam as reputações e, desta maneira, colaboram para a resolução dos problemas de ação coletiva.

Para Marcello Baquero (2003, p.94-95):

o capital social corresponde a uma relação social e não no indivíduo sozinho. É construído em coletividades institucionalizadas tais como: universidades, corporações, governos, associações informais de pessoas em que o conhecimento e as visões de mundo formam-se e são transferidas

Como visto, a confiança nas relações é base para o conceito e imprescindível para o fortalecimento deste capital. Quanto maior for a relação, a colaboração e o grau

de confiança entre as pessoas, maior será o capital social. Promover a aproximação entre as pessoas da comunidade para que elas estabeleçam vínculos é o primeiro passo para o fortalecimento do capital social. Não existe fórmula única para fortalecer o capital social em uma comunidade, mas é importante encorajar as parcerias entre indivíduos e instituições (NEUMANN, L. T. V.; NEUMANN, R. A, 2004, p.32).

### ***Empoderamento***

O conceito de empoderamento se refere à transferência de responsabilidades de gerentes para seus subordinados, ampliando o poder de decisão e autonomia dos colaboradores. Incluindo no processo decisório pessoas que anteriormente só atuavam no operacional faz com que haja um sentimento de pertencimento e a partir disso o comprometimento com o trabalho e a autogestão do mesmo tendem a se tornar mais fortes. Na 24ª apresentação da edição brasileira de um dos livros de Ken Blanchard (1996), o Professor Peter Barth caracteriza o tema da seguinte forma: “Empowerment não é “dar poder às pessoas” mas, antes, liberar as pessoas para que possam fazer uso do poder, dos conhecimentos, das habilidades e da motivação que já tem.” Pensando no tema do presente trabalho, o empoderamento no âmbito comunitário é o foco, seguindo a mesma lógica das organizações, mas agora fazendo uma analogia com o Estado sendo o gerente que está empoderando seus subordinados, que seriam os cidadãos. A ideia é que através disso nos sintamos responsáveis pelos problemas públicos e que em parceria

com o Estado buscássemos o bem comum. Em resumo, o conceito de empoderamento adotado para este trabalho pode ser encontrado em um relatório da OMS – Organização Mundial de Saúde (1998) definido como:

um processo social, cultural, psicológico ou político através do qual indivíduos e grupos sociais tornam-se capazes de expressar suas necessidades, expressar suas preocupações, elaborar estratégias de envolvimento na tomada de decisões e atuar política, social e culturalmente para ir ao encontro de suas necessidades (tradução livre).

O grande benefício do empoderamento comunitário é minimizar a dependência externa por parte da comunidade. Muitas vezes ações filantrópicas pontuais podem ir contra um processo de empoderamento por não envolver a comunidade, seus princípios e reais demandas. Raramente o Estado irá fazer esse papel de estar na comunidade e aos poucos ir dando o tal empoderamento, em função disso essa função social ganha destaque nas ações do terceiro setor, que normalmente trabalha com comunidades frente a frente e desperta esse interesse. Leides Barroso (2008, p.15) traz uma importante reflexão em seu livro acerca do empoderamento:

é importante ressaltar que o empoderamento comunitário não significa a ação vicária de assumir responsabilidades que competem ao Estado, mas sim a de evitar forma clientelísticas de mobilização da comunidade para o enfrentamento de seus problemas e devolver a ela o protagonismo na construção das múltiplas facetas da cidadania e justiça social.

Com o apresentado acerca do conceito permite-se concluir para este trabalho que o empoderamento é de suma importância a curto e médio prazo no sentido de haver uma auto-organização da comunidade para atender suas próprias demandas, e em longo prazo uma maior participação política e presença na formulação e execução de políticas públicas. Tratando-se de um processo contínuo de fortalecimento da ação individual e coletiva, como demonstra Leides Barroso (2008) em seu posicionamento sobre o tema.

### *Terceiro Setor e Voluntariado*

Diferente do primeiro setor (governo) e do segundo setor (mercado), as organizações do terceiro setor englobam todas as entidades sem fins lucrativos que são criadas, normalmente, para auxiliar a sociedade em suas demandas não atendidas pelo Estado, com objetivo voltado para a realização do bem comum. É notória a força que o setor vem ganhando, são 556,8 mil entidades sem fins lucrativos no Brasil (IBGE, 2010).

Figura 1 - Comparação dos três setores

Combinções resultantes da conjunção entre o público e o privado				
AGENTES		FINS		SETOR
Privados	Para	privados	=	Mercado
Públicos	Para	públicos	=	Estado
Privados	Para	públicos	=	Terceiro Setor
Públicos	Para	privados	=	(corrupção)

Autor: Fernandes, 1994

O terceiro setor pode ser considerado o grande fomentador da atividade voluntária, uma vez que muitas organizações são mantidas graças ao envolvimento de pessoas que se satisfazem pela causa e não necessariamente pelo retorno financeiro. A satisfação por traz da causa é a própria recompensa que o voluntário recebe, além de poder aplicar suas vocações, trabalhando com o que gosta. O trabalho voluntário é regulado pela Lei 9.608/98 que traz em seu artigo 1o a definição:

considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Visto que o trabalho busca compreender o processo de envolver o cidadão como protagonista na busca pelo desenvolvimento comunitário, as organizações do terceiro setor, além de serem possíveis parceiras na articulação e enfrentamento de demandas, são exemplos claros do sucesso que uma causa pode ter quando há pessoas engajadas e dispostas a lutar por algo, independente de um retorno financeiro. Vale comentar que o Instituto Elos, criador da metodologia usada neste trabalho, é uma organização do terceiro setor.

## **Governança Pública**

A governança pública surge como uma forma de articulação entre Estado, mercado e sociedade, onde há

uma mudança na gestão política. Loffer (2001) é citado por Kissler e Heidemann (2006, p.482) conceituando governança pública como segue:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

De acordo com o posicionamento de Kissler e Heidemann (2006), a governança pública visa colocar a coprodução em prática, aproximando os atores públicos, comunitários e privados. Uma forma de se aplicar isso é usando a governança local (self-organizing), “que é uma forma autônoma de coordenação e cooperação” (Jann, 2003:449). A governança pública faz da orientação para o bem o comum o diferencial entre simples governança e boa governança. Assim é possível perceber um Estado que serve de garantia à produção do bem público, ativa, aciona e coordena outros atores a produzir com ele, se mostrando um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

### ***Políticas Públicas***

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2013, p.2). Um problema público é a distância entre o status quo e uma situação ideal possível de realidade pública, é o que define

SJOBLOM (1984) citado por SECCHI (2013, p.10). No campo de estudos das políticas públicas, nos deparamos com correntes estatistas e correntes multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de política públicas. A abordagem estatista ou estadocêntrica (state-centered policy making) “considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal” (Hecló, 1972; Dye, 1972; Meny e Thoenig, 1991; Bucci, 2002; Howlett, Ramesh e Pearl, 2013 apud SECCHI et al, 2013, p.2). Neste trabalho foi adotado o conceito da abordagem multicêntrica, que por outro lado considera “organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas” (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001; Hajer, 2003 apud SECCHI et al, 2013, p.2).

Segundo Aligica e Tarko (2012, p.250), citados por (SECCHI, 2013, p.3) a abordagem multicêntrica “envolve a existência de múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas”. Nesta abordagem há uma diferenciação entre a política pública e a política governamental, que no caso da abordagem estatista é tratado como sinônimo. Políticas governamentais são, de fato, provenientes de atores governamentais, emanadas pelo Legislativo, Executivo e Judiciário. A frase de Heidemann (2009, p.31), também citado por SECCHI (2013), ilustra bem essa delimitação: “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de

políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas”. Ou se a, as políticas governamentais representam um subgrupo de política públicas.

Feita tal análise, permite-se concluir para o presente trabalho que o cidadão pode ser o protagonista da mudança social em sua cidade e comunidade. O cidadão pode ser tomador de decisão e aplicar políticas públicas uma vez que está focado em resolver problemas públicos. Problemas esses que são intersubjetivos, o que é problema para um cidadão pode não ser para o outro, mas é justamente através do engajamento social que os problemas mais comuns serão identificados e a partir disso pode-se considerar um problema público pois não satisfaz um grande número de pessoas.

### ***Desenvolvimento Comunitário***

Como apresentado na introdução deste trabalho, desenvolvimento comunitário é:

um processo por meio do qual uma comunidade torna-se protagonista de seu próprio desenvolvimento. Esse processo ocorre por meio do desenvolvimento dos capitais humano e social, atendendo as seguintes premissas: mobilização comunitária, construção coletiva do conhecimento, criação e manutenção de espaços de participação, valorização dos talentos e recursos locais, articulação Inter setorial e respeito ao tempo e às capacidades da sociedade (IDIS, 2010).

Para Amam (1981, p.147):

processo através do qual cada povo participa do planejamento e da realização de programas que se destinam a elevar o padrão de suas vidas. Isso implica na colaboração indispensável entre os governos e o povo para tornar eficazes os esquemas de desenvolvimento viáveis e equilibrados.

Os dois conceitos apresentados podem ser resumidos em duas palavras: participação (no sentido de envolvimento popular) e articulação (entre os setores da sociedade). Quando há uma participação do cidadão aliada a uma cooperação entre sociedade civil, mercado e Estado, é possível iniciar um processo de desenvolvimento comunitário. Processo no qual é necessário um tempo de maturação, um tempo onde a comunidade em questão vai perceber seu talentos e recursos locais. Vai perceber que articulando parcerias é possível trabalhar em prol do bem comum, sem depender exclusivamente do poder público.

A partir de um processo de desenvolvimento comunitário, demandas são identificadas e a partir disso começam a surgir líderes dentro da comunidade, que se engajam naturalmente na causa pois acreditam no benefício que está por trás do enfrentamento de tal problema. São essas pessoas que, provavelmente, irão conduzir um processo até o final. Ou melhor, são essas pessoas que estarão sempre comprometidas com o desenvolvimento comunitário de sua comunidade. E isso é importante ressaltar, uma vez que não são todas as pessoas que vivem em determinado lugar (agora tratando

de região) que irão se engajar. Resgatando o conceito apresentado de comunidade, não necessariamente se limita ao espaço geográfico, sendo que as pessoas que demonstrem laços afetivos e valores compartilhados já são suficientes para a formação de uma dita comunidade. Um processo de desenvolvimento comunitário costuma ter poucas pessoas engajadas em seu início, e ao longo do processo outras vão se envolvendo por verem os impactos que estão ocorrendo. Vale fazer uma conexão com o conceito de empoeiramento, também apresentado anteriormente. Quanto mais dependente de agentes externos, menor a possibilidade de que um processo de desenvolvimento comunitário se instaure em determinada comunidade, uma vez que grande parte dos investimentos feitos nesses locais são focados em problemas, sem despertar o potencial que as próprias pessoas têm e podem usar.

O processo de reconhecimento das capacidades começam a untar seus talentos e recursos em novas combinações, novas estruturas de oportunidade, novas fontes de renda e controle, e novas possibilidades de produção (Kretzmann e McKnight apud NEUMANN 2004, p. 23).

A partir do que foi apresentado até aqui é possível concluir que o desenvolvimento comunitário é uma ótima alternativa para desafogar o poder público das diversas demandas que não consegue atender, além de ser um processo que diminui a desigualdade e dá voz a quem antes não tinha, deixando claro que a essência de todo o processo é o protagonismo da cidadão na ação de mudança.

## ***Procedimentos Metodológicos***

O presente trabalho se caracteriza pela combinação da teoria e prática. Toda a contextualização do problema bem como o referencial teórico utilizado dão embasamento a uma motivação em utilizar a metodologia do Jogo Oasis para promover mudanças em comunidades. O entendimento acerca de comunidade é amplo e será aprofundado posteriormente. A abordagem ao problema será empírica, envolvendo outras pessoas, sendo através de pesquisas aplicadas e da formação do grupo interessado em participar do experimento.

A metodologia do Jogo Oasis foi desenvolvida pelo Instituto Elos, organização sem fins lucrativos de utilidade pública municipal, estadual e federal, com sede em Santos, São Paulo. Fundada no ano de 2000 por um grupo de arquitetos urbanistas, o Elos nasceu com o objetivo de empoeirar pessoas para a construção de espaços com mais qualidade de vida e tem como propósito impulsionar o movimento de fazer acontecer já o mundo que todos sonhamos. O foco em jovens e comunidades ficou ainda mais claro quando o Elos criou o Oasis, um jogo para impulsionar a mobilização rápida de comunidades através da transformação de um espaço físico de uso comum, baseado na Filosofia Elos. O Oasis é uma ferramenta de uso livre, aplicada tanto pelo Elos como por jovens empreendedores de todo o mundo.

A Filosofia Elos nos ensina que podemos mudar o mundo já com os recursos que dispomos e muitas vezes

nem sabemos. Isso é feito de maneira coletiva, prazerosa e divertida. Acredita-se que materializar o melhor dos mundos é possível se pudermos fazê-lo de livre e espontânea vontade, sem sofrimento e com segurança de que nossos esforços estão sendo efetivos. Todas as ações, ferramentas, programas e projetos do Instituto Elos baseiam-se na Filosofia Elos, que compreende sete disciplinas: olhar, afeto, sonho, cuidado, milagre, celebração e re-evolução. Como dito anteriormente, o Jogo Oasis é baseado na Filosofia Elos e por isso faz-se necessário explicar as sete disciplinas que compõe tal Filosofia.

O “olhar” é o exercício de uma atitude apreciativa, é buscar o bom, o belo, o que existe ao invés do que não existe. A partir do momento em que esse olhar sem julgamento é estabelecido, o grupo está pronto para começar a se relacionar com a comunidade e estabelecer laços de confiança. Neste ponto entramos na disciplina do afeto, e pode-se dizer que é nessa transição que um capital social começa a ser criado.

O “afeto” consiste em conhecer as pessoas que vivem na comunidade, estabelecer laços com elas para que haja uma confiança mútua. Na disciplina do afeto é onde há uma desmistificação dessa distância que normalmente há entre a sociedade em geral e as ditas comunidades, periferias ou até mesmo favelas. Através do olhar e afeto é possível reconhecer belezas, talentos e recursos que existem em determinada comunidade e seus moradores. É preciso criar o afeto antes do medo e julgamento.

Estabelecida essa relação com a comunidade é hora de dar um passo a mais dentro da Filosofia, identificando os sonhos que essas pessoas têm para a sua comunidade.

O “sonho” representa a terceira disciplina dentro da Filosofia e é um ponto crucial para que as próximas disciplinas façam sentido. Pode-se pensar na disciplina do sonho como uma extensão do afeto pois é um momento onde continuará havendo um contato direto com a comunidade, através de conversas e escuta ativa, mas dessa vez com o objetivo de conduzir essas conversas e vivências para a extração de um sonho que cada pessoa tem. Um sonho maior do que ela mesmo, um sonho que não seja apenas de benefício próprio mas sim de sua comunidade também. A partir do momento em que é encontrado um, ou mais, sonho que se repete pode-se dizer que há um sonho em comum naquela comunidade, e que a realização disso pode trazer um impacto social positivo para diversas pessoas que lá vivem. A Filosofia Elos valoriza o sonho como maior impulso para a mudança. Com os sonhos identificados é possível seguir adiante e agora cuidar do planejamento para que isso seja realizado.

A quarta disciplina é chamada de “cuidado” e representa literalmente o cuidado que se deve ter com os sonhos identificados. Um sonho não é brincadeira, ainda mais sendo comum, de várias pessoas. Essa é a parte da metodologia que usamos do artifício de prototipagem para simular o resultado final que se deseja com a atuação dos cidadãos em tal intervenção. Construção de estratégias

e projetos pra realização desse sonho. Nessa fase haverá uma captação e organização de recursos necessários para tornar os sonhos reais. É um momento onde a comunidade e o grupo de trabalho caminham juntos, cuidando ao mesmo tempo de nós mesmos, dos outros e do nosso sonho comum. A partir dessa disciplina se tem como resultado um plano de ação e agora é a hora de agir e fazer um milagre acontecer.

O “milagre” representa a quinta disciplina da Filosofia Elos e se pode dizer que é um dos momentos mais esperados tanto pela comunidade como pelo grupo envolvido no trabalho. Trata-se do momento onde tudo que começou com um olhar, tende a tornar-se realidade. Todos os talentos, belezas e recursos identificados na comunidade e em cada um de seus moradores será muito útil para a realização do milagre. Nessa etapa é a hora de colocar a mão na massa para que o sonho identificado e projetado, se torne real. Espera-se que até o momento dessa disciplina acontecer que se tenha gerado laços de confiança com a comunidade, para que essa se envolva no trabalho e dê o seu suor por algo que será para ela e sua família. A ideia principal da metodologia é envolver a comunidade em todas as etapas, para que seja uma construção coletiva, com a comunidade, e não para a comunidade. Depois de o milagre estar concretizado, podemos seguir para a próxima disciplina, que consiste em reconhecer e comemorar o que foi feito.

A sexta disciplina da Filosofia Elos é chamada de “celebração”, é a consagração de todo o processo, é o

momento onde há a valorização de tudo que foi feito, onde se reconhece e celebra a contribuição de cada pessoa na conquista coletiva. E o mais importante, é o momento onde nos conectamos com um sonho mais profundo: o de construir um mundo melhor, o mundo que queremos.

Por fim, e não menos importante, a disciplina da “re-evolução”. É o momento onde se pensa o que se quer para o futuro. A comunidade percebe que foi capaz de realizar seus sonhos em alguns dias e percebe também que há belezas, recursos, pessoas, talentos ao seu redor. Sonhos maiores começam a surgir dotados de autoconfiança. Se em dias foi possível fazer uma praça, por exemplo, o que uma comunidade unida pode realizar em um ano? O objetivo da última disciplina é evoluir na jornada impulsionando a construção de novos sonhos. Na direção da construção do mundo que sonhamos.

É importante frisar que tal metodologia é aplicável em qualquer situação, não necessariamente em uma comunidade onde há maior desigualdade social, mas em qualquer lugar onde tenham pessoas que convivam juntas e tenham sonhos em comum. É claro que cada país, estado, cidade apresenta um contexto diferente, e possíveis adaptações podem-se fazer necessárias. E através deste trabalho iremos vivenciar a aplicabilidade da metodologia no contexto de Florianópolis. No site do Instituto Elos há uma seção chamada “V de os Inspiradores” e dentro da categoria “Oasis” é possível ver diversos exemplos de sucesso no uso da metodologia.

Quando se fala em desenvolvimento comunitário normalmente é pensado em algo em longo prazo, uma vez que o desenvolvimento não ocorre da noite para o dia. A metodologia do Oasis envolve a comunidade e parceiros durante um período de tempo determinado, onde desse trabalho em comunidade surge a concretização dos sonhos identificados na aplicação da metodologia. Mais do que realizar um sonho, o Oasis vem com um objetivo maior por trás, que é fazer com que a comunidade em questão perceba o potencial que há naquela região e em cada um de seus moradores. Perceba que o que foi feito durante a aplicação do Jogo Oasis pode ser muito bem replicada inúmeras vezes, por eles mesmos, a fim de realizar mais sonhos que surgirem. Esse é o maior impacto que um Oasis visa deixar na comunidade.

Como foi apresentado no capítulo anterior, principalmente com os conceitos de empoeiramento e desenvolvimento comunitário, uma ação do tipo do Oasis é um primeiro passo para transformações futuras. Depois da aplicação da metodologia há a tendência em aparecer líderes dentro da comunidade que se motivem em continuar o que foi feito, pois viram que é possível realizar. A partir disso uma rede começa a se formar dando uma nova organização em tal comunidade. Como o desenvolvimento comunitário não ocorre de uma hora para outra, o Oasis é uma ferramenta que permite despertar essa mudança, sendo que o que ocorre depois depende muito do contexto de cada comunidade e do tamanho do envolvimento conquistado.

De acordo com registros do Instituto Elos, verifica-se a ocorrência de 226 Oasis contando com a participação de 21.034 pessoas, isso em diversas regiões do Brasil e do mundo. Acredita-se que os números são ainda maiores, porém é difícil a monitoração visto que o Oasis é um metodologia livre. Mas os dados disponíveis já representam uma grande amostragem de ações, o que valida o uso e impacto da metodologia.

### ***Objetivos (sonhos) atingidos com a aplicação***

Conforme o que fora apresentado anteriormente, a metodologia do Jogo Oasis é uma ferramenta de mobilização cidadã que visa a realização de sonhos coletivos. A proposta de intervenção deste trabalho consiste em utilizar tal método em alguma comunidade da Grande Florianópolis, formalizando a parceria com o Grupo de Apoio a Laringectomizados – GAL, futuramente representado pela Associação de Câncer de Boca e Garganta – ACBG Brasil, como fruto de um dos sonhos realizados com a metodologia proposta aqui.

- GAL

O GAL - Grupo de Apoio a Laringectomizados, é um grupo que foi idealizado há 19 anos e segue sendo coordenado pela Fonoaudióloga Doutora Elisa Gomes Vieira do CEPON – Centro de Pesquisas Oncológicas em Florianópolis, que tem por objetivo o apoio aos pacientes e familiares que passam por essa mutilação e tem que reaprender a falar e a interagir na sociedade de maneira

saudável e feliz. Participam pacientes de Câncer de Boca e Garganta e muitos, fizeram Laringectomia (retirada parcial ou total da laringe em virtude do tumor) e a Traqueostomia (orifício no pescoço/traqueia como nova e única forma de respiração do paciente).

O grupo promove encontros mensais dentro do CEPON com o intuito de unir os pacientes e suas famílias para promover a troca de experiências e ajuda mútua acerca da reabilitação e práticas que facilitem a adaptação. Atualmente, cada encontro propõe uma palestra com algum profissional da área para discutir sobre alguma temática importante para a recuperação desses pacientes, seja física ou psicológica. Depois de mais de 17 anos atuando de forma tímida, o grupo veio a ser renovado com a entrada de uma paciente um tanto sonhadora, e que hoje divide a coordenação do mesmo com a Fonoaudióloga Doutora Elisa Gomes Vieira.

- CEPON

O CEPON – Centro de Pesquisas Oncológicas, é referência no tratamento oncológico em Santa Catarina e grande parte dos pacientes que participam do grupo são atendidos neste órgão. Pelo fato de a Fonoaudióloga Doutora Elisa Gomes Vieira prestar atendimento nesta instituição, sua ideia com o grupo do GAL contou com o apoio do CEPON, desde o início, no que tange ceder um espaço para realização dos encontros mensais. Sendo assim, por mais de 19 anos o CEPON disponibiliza uma sala com estrutura adequada para o trabalho do grupo e é

beneficiado indiretamente com a prestação de um serviço de apoio gratuito ao seu paciente, visto o paciente de câncer não necessita apenas dos tratamentos médicos e possíveis cirurgias, mas também de um acolhimento e reinserção social. Como será demonstrado ao longo do trabalho, o GAL sempre procurou envolver os colaboradores do CEPON em todas suas atividades, promovendo assim maior conhecimento e informação acerca do tema.

Apesar da realização dos encontros serem no CEPON, qualquer paciente é bem vindo, seja qual for a instituição que recorreu ao atendimento bem como qualquer cidade de Santa Catarina. O permanência durante todos esses anos no mesmo local se deu em função da praticidade identificada pelos pacientes. Como muitos se tratam no CEPON, nada melhor do que permanecer no mesmo local para participar dos encontros. Em função disso, como uma estratégia para maior aderência e assiduidade, os encontros tendem a permanecer no mesmo local.

- Sonhos

Essa sessão apresenta todas as demandas identificadas ao longo do período de aplicação da metodologia, que durou mais de 2 meses. Na Filosofia Elos, essas demandas é o que chamamos de sonhos. A tabela abaixo procura seguir uma ordem cronológica do que foi realizado através dos passos que a Filosofia Elos propõe.

1) O que precisamos?

Ter mais informações sobre nosso público alvo.

O que fazer?

Levantamento de dados a respeito dos pacientes que deram entrada no CEPON acometidos de câncer de boca e garganta especificamente de 2000 até 2014.

Essa coleta foi importante para ter uma noção do público alvo em questão e reafirmar a importância da existência de tal iniciativa e assim abrir precedente para uma expansão. A partir dela, houve um cadastro básico com o nome do paciente, endereço, telefone e e-mail para que pudessem ser contatados para as reuniões.

2) O que precisamos?

Mais profissionais da saúde envolvidos e à disposição para ajudar

O que fazer?

Convites formais e reuniões de apresentação da importância do grupo. Hoje o GAL conta com o apoio de um psicólogo, nutricionista, fisioterapeuta, assistente social em todas as reuniões.

A cada reunião, um paciente tem uma demanda diferente, e ele já sai da reunião com o devido encaminhamento, ou seja, mais confortado e assistido. O objetivo era que todos os médicos e profissionais multidisciplinares soubessem da existência do grupo e que o indicassem aos seus pacientes para que participassem dos encontros. Uma laringectomia total, causa um

impacto muito radical no paciente e em toda a sua família. Um paciente com diagnóstico confirmado de câncer de laringe deveria passar pelo grupo antes de se submeter a todo o processo. Primeiramente para que visualize outras pessoas vivas e reabilitadas, podendo sentir-se mais confiante e forte para enfrentar tudo que o espera. Segundo, para ter conhecimento de todas as formas possíveis de reabilitação fonatória, sendo que a mais eficiente delas, deve ocorrer já no ato da cirurgia. Trata-se da prótese traquesofágica, por estas razões, ter acesso ao grupo antes, durante e depois só traz benefícios e conforto a todos que participam. A ideia central nesse primeiro momento foi estabelecer uma identidade dentro do CEPON e que ficasse claro a todos os profissionais de saúde e até mesmo aos técnicos administrativos, que a existência do GAL é importante e que o apoio deles é necessário para efetividade e continuidade do grupo.

Seguindo a linha de formular uma identidade, foi criado um grupo no Facebook que atualmente conta com 247 membros. No início participavam apenas os mais próximos ao grupo, hoje são pessoas de diversas partes do Brasil e do mundo. Entre eles acadêmicos, profissionais da área, pacientes e familiares. O grupo funciona como uma troca de informação sobre essa temática bem como para divulgar as ações e encontros presenciais, já que o grupo viu a necessidade de criar uma agenda fixa e divulgá-la previamente. Além disso uma agenda com as datas dos encontros mensais é afixada em todos os locais visíveis dentro da instituição de forma que todos possam ter

acesso e conseqüentemente venham a participar futuramente.

### ***Posicionamento e Marketing***

Tendo alcançado positivamente o sonho anterior, o pensamento de posicionamento e criação de identidade do grupo ficou ainda mais forte. Com isso, foi estabelecida uma parceria com a agência Full Designer de São Paulo, a qual se interessou pela causa e se dispôs a fazer uma marca e algumas peças para ajudar na divulgação. Elegeram a cor amarela para se diferenciarem do rosa e do azul já utilizados nacionalmente por outras duas nobres causas em prol do câncer. Apesar de ainda não instituído como uma organização formal, o GAL começou a formar uma identidade concreta, pois antes, apesar de importante, era algo um tanto abstrato e pouco divulgado.

Com a criação dessas peças de comunicação, foi sugerida a criação de uma página no Facebook. Até então havia o uso do grupo, mas como essa ferramenta digital possibilita diferentes abordagens e funcionalidades, constatou-se que uma página de Organização Social poderia ser ainda melhor para divulgar as ações ao grande público e ampliar o número de apoiadores da causa. Hoje a página conta com 527 curtidas e uma interação considerável em suas postagens. Esta página possibilitou a comunicação e a interação do GAL com outros grupos dentro e fora do País. Desta forma, muitas informações importantes para a reabilitação dos pacientes foi conquistada através dessa ferramenta. O GAL é procurado

por pacientes de todas as cidades em busca de auxílio, informação e alento. Contam com uma rede grande de relacionamento e através dela, tem sido possível ajudar efetivamente muitas pessoas através do Facebook.

Para trazer uma imagem ainda mais característica e tentar, ainda que em pequena escala, angariar alguns recursos, foi criada uma camiseta do GAL, também em parceria com a Full Designer. As camisetas foram produzidas com o dinheiro de doações de todos do grupo e seus familiares e amigos. Assim que prontas, todos integrantes ganharam uma e o restante foi utilizado para vendas no valor de R\$ 20 com o intuito de formar um caixa para o grupo.

Já com marca própria, página no Facebook, endereço de e-mail e camisetas padronizadas em todas as reuniões e eventos e agenda anual estabelecida o GAL passou a ganhar corpo de iniciativa minimamente organizada e merecedora de atenção por parte da instituição onde estava inserido, o CEPON. Além de todos esses feitos, o GAL ainda contou com a contribuição de acadêmicos da ESAG que desenvolveram algumas estratégias de marketing para difundir a existência da organização na sociedade, que podem ser consultadas nos anexos.

### ***Expandindo possibilidades***

Percebe-se que, aos poucos, uma identidade foi sendo criada e com isso o grupo começou a crescer e ganhar credibilidade. Mesmo com tudo que foi feito até

aqui, o grupo ainda continuava apenas com encontros esporádicos e sob o formato de palestras motivacionais e conversas. Dada a amplitude da demanda e o pouco atendimento do poder público, integrantes do grupo sentiam que poderiam fazer mais. Estimulados pela Filosofia Elos, perceberam que poderiam tentar ampliar o foco de atuação e atividades, não retirando o que já vinha sendo feito mas complementando com demandas que eles tinham claramente uma lacuna no suprimento. A partir disso foi sugerido o uso da ferramenta de modelagem de negócios Canvas, proveniente do livro internacionalmente conhecido Business Model Generation.

O Canvas sugere que através de alguns blocos chaves, sob perguntas estratégicas, podemos modelar uma ideia em um negócio, seja lá qual formato jurídico for escolhido. Na foto abaixo é possível ver o esboço do que foi o primeiro Canvas. Através dessa ferramenta foi possível afunilar as diversas possibilidades levantadas a respeito da atuação futura do grupo. Através dessa atividade ficou clara a necessidade da formação de uma associação sem fins lucrativos, mas outros sonhos ainda estavam em pauta e isso ficou para um pouco mais tarde.

### *Atuação em Rede*

Com a elaboração do Canvas, uma das reflexões feitas teve relação com a importância das parcerias, tanto nos projetos que viessem a ser realizados como para troca de experiências e conhecimento. Esse intercâmbio de informação seria muito importante para a construção deste

grupo novo e determinado. A partir disso, foi feita uma ampla pesquisa de benchmarking para se ter conhecimento a nível Brasil, primeiramente, de iniciativas como a do grupo. Desta pesquisa surgiram parcerias como a com o Grupo Sua Voz do Hospital AC Camargo e a Atos Medical do Brasil – empresa que importa da Suécia as próteses traquesofágicas, ambas em São Paulo. Membros do grupo foram até São Paulo para estabelecer tais conexões e descobriram, entre muitas outras coisas, possibilidades de reabilitação fonatória, as quais não tinham tanto conhecimento. Importante ressaltar que o sonho maior de qualquer laringectomizado é reabilitação fonatória. A partir disso ficou ainda mais evidente para o grupo – já que tinham pensado nisto na elaboração do Canvas – a necessidade de trabalhar no ramo da Advocacy para lutar por mais direitos aos pacientes, como a obtenção de próteses via SUS – já que as mesmas são bem custosas e necessitam de trocas esporádicas ao longo da vida do paciente, além dos acessórios necessários para obtenção da qualidade de voz e de respiração.

Além da viagem à São Paulo, outra viagem para Chapecó foi feita, com o mesmo objetivo. Conhecer o Grupo Grandes Guerreiros do Oeste foi importante para estabelecermos um relacionamento com outro centro de tratamento de alta complexidade da rede oncológica de nosso Estado. O Hospital Regional, que atende pelo SUS já pratica a colocação de próteses. E os pacientes do grupo já conhecem o procedimento e alguns fizeram a opção pela aquisição particular para que o médico do hospital fizesse a colocação no ato da Laringectomia. Ou seja, a cidade de

Chapecó está mais a frente desta prática do que a Capital do Estado. Houve contato com um paciente em específico que ao receber a comprovação do diagnóstico e da eminência da Laringectomia pode conhecer o grupo, ver pessoas reabilitadas e conseguiu fazer sua opção com 100% de segurança e 15 dias depois, já estava falando. Conseguindo pular toda parte do trauma da mudez que a grande maioria sofre, e muitos permanecem nele a vida toda. Essas viagens e contatos trouxeram muitas inspirações ao grupo e a partir disso outro sonho começa a tomar forma: fazer eventos para comunidade do CEPON, para todos os acadêmicos e residentes interessados na área para falar abertamente sobre os laringectomizados e suas necessidades. Sonho esse que foi concretizado e será abordado em tópico posterior.

E a atuação em rede não se limitou a isso. Através da página do Facebook e do Grupo criado bem no início das atividades, pessoas de organizações nacionais e internacionais procuraram o GAL principalmente para troca de experiências, o que foi muito bom para o grupo se motivar a continuar fazendo a diferença. Entre elas vale citar a Asociación Barcelonesa de Laringectomizados, o Instituto Oncoguia, Grupo de Pacientes Laringectomizados do INCA, Laringectomizados de Lisboa, Laringectomizados de Madrid, GALA de Porto Alegre, entre outros. Além disso, o GAL começou a ser convidado em algumas ocasiões pertinentes para contar um pouco de sua história, como no Dia do Fonoaudiólogo na UFSC, dos encontros que o Conselho Municipal de Saúde desenvolveu para falar sobre tabagismo (em três

ocasiões diferentes) e por fim ao Congresso Nacional de Fonoaudiologia promovido pela Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia que foi realizado em Joinville. Ainda houve um convite por parte da ACT - Aliança de Controle do Tabagismo e Saúde para o debate aberto que aconteceu após a exibição do curta sobre tabagismo chamado “2 pesos e 2 medidas”, produzido pela própria ACT. As aparições do GAL em meio aos eventos com acadêmicos, agregaram uma estagiária voluntária para auxiliar no andamento do grupo, nas reuniões e algumas atividades administrativas.

### *Evento e Projeção Nacional*

Como dito anteriormente, o grupo demonstrou o ensejo em fazer eventos pertinentes à comunidade, com o intuito de conscientizar o povo a respeito do câncer de laringe, boca e garganta. Com as parcerias instituídas em São Paulo, foi possível promover um evento muito além das expectativas por ser o primeiro.

O evento contou com o apoio da Atos Medical Brasil e do CEPON, sendo realizado logo em frente ao CEPON, no Hotel Mercure, no bairro do Itacorubi, financiado pela Atos Medical do Brasil. O encontro envolveu acadêmicos de áreas relacionadas, profissionais da saúde, pacientes e familiares e colaboradores do CEPON. O objetivo central foi explicar quem somos, nossas necessidades, as possibilidades da reabilitação fonatória através da colocação das próteses.

Além da alta qualidade das informações que foi passada aos participantes no evento, o GAL ainda proporcionou aos pacientes o acesso a quatro próteses traqueoesofágicas sem custo algum, via doação solicitada a Atos Medical do Brasil. Essas próteses foram colocadas nos pacientes no mesmo dia, logo após o evento. Como se não bastasse tanto sucesso, houve procura por parte do programa Bem Estar da Rede Globo para retratar em maior detalhes a vida de algum paciente que enfrentasse tal dificuldade. Isso porque muito tempo antes disso tudo acontecer, um membro enviou um e-mail despretensioso à produção dizendo que deveriam mostrar matérias a respeito da perda da voz. E a resposta positiva para isso veio um ano depois, em forma de convite para que um paciente do GAL fosse o protagonista da matéria, e tal convite surgiu exatamente na época do evento, o que culminou em uma matéria divulgada em rede nacional sobre o grupo e a laringectômica. Os vídeos estão disponíveis no YouTube e foram divididos em duas partes, além de uma exclusiva reproduzida em outro jornal da RBS TV. Os vídeos já somam mais de 3200 visualizações.

### ***Formação de Agenda (Advocacy)***

Logo após o primeiro evento o GAL buscou ajuda noutra organização, já consolidada há anos, a AMUCC - Associação Brasileira de Portadores de Câncer, para oficializar o pedido de fornecimento de próteses traqueoesofágicas via SUS para todo Brasil, diretamente para o Gabinete da Presidente da República Dilma

Rousseff. Por ocasião da viagem em Chapecó, o GAL conheceu o Dep. Fed. Valdir Collato que prometeu se engajar e ajudar a tramitar esse ofício, sendo ele que protocolou em Brasília, aonde segue tramitando. O ofício enviado pode ser conferido nos anexos do trabalho.

Seguindo o mesmo ensejo, o GAL buscou apoio na elaboração de um projeto que viabilizasse a obtenção e colocação das próteses via SUS. O projeto foi realizado por Acadêmicos da ESAG que cursavam a disciplina de Desenvolvimento de Projetos Públicos, prevendo além do solicitado outras duas entregas que viriam a contribuir com a organização. Os principais pontos de contribuição dos acadêmicos podem ser consultados nos anexos.

Além disso, o grupo aderiu à campanha do Dia Mundial da Voz, que sempre é comemorada no dia 16 de Abril. A campanha foi encabeçada, a nível nacional, pela Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia. O GAL produziu vídeos de três pessoas famosas na televisão e rádio de Florianópolis alertando para o cuidado com a voz. Em maio, dia 31, veicularam um outdoor no CEPON em comemoração ao Dia Mundial Sem Tabaco.

### ***Institucionalizando***

Após todos esses sonhos que foram surgindo ao longo do processo, ficou claro que o grupo tinha um grande público alvo pra atender em relação a uma demanda pouco suprida, ao menos em Santa Catarina. Com isso, se teve por sonho final, dentro da parceria de aplicação da Filosofia Elos, a institucionalização do grupo

como uma associação sem fins lucrativos. Para poder fazer um trabalho mais crível e abrir ainda mais portas, o grupo se determinou a fazer o necessário para elaborar seu estatuto, diretoria e conselho. A falta do CNPJ dificultava a captação de recursos para projetos maiores, pois até então, tudo que foi feito partiu de colaboração dos pacientes, familiares e pessoas próximas.

Como premissa do grupo, deveriam atuar em rede, pois juntos se vai mais longe. E nessa etapa dos sonhos não foi diferente. O grupo buscou parceria com o CAIS – Centro de Apoio à Inovação Social, uma iniciativa do ICom – Instituto Comunitário Grande Florianópolis. No CAIS os membros do GAL tiveram apoio contábil em parceria com o CRC/SC – Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina. Tendo as orientações necessárias foi mais fácil elaborar o estatuto social e demais necessidades jurídicas. Fortalecendo ainda mais as parcerias, o GAL apresentou seu trabalho para o Vilaj Coworking, um escritório compartilhado onde empreendedores trabalham no mesmo local e dividem custos e benefícios. O Vilaj cedeu ao GAL um espaço para reuniões, quando necessário, sem custo algum.

Um ponto importante nesse processo foi o reposicionamento do grupo de forma estratégica. O antes Grupo de Apoio a Laringectomizados agora seria um núcleo dentro da mais nova organização denominada Associação de Câncer de Boca e Garganta – ACBG Brasil. Com isso os parceiros da Full Designer foram ativados

mais uma vez e os ajudaram com nova marca, peças institucionais e camisetas personalizadas.

Foi instituída uma diretoria contribuinte com o intuito de formar caixa para a organização e pagar despesas pontuais para garantir um bom trabalho. Com a organização instituída, o primeiro feito foi um novo evento, nos moldes do que foi realizado no primeiro, porém agora teríamos profissionais de São Paulo para palestrar e agregar ainda mais conhecimento aos acadêmicos e profissionais, que agora passariam a ser pagantes. Tivemos a presença de vários pacientes e seus familiares o que foi extremamente importante para que pudessem fazer a opção pela colocação posterior da prótese. Nesta edição, a Direção do CEPON se fez presente e elogiou muito toda a organização e a qualidade dos assuntos de batidos. Em razão disso, ao final do evento, disse que encaminhásemos um pedido formal com a descrição de todos os produtos necessários aos laringectomizados, para que o CEPON passe a fornecer aos seus pacientes a completa reabilitação fonatória. Uma grande conquista do GAL e a agora também da ACBG Brasil. Hoje a Associação promove dois encontros mensais para os assuntos administrativos e estratégicos, e outro separado do GAL no formato habitual. O site da ACBG Brasil está sendo desenvolvido e será lançado o mais breve possível com conteúdo de fácil entendimento e que tenha informações práticas de terapias, produtos e procedimentos para os pacientes. Vamos estabelecer parcerias posteriormente como forma de rentabilizar no site, fonte de recursos para a associação.

## ***O envolvimento da sociedade***

Esse tópico não vem como um sonho propriamente dito, mas uma atitude que permeou todo o processo e que foi uma premissa deste trabalho: o envolvimento da sociedade no processo. Como defende o trabalho, o cidadão pode ser protagonista da mudança social e para isso nada melhor que a formação de coalizões, e isso foi claro a todo o momento neste trabalho. Não obstante, segue um resumo a respeito dos atores envolvidos e que contribuíram de alguma forma ao processo bem como uma foto ilustrativa.

## ***Re-evolução***

Se fosse para resumir todas conquistas citadas anteriormente com um único objetivo, de acordo com a própria organização: mostrar ao mundo que os laringectomizados existem. Claro que ao mundo é o grande sonho. Mas se nos concentrarmos em Florianópolis, com toda certeza já foi possível mostrar muito mais do que se fazia anteriormente. E uma vez percebendo que foi possível realizar tanta coisa boa para a comunidade em um espaço de tempo de um ano apenas, o que o futuro os reserva?

Os últimos encontros com o grupo tiveram por objetivo traçar um mapa de sonhos futuros por parte da organização. Como apresentado na Filosofia Elos, a re-evolução é o momento onde nos conectamos com o sonho maior, de fazer ainda melhor o que já estamos fazendo.

Refletir até onde podemos chegar com os talentos, belezas e recursos disponíveis. Sendo assim, ficou definido que o grupo pretende lutar, no curto/médio prazo em duas frentes:

- 1) Sistematização para que o CEPON forneça próteses, trocas, acessórios – gratuitamente a todos os pacientes que necessitam reabilitação fonatória (pensamento escalável, colocar no SUS mas primeiro CEPON);
  
- 2) Escrever projeto para o PRONON angariando recursos do governo pra fazer campanhas de prevenção nas escolas e cartilha educativa.

Com a concretização desta etapa, encerra-se o que foi proposto neste trabalho. Foram diversos sonhos realizados em um curto período de tempo, e mais importante do que o uso da Filosofia Elos neste contexto, foi o despertar dos membros do GAL para o poder mobilizador que eles têm em mãos. A metodologia se mostrou útil como guia de todo o processo e cumpriu seu objetivo proposto no início deste relatório. A parceria com o GAL, agora um núcleo dentro da ACBG Brasil, encerrou de forma satisfatória para ambos os lados e com a certeza de que muitos frutos serão colhidos daqui pra frente.

### *Considerações Finais*

A partir do objetivo geral e dos objetivos específicos apresentados no início do trabalho, expõe-se aqui um

resgate como conclusão do que foi estudado e aplicado. A problemática inicial partiu de uma necessidade da Unidade Concedente de Estágio, no caso a Extensão da ESAG, em como envolver a comunidade acadêmica em ações de extensão que envolvam comunidades, tornando-os cidadãos conscientes de sua responsabilidade na coprodução do bem público. Um possível caminho para a resposta em relação à problemática pode ser visto neste trabalho, mas não de forma exaustiva, vejamos o motivo.

A metodologia escolhida para a promoção do desenvolvimento comunitário foi grande aliada para envolver a comunidade acadêmica, mas não suficiente. Notou-se que o envolvimento de acadêmicos em atividades fora do horário de aula é um tanto difícil. É necessária a existência de motivações intrínsecas bem claras, visto que as extrínsecas são estimuladas, embora não esgotadas, pela metodologia utilizada. Nesta experiência, essa constatação não vale apenas para a comunidade acadêmica, mas para todos os cidadãos que foram mobilizados a participar e que poucos aderiram. Além disso, chegando este ponto do trabalho percebe-se que a ambição inicial foi um tanto grande, visto que se envolver a comunidade acadêmica e a sociedade em geral já foi difícil, tornar essas pessoas conscientes de sua responsabilidade na coprodução do bem público é ainda mais profundo. Na verdade, isso é exatamente um dos objetivos, quicá o maior, que o curso de Administração Pública da ESAG/UDESC tenta cumprir com seus alunos em quatro anos. Com certeza não é algo simples. Contudo, faz-se mister frisar que a dificuldade não representa a

ausência de envolvimento, diversos atores da sociedade contribuíram para o processo e muitos acadêmicos também, havendo assim um envolvimento de acadêmicos e sociedade, ainda que em pequena escala para a quantidade demandas públicas que temos, mas em escala satisfatória para o trabalho produtivo que foi desenvolvido.

Quanto ao objetivo geral do trabalho, que consiste em mostrar a capacidade que uma comunidade tem em se tornar protagonista do seu próprio desenvolvimento, por meio do empoeiramento de cidadãos e formação de capital social, foi muito bem cumprido. O envolvimento dos membros do GAL/ACBG Brasil foi pleno, o que resultou em um desenvolvimento exponencial de algo até então muito pontual. E mais importante que o desenvolvimento, é a visão de futuro e próximos sonhos que a organização já estipulou e quer conquistar mesmo tendo este trabalho acadêmico chegado ao fim. Em relação aos objetivos específicos, foram todos atendidos, totalizando seis objetivos que serão pontuados nos próximos parágrafos.

O primeiro objetivo específico foi mapear comunidades e organizações na Grande Florianópolis que poderiam ter interesse em participar da aplicação prática do que foi proposto no trabalho. O mapeamento não se pautou em nenhum critério específico, mas sim em indicações e conversas com líderes comunitários e gestores de organizações sociais. Foi feito um primeiro acordo com uma escola estadual mas devido à greve deflagrada em Abril de 2015 em Santa Catarina, não foi possível executar

o projeto na escola. Devido a isso foi concretizada a parceria com o GAL posteriormente, havendo necessidade de ajuste de cronograma e expectativas.

O segundo objetivo específico foi formar um grupo de acadêmicos e/ou sociedade em geral que tivessem interesse em participar do processo de intervenção com a comunidade/organização escolhida. Esse objetivo foi cumprido de uma forma diferente, visto que não foi possível formar um único grupo coeso dadas dificuldades explanadas anteriormente. O que houve foi a formação de pequenos grupos, dependendo do foco de atuação, que participaram em momentos distintos do processo. O terceiro objetivo tem relação com o segundo: preparar os integrantes do grupo de voluntários na metodologia usada no estudo. Como dito, não houve um único grupo que tenha passado por todas as etapas ao mesmo tempo, mas isso não quer dizer que não houve preparação e engajamento, o que foi feito grupo a grupo, pessoa a pessoa, em momentos específicos do processo. Contudo, considera-se que o envolvimento de voluntários nesta experiência foi ótimo, dada a grande produção de materiais e suporte realizados.

O quarto objetivo específico foi elaborar uma proposta de intervenção com base na comunidade/organização escolhida e metodologia apresentada. Essa proposta foi nada mais que a apresentação para o GAL sobre o que se pretendia com o trabalho e como a metodologia iria funcionar. A proposta de intervenção representa os sete passos que orientam a

metodologia. A partir dessa conversa é que foi definida a participação do GAL no trabalho. Já respondendo ao quinto objetivo específico, que seria a aplicação da metodologia, percebe-se por todas as demandas identificadas e ações realizadas que a metodologia foi devidamente aplicada e válida para o contexto.

Por fim, o último objetivo específico consiste em analisar pontos destaque e a serem melhorados para uma consolidação de tal metodologia no contexto da Grande Florianópolis, o que foi feito a partir das reflexões destas considerações finais e em tópicos anteriores. De maneira geral, como destaque pode-se falar do sucesso no uso da metodologia, ainda que em um contexto mais administrativo e de gestão. O caráter lúdico e experimental traz um envolvimento muito forte e divertido no atendimento de demandas. Como pontos a melhorar, deve-se pensar em uma concatenação dos passos entre mobilização e ação, tentar envolver ainda mais pessoas, ampliando o impacto social. E também no que tange a seleção de comunidades, principalmente em como fazer o contato, quem procurar e como despertar o interesse no uso da metodologia.

A base teórica utilizada no trabalho teve evidência na prática e ajudou no amadurecimento do processo, visto que cada um dos itens pontuados no marco teórico tiveram presentes ao longo da aplicação da metodologia, seja em ações indiretas ou em reflexões objetivas sobre o tema, como desenvolvimento comunitário e políticas públicas, por exemplo. Sendo assim, o embasamento

teórico se mostrou parte integradora da prática, aprofundando o conceito de cidadania e comunidade, em um sentido de redes de relações sociais com valores compartilhados. As políticas públicas estiveram presente em toda a discussão, visto que a existência do grupo se dá justamente pela ausência de políticas na área, o que reforça ainda mais a importância do terceiro setor coproduzindo os bens públicos e desenvolvendo laços de confiança entre diversos atores da sociedade. O envolvimento de diversos atores no processo e voluntários, se deu pautando-se na ideia de capital social e governança pública, sendo assim possível observar o desenvolvimento comunitário desta comunidade intitulada GAL/ACBG Brasil.

Com tudo o que fora concluído até aqui, percebe-se que foi possível tornar a comunidade do GAL/ACBG Brasil protagonista do seu próprio desenvolvimento por meio do empoeiramento estimulado na metodologia utilizada. E como observado na etapa de re-evolução, este trabalho não se dá por concluído, caracterizando-se como um grande passo inicial para novas mudanças daqui para frente. Agora, pode-se dizer que há uma cultura de capital social e coprodução instituída entre os membros da organização e também nos atores que se envolveram voluntariamente no processo.

Para concluir os comentários acerca da metodologia, ressalta-se que a Filosofia Elos, representada no Jogo Oasis, serviu como guia para a mobilização social com o intuito de gerar alguma mudança concreta no dado ambiente. Não se teve por objetivo instituir a Filosofia Elos

e o Jogo Oasis como métodos corretos de intervenção comunitária, mas sim métodos possíveis, que podem trazer resultados de impacto tanto em contextos de mobilização urbana como em contextos administrativos e de gestão, como foi o caso deste trabalho. Buscou-se aqui mostrar a importância do envolvimento do cidadão com as demandas públicas e além disso registrar o uso de uma metodologia que estimule tal envolvimento. Acredita-se que com maior produção acadêmica sobre o tema mais pessoas farão uso para proposição de mudanças e isso também foi um dos objetivos deste trabalho, que talvez possa ser mensurado futuramente se houver outras iniciativas inspiradas por ele.

Fica como sugestão para a Unidade Concedente de Estágio o incentivo de novos programas e projetos que promovam a interação de acadêmicos com a sociedade em geral, para que juntos enfrentem problemas públicos. O presente trabalho serve como experiência de uma boa prática com sugestão de metodologia que pode ser seguida por qualquer pessoa que comprometa-se a liderar um Oasis. O Jogo Oasis mostrou-se como ótima ferramenta de mobilização social para a realização de sonhos coletivos e espera-se que através deste trabalho mais sonhos possam ser realizados.

### *Referências*

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento Comunitário no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1981.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **O coletivo ilusório: uma reflexão sobre o conceito de comunidade**. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Ed. Universitária, 1985, 189p.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. In: Texto para discussão, n. 630. Brasília: IPEA, 1999.

BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade: O capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil**. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA No 21: 83-108 NOV. 2003.

BLANCHARD, Ken; CARLOS P., John; RANDOLPH, Alan. **Empowerment exige mais que um minuto**. Ed. Objetiva: 1996.

BORNSTEIN, David. **Como mudar o mundo: empreendedores sociais e o poder das novas ideias**. Rio de Janeiro, 2006.

FERNANDES, R.C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FRANCO, Augusto de. **Capital social e desenvolvimento**. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/5ZdGwN>>. Acesso em: 22 mar 2016.

GEISLER, Adriana. **Revisitando o conceito de cidadania: notas para uma educação politécnica**. Trab. educ. saúde vol.4 no.2 Rio de Janeiro Sept. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/R5gKca>>. Acesso em: 22 mar 2016.

HOWLETT, RAMESH, PERL. **Política pública**. Rio de Janeiro. Elsevier 2013.

IDIS. **Instituto de Desenvolvimento Social**. Disponível em: <<http://www.idis.org.br>>. Acesso em: 22 mar 2016.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN G., Francisco. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e**

**sociedade?** Rev. Adm. Pública vol.40 no.3 Rio de Janeiro Maio/Junho 2006.

MENEGASSO, Maria Ester; HEIDEMANN G., Francisco. **Capital social: Região de Rio do Sul**. Florianópolis: UDESC/ESAG, 2006.

MOURA A. B., LEIDES. **Empoderamento comunitário: uma proposta de enfrentamento de vulnerabilidades**. Brasília: Editora Letras Livres, 2008 - 192p.

NEUMANN, L. T. V.; NEUMANN, R. A. **Desenvolvimento comunitário baseado em talentos e recursos locais**. São Paulo: Global, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Health Promotion Glossary**. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/0kwdDG>>. Acesso em: 21 mai 2014.

RAMOS, Leonardo César Souza. **A sociedade civil em tempos de globalização: uma perspectiva neogramsciana**. Disponível em: <<http://goo.gl/4cZzLj>>. Acesso em: 20 mai 2014.

SALM, J., MENEGASSO, M. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público**. Revista Ciências da Administração, v. 11, n.25, p.97-96, set/dez 2009.

SCHIMIDT, Joao Pedro (Org.); HELFER, Inácio (Org.); BORBA, Ana Paula de Almeida (Org.). **Comunidade e comunitarismo: temas em debate**. Curitiba: Multideia, 2013. 240p.

SCHOMMER, P. C. et. al. **Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social**. IN: SCHOMMER, Paula Chies (Org); BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC Editora, 2011. 350 p.; il. P&B; (Coleção Enapegs; v.5).

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2010.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 264 p.

TOMBI, W., SALM, J., MENEGASSO, M. **Responsabilidade Social, Voluntariado e Comunidade: Estratégias convergentes para um ambiente de coprodução do bem público**. [S.I.: s.n.],2000

# *O município como promotor da governança: o caso da gerência de tecnologia da secretaria municipal de educação de Florianópolis*

*Natalia Vieira Martins  
Daniel Pinheiro*

## *Introdução*

As proposições de avanço das teorias de administração pública no Brasil abrem o debate para a transição de modelos burocráticos para o chamado Novo Serviço Público, incorporando nos governos particularidades como aumento da participação social e da *accountability*, substituição do foco nos processos para o foco nos resultados e uma mudança para um perfil de governança e coordenação entre os diversos atores da sociedade.

O Novo Serviço Público, ao fomentar uma mudança na forma de gestão pública, propõe, implicitamente, uma mudança na cultura organizacional do setor público, exigindo a substituição de antigos valores por novos valores, visto que alguns elementos têm se configurado como fundamentais para a existência da

governança, como por exemplo: substituição da estrutura hierárquica por uma estrutura horizontal; empoderamento; distribuição do poder em rede; confiança; negociação entre os diferentes *stakeholders* em prol do alcance do bem comum – o que, segundo Kissler e Heidemann (2006), diferencia a boa governança da simples governança –; cooperação; e *accountability* – tanto no que diz respeito ao acesso universalizado à informação, quanto no que diz respeito à responsabilização dos *stakeholders* por seus atos e decisões, viabilizando a distribuição de autonomia ao longo da rede.

Embora as políticas de desenvolvimento local e de fomento à governança e a gestão articulada em rede se mostrem cada vez mais como medidas efetivas e eficazes na resolução das demandas da sociedade e no provimento do bem público, a universalização dessas práticas depende de outros fatores, como por exemplo, distribuição de poder e autonomia a um número maior de atores, o que afeta diretamente os interesses particulares daqueles que detém o poder atualmente, dificultando o processo de mudança cultural, tanto no campo prático quanto teórico.

Contudo, o município tem aparecido cada vez mais no papel de ator principal na promoção da governança, além de vir obtendo resultados louváveis em termos de desenvolvimento e até mesmo de crescimento econômico. Sendo assim, o mesmo vem se tornando um agente de fundamental importância no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável e na ascensão da

governança, trazendo exemplos relevantes inclusive no que diz respeito à gestão baseada em redes e coprodução. Além disso, considera-se que o município tenha um potencial de indução elevado em comparação com os outros entes da Federação, visto que é o ente mais próximo da população e das organizações do segundo e terceiro setores, sendo então mais acessível, e suas ações mais palpáveis.

Pretende-se, neste trabalho, destacar o papel dos municípios, demonstrando como entes federativos de terceiro grau e esfera mais próxima dos cidadãos podem fomentar o desenvolvimento local e a busca por políticas públicas cada vez mais efetivas, provendo um avanço no que diz respeito à qualidade na prestação do serviço público no Brasil. Para isto, surge como questão problema: “Como o município pode promover o desenvolvimento sustentável com base na gestão municipal baseada nos princípios da governança?”

Nos primeiros tópicos, apresentam-se as teorias utilizadas como base analítica, demonstrando especialmente o papel do município como indutor de mudanças, numa postura de ação de governança. Em seguida, será apresentado o caso da Gerência de Tecnologia da Secretaria Municipal de Educação do município de Florianópolis e analisados os projetos em parceria com a NET e CDI – Comitê para Democratização da Informática.

## ***O município e seu papel na promoção da governança***

Desde a instauração da Constituição Federal de 1988, o município brasileiro caracteriza-se como entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis, tendo personalidade jurídica de direito público interno, conforme o artigo 41, inciso III do Código Civil Brasileiro, dotado de capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações, além de responder por todos os atos de seus agentes, conforme o artigo 37, § 6º da Constituição Federal.

Desse modo, o município torna-se um agente de fundamental importância no processo de promoção das políticas públicas, visto que o mesmo passa a se tornar o ente da federação mais próximo da sociedade e em contato direto com os problemas locais, estando instrumentalizado para promover o desenvolvimento sustentável – dentro da competência constitucionalmente conferida ao mesmo de gerir o interesse local – dado o fato de que uma ação localizada poderia conferir maior efetividade às soluções apresentadas à maioria dos problemas, como por exemplo, da questão ambiental.

Segundo Franco (2010), a nação nem mesmo é uma comunidade concreta, servindo muito mais a interesses políticos e econômicos do que ao campo da mudança social, pois “vivemos em cidades, moramos, estudamos, trabalhamos e nos divertimos em localidades. Ninguém convive no país”. O desenvolvimento a nível local tem se

mostrado muito mais pujante, sendo as mudanças em um viés muito mais qualitativo, do que apenas quantitativo, mostrando-se mais eficaz, inclusive, no que diz respeito à resistência das localidades em relação às crises globais.

Os problemas, bem como as soluções para os mesmos, diferem-se entre si, e muitas vezes são estabelecidas diretrizes gerais para demandas muito específicas, quando advindas do nível Federal, o que pode acabar prejudicando o desenvolvimento de uma região em detrimento de outra e colaborando para a ineficiência e o aumento da desigualdade.

Nesses casos, a ação a nível local poderia encontrar muito mais eficácia e efetividade na resolução dos problemas, evitando também as externalidades negativas e potencializando as positivas. De acordo com Goldsmith e Eggers (2006, p. 22) “o modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação” e soluções de tamanho único vem dando lugar a abordagens customizadas, visto que os problemas colocados por “populações diversas e móveis passaram a desafiar cada vez mais as soluções simplistas”.

A respeito da necessidade de novos arranjos e da capacidade do município de promover da melhor maneira o desenvolvimento, Farah (2001, p. 141-2) explica que:

[...]a redefinição da esfera pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uni

organizacional centralizado que caracterizava o período anterior. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil. [...] Ao afirmar-se que as políticas sociais no nível local já não parecem se restringir ao padrão de provisão estatal exclusiva, procura-se chamar a atenção para a consolidação, no nível local, da capacidade de implementar políticas e de promover ações orientadas de alcance coletivo. Esta nova governança – em construção – supõe mecanismos de interlocução com diversos atores e a consolidação de parcerias.

Iniciativas como da Prefeitura de São Paulo, por exemplo, onde houve a instituição de trinta e uma subprefeituras, demonstram que além de visar o fortalecimento da democracia a nível local é preciso considerar outros elementos, como a participação social. As subprefeituras têm descritas em suas funções questões como a integração e articulação com as subprefeituras vizinhas, outra particularidade interessante e positiva sob o prisma do federalismo brasileiro. É preciso considerar que um dos grandes problemas do federalismo é a competição horizontal e também vertical entre os entes federados, onde, segundo Cunha (2004) “em algumas situações, nos espaços metropolitanos, por exemplo, a ausência de formas de pactuação federativa agravava os problemas sociais e urbanos”. Para Abrucio (2001) *apud* Cunha (2004, p. 6) “as relações intergovernamentais devem ser regidas pela construção de redes de controle e cooperação”.

Para Franco (2010), uma abordagem de gestão local adequada, e que se mostra uma alternativa à burocracia tradicional, é justamente a governança, visto que esta traz implícita a articulação em redes, permitindo maior inovação, flexibilidade e empreendedorismo. Além disso, é fato que a maior parte das atividades requer a capacidade de articulação e gerenciamento das redes de parceiros, o que faz com que se tornem importantes habilidades de negociação e cooperação (FRANCO, 2010; GOLDSMITH E EGGERS, 2006). Logo, é preciso observar que a emergência de um modelo de governança, distanciando das tradicionais formas de governo hierárquico, é necessária, inclusive e principalmente em âmbito local. Para Kissler e Heidemann (2006, p. 482),

[...] a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de "poder e dinheiro", ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. [...] a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia [...] ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

Dias (2011) aponta para a importância da gestão estratégica de redes de cooperação, na implementação de

políticas públicas, como catalisador do processo de desenvolvimento local e regional. A gestão de redes se mostrou como um fator importante que impulsiona o desenvolvimento das regiões, considerando como fundamental a articulação entre os diversos atores, o que este traz desafios multidimensionais que podem ser complementados pela atuação cooperativa em rede. Deste modo, dá-se provisão à estrutura de governança municipal com base na cooperação, promovendo-se o equilíbrio no papel dos atores envolvidos.

Com a promoção da governança a nível local, na municipalidade, a emergência deste modelo em todos os níveis da Federação aconteceria de maneira mais facilitada, transformando o *modus operandi* da gestão pública brasileira de um governo tradicional para governança, promovendo então o verdadeiro sentido de Federação, que inclui autonomia, articulação e cooperação. Assim, o município pode ser encarado, pelos bons exemplos e boas práticas, não apenas como indutor de mudanças nos níveis locais, mas também inspirador de mudanças em nível estadual e federal.

### ***A gestão em rede no município de Florianópolis: caminhos metodológicos***

Trata-se de pesquisa desenvolvida no período de março/2014 a novembro. A pesquisa realizada pode ser caracterizada como uma pesquisa qualitativa, descritiva e desenhada a partir da lógica do estudo de caso único do tipo holístico (YIN, 2001). Quanto ao tempo, tratou-se a pesquisa como desenho transversal, analisando-se

estaticamente o objeto, sem preocupação inicial de considerar a mudança neste tempo de imersão, tendo-se em vista que a complexidade normativa exigiria mais tempo para um recorte longitudinal. Como sua referência encontra-se em dados de nível estratégico, a unidade de análise considerada para a pesquisa se concentrou no nível gerencial, tendo sido entrevistados os gestores dos contratos, na Prefeitura e nas organizações parceiras.

Como sugere Triviños (1987), para o estudo de caso serão consideradas vários métodos de coleta de dados, de modo a abranger o objeto com maior intensidade. Na primeira etapa, houve o reconhecimento da problemática e o mapeamento dos setores envolvidos, dando-se estrutura ao caso. Para isto, utilizou-se dos princípios da observação direta por um dos pesquisadores, com inserção diária em todo período nas atividades do setor, mantendo-se um registro sistemático das atividades pertinentes ao desenvolvimento deste trabalho. Além disso, o estudo concentrou-se na análise documental, e na realização de entrevistas com os gestores.

Com a análise documental procurou-se observar nos instrumentos legais os elementos objetivos da lógica normativa de cooperação. As entrevistas realizadas tinham, portanto, de trazer a lógica subjetiva da relação de parceria, como também serviram para confirmar as observações realizadas ao longo do período, como também, obter as informações complementares à análise documental e aos dados tomados como registro sistemático ao longo do tempo. Os dados obtidos foram

analisados de forma interpretativa pelos pesquisadores e sua triangulação (CRESWELL, 2010) feita durante o processo, de acordo com os achados de campo, concatenando as principais ideias a partir de análise sistemática, tomando-se como referência o quadro teórico da pesquisa.

### ***Termo de cooperação NET E SME***

Desde 2008, a empresa de comunicações NET possui em sua estrutura organizacional o setor de Responsabilidade Social, que se encontra ligado ao setor de Comunicação Interna. A empresa pratica a responsabilidade social em seus projetos sempre com foco em educação, promovendo-a por meio do que a NET sabe fazer – entretenimento, conteúdo e tecnologia. A empresa acredita que todos os atores envolvidos saem ganhando nesta parceria intersetorial, que gera também oportunidades de *networking*. Desde agosto de 2013, a empresa vem entrando em contato com a Prefeitura de Florianópolis, por meio da Gerência de Tecnologia da Secretaria Municipal de Educação, buscando implementar um de seus projetos no município: o Educonexão.

O projeto Educonexão é uma iniciativa da NET Educação em parceria com o Instituto Crescer (organização do terceiro setor), que tem por objetivo preparar professores para usarem as tecnologias digitais em processos de ensino que engajem os alunos na aprendizagem, por meio de um curso de formação com duração de seis meses. Em contrapartida à participação dos professores da rede municipal de ensino no curso, a

empresa fornece aos municípios pontos de internet de 10Mb, além de pontos de televisão de rede fechada (NET Educação). O Instituto Crescer é contratado pela NET para cuidar da parte da gestão do curso: contratação de profissionais, acompanhamento dos professores matriculados no curso, formação alcançada em cada curso, etc. A NET tem reuniões mensais com o Instituto para acompanhar seu trabalho na realização dos cursos de formação, tendo total controle sobre o fluxo do processo e o correto desempenho das atividades planejadas.

No caso da parceria com Florianópolis, o interesse na promoção da mesma veio por parte da NET, quando o Diretor da Regional Sul julgou ser importante estabelecer parceria com a cidade de Florianópolis e levou essa demanda para a matriz, que autorizou e fez todo o contato formal para colocar a parceria em prática.

O projeto Educonexão é realizado por intermédio de investimento social privado, com verba da própria empresa NET, sem nenhum tipo de incentivo advindo do setor público para a sua execução. No quadro 1 é apresentado um resumo com as obrigações de cada parte envolvida no termo de cooperação.

Quadro 1: Resumo do contrato entre a NET e a Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis

FORMA	ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS	SETOR	OBRIGAÇÕES
<p><b>Termo de Cooperação</b> -                      "Princípios de boa-fé, probidade, confiança e lealdade, abstendo-se cada parte de adotar conduta que prejudique os interesses da outra."</p>	Prefeitura Municipal de Florianópolis	1º setor	Indicar profissional que seja responsável pelas condições necessárias à realização do curso; disponibilizar laboratórios de informática para realização do curso; viabilizar a participação dos professores; organizar evento inaugural com mobilização de autoridades e imprensa.
	NET	2º setor	Doar pontos de TV e Internet para as escolas participantes do curso em regiões cabeadas; contratar o Instituto Crescer para realização do curso EDUCONEX@O, bem como acompanhar a execução das atividades desenvolvidas pelo mesmo.
	Instituto Crescer (Parceiro técnico NET)	3º setor	Planejar, manter e controlar os recursos necessários à realização do curso; emitir a certificação e garantir que a mesma atinja 70% dos professores envolvidos; emitir relatório mensal e final de projeto, com a avaliação do curso.

Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

## ***Expectativas***

Conforme descrito no contrato, os resultados esperados pela NET através deste projeto são: (a) Contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira, propiciando novas estratégias de ensino com suporte de tecnologias digitais; (b) Estimular uma rotina de planejamento e avaliação permanente pelos professores; (c) Sensibilizar os professores sobre a necessidade de privilegiar um currículo, cujo foco maior está no desenvolvimento das competências básicas, como previsto nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino; (d) Elevar a autoestima dos professores que terão seus trabalhos publicados no Portal NET Educação.

Por conseguinte, o objeto do contrato é a execução do curso. Espera-se que o curso oferecido aos profissionais da educação possa gerar impactos positivos na sua rotina de trabalho com o uso da tecnologia. Os processos administrativos, bem como a rotina de sala de aula, podem ser bastante facilitados e beneficiados pelo uso desses novos recursos, além de haver uma motivação aos profissionais envolvidos no curso que se beneficiarão com a aprendizagem de novos conhecimentos.

Já o foco das expectativas da Prefeitura em relação à parceria está destinado à possibilidade de provimento de internet de melhor qualidade em algumas escolas, que se encontram nas áreas de cabeamento abrangidas pela empresa, a um custo reduzido para a Administração. Não que o provimento de internet de melhor qualidade a

custos reduzidos não seja um bom motivo para realizar tal parceria – até porque somente<sup>i</sup> com a provisão de internet através da parceria com a NET, a Gerência de Tecnologia já tem gerado uma economia mensal de R\$ 63.194,79 (sessenta e três mil, cento e noventa e quatro Reais e setenta e nove centavos) nos custos operacionais da Secretaria de Educação, devido ao cancelamento dos antigos pacotes com a empresa Oi. Mas, perceber a parceria somente por esse aspecto acaba por simplificar o significado da própria parceria e até reduzir os impactos positivos que o mesmo é capaz de promover, no que diz respeito ao provimento do bem comum.

Ou seja, a oportunidade implícita no termo de cooperação que contratualiza a parceria não se resume à cobertura de atividades operacionais, mas sim de *possibilitar capacitação e aprendizagem a servidores públicos na questão do conhecimento acerca do uso de tecnologias* – que ainda é um quesito visivelmente frágil nas escolas do município de Florianópolis – possibilitando ainda a melhoria das rotinas administrativas das unidades educativas, bem como novas oportunidades no que diz respeito ao ensino-aprendizagem, ampliando o impacto do projeto no município.

Parcerias como esta possibilitam a superação da visão tradicional do conceito de terceirização, assim como da visão mais “gerencialista” do conceito de coprodução – focada no aumento de economia e eficiência por parte do setor público, otimizando sua relação de custo-benefício e considerando o cidadão como cidadão-cliente.

No entanto, para que essa superação ocorra e para que a promoção do bem público seja maximizada, é necessário que haja compartilhamento de responsabilidade entre as partes e que elas se mantenham engajadas em busca de um objetivo comum, sendo a confiança e a reciprocidade pressupostos básicos para a manutenção dessa relação. Deste modo, no que diz respeito à cultura político-administrativa brasileira, seria imprescindível a evolução do engajamento movido por interesses pessoais para um engajamento movido pela promoção do bem comum e para o interesse público.

A forma de gestão e os métodos utilizados na administração pública brasileira parecem fazer com que nossa atenção esteja sempre voltada para a resolução de problemas e em apagar incêndios, enquanto deveria estar focada em iniciativas que trazem verdadeiramente os impactos positivos para a sociedade e geram seu bem comum, visto que esse último parece nos exigir mais trabalho, mais tempo e menos reconhecimento – fatores-chaves para aqueles que ocupam cargos apenas por um determinado período de tempo, como comissionados ou cargos políticos.

Contudo, quando se torna perceptível que não há congruência dos atores envolvidos na parceria em relação ao objeto do contrato, havendo então uma divergência de interesses que acaba por subutilizar a parceria e diminuir os impactos positivos que poderiam ser gerados, o processo acaba por ser prejudicado, e a manutenção do

*networking* entre os atores se extingue, diminuindo o leque de parceiros dispostos a contribuir com a administração pública por conta da falta de comprometimento desse ator com o que foi acordado outrora, visto que um dos princípios básicos para a coprodução é a criação de laços de confiança, o fortalecimento do capital social entre as partes.

### ***Convênio entre CDI e PMF***

O CDI - Comitê para Democratização da Informática - é uma organização não governamental sem fins lucrativos, que tem por objetivo promover a inclusão social utilizando a tecnologia da informação como um instrumento para a construção e exercício da cidadania.

A PMF, por intermédio do IGEOF - Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis - tem um convênio de cooperação técnico-financeira com o CDI para financiamento da estrutura necessária à realização de um dos projetos realizados pelo mesmo, o "CDI Telecentro".

O projeto acontece em parceria ainda com organizações de base reconhecidas e respeitadas nas comunidades (associações de moradores, por exemplo), em que estas fornecem o espaço físico para a realização do projeto.

O projeto "CDI Telecentro" engloba cursos de capacitação, oficinas e também serve como uma *lanhouse*

aberta à comunidade. O curso de manutenção e montagem utiliza equipamentos inservíveis a várias organizações, que os doam ao CDI para sua reutilização. Aqueles equipamentos ou peças que não têm mais possibilidades de reaproveitamento são destinados a organizações que trabalham com destinação correta desses materiais e que são escolhidas mediante exigência de certificação ambiental.

Alguns outros projetos, como o “Projeto Cidade Melhor”, que tem por objetivo disseminar a conscientização acerca da destinação correta de materiais tóxicos, principalmente dos equipamentos de tecnologia – que, quando destinados incorretamente, são bastante poluidores e nocivos ao meio ambiente e à saúde – também são realizados em parceria com órgãos da Prefeitura de Florianópolis.

A iniciativa para a realização desta parceria no projeto “CDI Telecentro” partiu do próprio CDI, que atualmente opera em nove comunidades de Florianópolis, sem mais nenhum envolvimento com a administração pública, a não ser na prestação de contas para o recebimento dos valores englobados no convênio e necessários à manutenção do projeto.

Desta forma, mais uma vez se pode ver uma boa iniciativa, partindo desta vez da articulação com o Terceiro Setor, sendo subutilizada por conta da falta de interesse da administração pública, que cumpre sua tarefa apenas analisando os custos e efetuando o pagamento dos mesmos, sem analisar sequer se a iniciativa que apoia tem

gerado os impactos esperados ou não, bem como a dimensão destes impactos.

### *A destinação dos equipamentos de informática da Prefeitura para o CDI*

Segundo o Diretor Executivo do CDI de Florianópolis, o CDI é a única organização social sem fins lucrativos de Florianópolis que recebe equipamentos de informática inservíveis para as mais diversas organizações, com o intuito de reaproveitar esse material quando possível ou descartá-lo corretamente.

É importante ressaltar que o interesse do uso desse contrato como objeto de estudo do presente trabalho se deu em função da orientação recebida dentro da Secretaria de Educação de que os materiais de informática só podem ser doados ao CDI, pois este os reciclará e montará novos equipamentos, devolvendo-os como equipamentos de informática para as escolas da rede municipal.

No entanto, em entrevista com o gestor, descobriu-se que não há nenhum contrato ou acordo firmado entre a Prefeitura e o CDI em relação a essa parceria, ou seja, nem a Prefeitura é obrigada a doar somente ao CDI, nem o CDI deve qualquer tipo de contrapartida à PMF, como pensam alguns servidores da Administração.

Com a informação de que o CDI é a única organização social da cidade que trabalha com destinação correta de materiais de informática em Florianópolis, e com a percepção do tamanho da máquina administrativa

municipal, que é grande consumidora de produtos e serviços do comércio local, e responsável também pela geração de grande quantidade de lixo por meio de sua estrutura, percebe-se que a questão da preocupação com a destinação correta dos equipamentos de tecnologia está bastante defasada.

É notável também a falta de uniformidade de informações para os setores, bem como a ausência de normas reguladoras que institucionalizem e padronizem o descarte de equipamentos eletrônicos – o que faz com que muitos dos descartes aconteçam de maneira irregular. E ainda, quando há doação de algum material de tecnologia ao CDI, em momento algum a Prefeitura faz um acompanhamento da destinação que foi dada ao mesmo, para certificar-se de que a organização esteja sendo realmente ecológica e socialmente responsável no uso desse material.

Ressalta-se que esta é uma problemática que, com a gestão adequada, poderia servir de modelo para diversas organizações do setor público, nas variadas esferas, que vive em seu cotidiano o mesmo deságio em relação à destinação de equipamentos tecnológicos e de patrimônio que não são mais utilizados.

### *Análise de Causas e Consequências*

É possível pontuar algumas causas e consequências para a falta de preocupação com a questão do descarte, bem como a respeito da falta de ações em parceria com outras organizações, no âmbito da Secretaria de Educação

de Florianópolis. Nesta análise, a discussão tem início pelas consequências, já que essas são mais visíveis e palpáveis do que as causas da problemática em questão.

A primeira e mais visível delas é a quantidade de resíduos – no caso em análise, os equipamentos eletrônicos – que grandes estruturas produzem diariamente. A Secretaria de Educação possui cento e doze unidades educativas em sua rede, e todas elas possuem pelo menos um equipamento de informática em suas instalações, além das quatorze gerências e cinco diretorias que constituem o órgão central, onde vários equipamentos de informática também são utilizados. Certamente há uma troca periódica de equipamentos que ficam obsoletos, e não há nenhuma regulamentação ou orientação interna para o descarte desse material, e muito menos supervisão em relação a isso.

Ademais, a responsabilidade pela manutenção dos equipamentos de informática da Secretaria de Educação é de uma empresa terceirizada, contratada mediante licitação e com contrato vigente por um ano. No entanto, o órgão público em questão não faz uso de possíveis critérios sociais ou ambientais para a realização de uma licitação sustentável, que se baseia na prerrogativa de promover o desenvolvimento nacional sustentável, previsto no art. 3º da Lei Nº 8.666/1993.

A manutenção de equipamentos de informática também é uma atividade que gera resíduos de natureza tóxica, e de acordo com o Centro de Tecnologia Mineral

(CETEM), cerca de 70% dos metais pesados encontrados em lixões e aterros controlados são provenientes de equipamentos eletrônicos descartados, que acabam por contaminar o solo e lençóis freáticos, colocando em risco a saúde pública. No entanto, no certame licitatório, bem como no contrato, não há nenhuma cláusula que exija da empresa vencedora uma postura sustentável ou pelo menos a realização de um balanço que sirva como prestação de contas à Prefeitura sobre a destinação dos resíduos gerados por tal atividade.

Outra consequência diz respeito ao que deixa de ser feito pela Administração Pública quando ela não tem um meio formalizado e institucionalizado de fazer o descarte correto desse tipo de material: não há exemplo para o restante da sociedade, nem para os servidores.

Já entre as causas da falta de atenção e sistematização dada ao descarte dos equipamentos de tecnologia, destacam-se quatro principais na Secretaria de Educação de Florianópolis.

A primeira delas, e acredita-se que seja este um problema na maioria das organizações públicas, é a falta de um setor com pessoas responsáveis pela responsabilidade socioambiental na organização pública. Grandes empresas do segundo setor já agregaram departamentos de responsabilidade social à sua estrutura, como, por exemplo, a empresa NET – importante *stakeholder* de um dos objetos de análise do presente artigo.

Profissionais focados em ações mais estratégicas é parte do segundo problema verificado no cotidiano da Gerência de Tecnologia, cujos gestores, abarrotados de serviços operacionais, concentram suas energias em apagar incêndios, deixando passar a possibilidade de pensar e planejar ações mais estratégicas para os setores e para o órgão.

Gerentes e diretores encontram-se no nível tático da gestão, e não deveriam ocupar-se com a execução de trabalhos operacionais. As equipes de trabalho deveriam ser constituídas de maneira que servissem de apoio ao gestor, deixando o mesmo livre para pensar ações mais estratégicas necessárias ao ótimo funcionamento do mesmo. Essa é uma das causas para a problemática encontrada também na parceria entre a Secretaria e a NET.

Esse mesmo problema foi apontado no diagnóstico realizado na Prefeitura de Florianópolis no período gerido pela Prefeita Ângela Amin (1997- 2004), que pretendia mapear a situação da Prefeitura à época e montar um planejamento estratégico visando a uma reforma gerencial nos anos seguintes. Este caso foi citado por Caulliraux e Yuki (2004, p.148), que constataram que as “atribuições estratégicas perdem relevância devido ao foco nas ações operacionais”. Logo, é possível deduzir que, desde aquela época até os tempos atuais, não aconteceram muitas mudanças nesse sentido.

Sendo assim, a percepção no que diz respeito à maximização do bem público por meio de parcerias, bem

como da necessidade de engajamento e responsabilização mútua pelos resultados alcançados através do esforço de trabalho colaborativo e da ampliação da publicização dos mesmos a um maior número de interessados, é algo que ainda não se encontra implícito e disseminado ao longo de todo o corpo de servidores da estrutura dos órgãos governamentais. Por este motivo, muitas vezes o *déficit* encontrado em relação ao potencial de bem público a ser gerado e o gerado efetivamente, e as parcerias e políticas públicas colaborativas que deixam de ser colocadas em prática, não são fruto necessariamente de má fé dos gestores, mas da falta de conhecimento técnico e estratégico dos mesmos – visto que nem sempre cargos estratégicos e táticos da administração pública são ocupados por pessoas com conhecimentos de gestão na sua área de atuação.

O gestor que venha a ter como objetivo fortalecer a gestão pública baseada em redes e beneficiar a administração pública e a sociedade por meio do uso deste artifício deve, além de viabilizar a maximização do bem público através das parcerias firmadas, ter um olhar para galgar novas parcerias com novas organizações, estando sempre atento às mudanças da sociedade e às suas novas demandas. A administração não perde apenas quando subestima os resultados dos contratos de parceria, mas também quando deixa de galgar novas perspectivas nos seus mais diversos campos de atuação

Essa questão oferece um paralelo com a discussão sobre a cultura organizacional e a disseminação da mesma

ao longo da estrutura organizacional, pois se o gestor de um órgão pensa baseado em determinados valores, mas não envolve seus subordinados em seus projetos e menos ainda repassa suas crenças e o *modus operandi* que quer que guie sua gestão, provavelmente suas ideias não terão adesão, fazendo com que a rotina de processos dos setores seja priorizada em detrimento de novos projetos.

De encontro a isso, temos a terceira causa para a problemática em questão: ausência de ações orientadas por certos princípios e ideais desejáveis para essas situações. A falta de institucionalização de certos costumes e valores ao longo da organização, bem como de meios para a execução de certas atividades, faz com que as mesmas acabem sendo feitas de acordo com as instruções dos gestores de cada setor, pois estes não possuem uma orientação formal de “como proceder”, a exemplo do que já foi citado e que acontece no descarte dos equipamentos eletrônicos, gerando então desorganização e pluralidade de orientações em relação a um mesmo objeto.

A quarta e última causa principal para certas ações deixarem de ser adotadas dentro, e também por intermédio da Administração Pública, diz respeito à falta de confiança mútua entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor e organizações empresariais. A exemplo do que acontece nos dois casos estudados neste trabalho, a iniciativa ainda parte muito mais das organizações do segundo e terceiro setor para a formação de parcerias com o Estado, do que do Estado para com

elas, questão também levantada pelo gestor do CDI durante sua entrevista.

Na visão do diretor do CDI, a Administração Pública ainda não deixou de se ver e de agir como a única organização capaz e responsável pela geração do bem público, subutilizando o Terceiro Setor, que poderia estar atuando como seu braço direito na provisão de inúmeros serviços. Não se deve generalizar essa afirmação para todos os órgãos da Administração Pública, e sim considerar cada caso, ação, ou necessidade em particular. No entanto, este distanciamento faz parte de um cenário bastante comum.

Além do mais, o engajamento e responsabilidade mútua dos envolvidos em prol do objetivo almejado pela parceria contribuem para a promoção da *accountability*, visto que esta exige não só a transparência e prestação de contas acerca dos projetos e programas, mas também “exige a responsabilização contínua dos envolvidos nas decisões e na execução dos serviços” (SCHOMMER, BUENO e KUNZLER, 2010, p. 5). Conseqüentemente, contribui-se para a distribuição de autonomia ao longo da cadeia de trabalho, fomentando também a governança.

### ***Para além do caso: considerações gerais e proposição de alternativas***

Para a realização de ações para o provimento do bem público através de parcerias, envolvendo todos os setores da sociedade, é necessário que existam pessoas e estrutura dentro do próprio governo que fomentem e

viabilizem a concretização dessas ações. Desse modo, observa-se que a prática só é possível a partir da adoção de novos valores, bem como de uma nova forma de gestão pública.

Como percebido no caso, não é necessária a criação de inúmeras estruturas e alocação de grande volume de recursos humanos, acarretando numa grande oneração aos cofres públicos, para que a mudança ocorra. Não é necessário, por exemplo, que haja uma estrutura responsável por um tema específico em cada Secretaria, como observado no caso, considerando o volume de parcerias possíveis. Muitas vezes essas parcerias têm um cunho intersetorial, englobando mais de uma Secretaria ou, em última instância, podendo operar em vários órgãos, o que traria um conflito em relação às competências administrativas dos contratos e parcerias, prejudicando o andamento dos mesmos. Logo, é necessária uma nova postura, inclusive, na revisão dos contratos e na visualização de possibilidades.

No caso analisado, por exemplo, deve-se encontrar uma solução que traga unidade de comando às ações, havendo uma diretriz unificadora das decisões dentro da esfera de trabalho em rede na administração pública municipal, cabendo não somente aos gestores dos setores a decisão sobre a consecução ou não das parcerias. Uma estrutura catalizadora e fomentadora, que facilite e fiscalize a realização dos contratos e das parcerias e que trabalhe para fortalecer não só a coprodução com os demais atores do mercado, como também as relações de

cooperação intragovernamentais, garantindo a manutenção dos laços de confiança entre todas as partes envolvidas (*stakeholders*).

No caso da Gerência de Tecnologia da Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, as parcerias têm acontecido da seguinte maneira: há um interesse extragovernamental em realizar parcerias; o interessado procura o setor responsável pela área em que deseja implementar a ação e conversa com o gestor responsável; as demais esferas de governo não ficam sabendo da possibilidade de realização da parceria, caso o gestor não comunique, ficando somente a cargo do gestor setorial decidir acerca da realização ou não da parceria. Dessa forma, escolhas que poderiam beneficiar a prestação do serviço público a partir de ações cooperativas podem deixar de ser feitas, visto que apenas uma pessoa ou um pequeno grupo toma conhecimento e decide acerca do assunto.

Com a existência de uma estrutura única competente para analisar as propostas e vislumbrar oportunidades de parceria esse problema poderia ser sanado, considerando que se espera que a pessoa que esteja à frente dessa nova estrutura seja capacitada para atuar na mesma – embora cargos de gerência, direção e coordenação sejam preenchidos por agentes comissionados escolhidos pelo gestor municipal, e não por servidores que tenham passado por testes de competência técnica e gerencial para tal. Os setores não seriam excluídos do processo de análise e a decisão acerca da

realização ou não das parcerias ou de ações propostas, mas não seriam os únicos a terem essa responsabilidade, compartilhando a possibilidade de análise e decisão entre mais setores, o que acarreta num compartilhamento de poder acerca do assunto.

No caso do convênio entre a Prefeitura de Florianópolis e o CDI, por exemplo, o contrato foi viabilizado pelo IGEOF – Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis – entidade autárquica criada em 2003, vinculada à Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável desde 2009, que é comandada por um conselho gestor composto por entidades representativas da sociedade e presidido pelo prefeito municipal. Segundo o site do IGEOF (2014), a entidade segue a filosofia do trabalho em rede com o objetivo de criar – com o uso da ciência e de novas tecnologias – cadeias autossustentáveis de oportunidades sociais e econômicas, tendo por missão servir de instrumento aglutinador de forças para a inclusão social da população de Florianópolis.

A Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável foi criada em 2009 com o objetivo de promover a inovação e a cidadania para o desenvolvimento econômico sustentável do município de Florianópolis, trabalhando entorno de três eixos estratégicos: talento, tecnologia e redes. Destaca-se aqui o eixo “redes”, como elemento institucional, por este objetivar congregar e articular os atores públicos e

privados para promover a inovação e o desenvolvimento sustentável, indo de encontro aos princípios e objetivos disseminados pela teoria da coprodução do bem público. O planejamento público, seguindo essa linha de pensamento, por si só, já é uma inovação na administração pública, historicamente tão engessada em relação às mudanças.

Além da inovação com o pensamento colaborativo implícito nesta nova Secretaria e em seus órgãos e entidades subordinadas, o termo “desenvolvimento econômico sustentável” também se mostra como uma novidade, visto que as iniciativas deste tipo, a nível municipal, ainda são muito modestas, segundo explica Bratz *apud* Biderman (2008).

A criação desta Secretaria como uma nova estrutura organizacional na composição dos órgãos do município de Florianópolis tem o potencial de trazer uma nova dinâmica - embora a maneira como ocorra a utilização dessa nova estrutura dependa do gestor do município, sua ideologia e se dê de acordo com o que este agente julgar como prioridade, caindo novamente no problema da descontinuidade político-ideológica, que muitas vezes prejudica ou descontinua algumas ações. Entretanto, a existência dessa estrutura no município já é um importante avanço em relação à gestão participativa e coprodução do bem público, a qual, com pequenos ajustes, pode se tornar um órgão articulador e de relevância social e econômica, desde que tenha credibilidade e efetividade diante da sociedade.

O problema da descontinuidade política, embora não possa ser totalmente sanado com a criação de novas estruturas organizacionais, pode ser inibido, principalmente se as ações desempenhadas por essas estruturas vierem fortemente a público, tornando-se do conhecimento da população e ganhando o apoio e simpatia da mesma, que cobrará pela continuidade de tais ações, dificultando aos futuros gestores que descontinuem as mesmas – por isso a importância do *marketing* no setor público.

Para sanar o problema de falta de um setor e de pessoas responsáveis por articular organizações de diferentes setores do mercado e viabilizar parcerias para a construção do bem público no município de Florianópolis, percebe-se a possibilidade de utilização da estrutura já existente da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável, ajustando apenas alguns pontos no que diz respeito à diferenciação entre crescimento (viés puramente econômico) e desenvolvimento (englobando além de crescimento, aspectos ambientais e sociais), sendo que este último ponto deve ser mais trabalhado; além de alocação de recursos humanos realmente capacitados e com perfil empreendedor para galgar novas perspectivas e oportunidades para a gestão pública municipal.

### ***Gestão Colaborativa***

Com o estudo de caso foi possível observar que, embora possa se considerar como positivas as intenções

por parte da administração pública na consecução das parcerias com outros setores da economia, estas ainda se encontram num campo muito subdimensionado, impregnados por valores típicos da chamada “velha administração pública”, associados a características “gerencialistas” marcantes, visto que o conhecimento acerca da gestão em rede e a prospecção dos potenciais impactos ainda são feitos de maneira errada e restrita. É preciso considerar, portanto, que isso passa pelas limitações, já citadas, dos recursos humanos que ocupam os cargos de decisão da organização pública.

Por esse motivo, ter uma estrutura na própria organização pública que traga para a mesma um olhar mais tecnicista e estratégico acerca do assunto deve trazer melhores resultados aos programas e ações, agregando-se a isso uma moderna visão de relação com o cidadão, no que concerne à produção do bem público. Pretende-se que se tenha um estímulo interno à realização de ações e políticas públicas por meio de parcerias estruturadas em redes, além de apoio aos setores na consecução das mesmas, bem como levar uma visão mais estratégica e crítica para o monitoramento dos contratos colaborativos, visando tornar as parcerias mais consistentes e maximizar os resultados obtidos através das mesmas.

O gestor vislumbrado para ocupar um cargo de prospecção, implementação e fiscalização de parcerias deve ter competência técnica e uma visão avançada da administração pública, sendo coerente com as proposições do Novo Serviço Público (DENHARDT, 2012), com perfil

empreendedor e proativo, a fim de alterar o estereótipo do servidor público brasileiro. Desse modo, faz-se necessário que este profissional esteja preparado para organizar e fomentar o uso de parcerias e trabalho em rede em busca do bem público, onde ambas as partes envolvidas no processo sejam responsáveis pelo alcance dos resultados, agindo com responsabilidade social e ambiental, fortalecendo assim os laços de confiança entre todos os setores da economia e a sociedade, tornando cada vez mais as políticas públicas efetivas e legítimas e alcançando maiores níveis de governança.

Não obstante, o profissional deverá ser capaz de envolver os gestores funcionais sempre que houver uma oportunidade de parceria nos setores, criando uma estrutura colaborativa, que trabalha conjuntamente, ajudando a disseminar os valores da coprodução e de trabalho em rede ao longo de toda a estrutura organizacional da Prefeitura de Florianópolis, alterando a cultura político-organizacional, com vistas a mudar a cultura de toda a sociedade. O gestor estará, ainda, livre para consultar e articular-se com as assessorias e setores já existentes na estrutura organizacional, conforme sua necessidade, para a consecução dos contratos de parceria.

A atividade de engajamento deve ser realizada em conjunto entre todos os *stakeholders* envolvidos na parceria, garantindo que os objetivos desenhados sejam claros e atingíveis para ambas as partes, tornando-os então objetivos reais.

Contudo, existe a necessidade de ter uma pessoa que seja a responsável última pelas parcerias firmadas, trazendo unidade de comando quando for necessário o direcionamento aos setores. Esse profissional, no entanto, deve alocar e envolver as pessoas certas no projeto, levando as mesmas a se comprometerem com os resultados obtidos e com o bem público gerado, devendo, ainda, induzir o processo de responsabilização, sendo necessário determinar os atores responsáveis para cada atividade, tornando viável um processo de acompanhamento e, portanto, fiscalização no cumprimento das obrigações de cada parte envolvida no projeto, de maneira a permitir a prática da *accountability* nos processos.

A prática de fiscalização sobre o andamento dos contratos também deve ser fortalecida, prevenindo que o projeto fracasse e propiciando tempo hábil para correções dos possíveis erros que aconteçam ao longo do caminho, tendo-se a possibilidade de corrigir e realizar o que foi proposto dentro do tempo acordado.

Além disso, a fiscalização ferrenha tem o objetivo de fazer com que as ferramentas de gestão cumpram com o seu propósito, visto que na experiência brasileira, em muitos casos, já temos ferramental e base legal suficiente para gerir o estado com mais governança e democracia, no entanto, a deturpação dessas ferramentas acaba desvirtuando sua finalidade e levando a efeitos convencionais - como no caso do Regime Diferenciado de Contratação, que visava flexibilizar e facilitar certos

investimentos e acabou servindo, em grande parte, como ferramenta para facilitar o desvio de dinheiro público.

Por outro lado, a maioria dos contratos de parceria tem tempo limitado, sendo, portanto, projetos finitos, ou ainda, ações isoladas. O término pode se dar através de diversas maneiras, como por exemplo, pelo alcance dos objetivos almejados dentro de determinado tempo, pelo surgimento de uma demanda mais relevante ou ainda por desistência das partes ou falhas no processo que venham a tornar o projeto inviável. Há casos em que a parceria pode ser renovada, como é o caso, por exemplo, do atual convênio entre a PMF e o CDI, onde o mesmo tem duração de um ano, sendo renovável.

Ao fim de cada projeto ou ação, antes de renovar as parcerias, ou ainda, como forma de encerramento para o mesmo, é possível mensurar e visualizar os resultados obtidos através do projeto e avaliá-los. Esse é o momento de expor aos *stakeholders* quais foram os resultados e os impactos obtidos, discutir conjuntamente pontos que merecem destaque e ressaltar aqueles que devem ser modificados. Dessa forma, toda a equipe envolvida no projeto irá saber o que foi produzido através do mesmo e sua importância será destacada para os *stakeholders*, dando mais credibilidade para as organizações envolvidas e fortalecendo os laços de confiança entre as partes.

Essa também é uma oportunidade para analisar se os objetivos em torno do trabalho conjunto estão sendo efetivos. Por esse motivo, traçar metas, propor critérios de

avaliação e indicadores, acompanhar o andamento do projeto e, ao final, expor os resultados, analisá-los e discuti-los a cada empreitada em busca do bem público, fortalece as relações, trabalha a gestão do conhecimento e prepara as organizações para realizarem projetos cada vez mais consistentes.

Do mesmo modo, o conhecimento acerca dos benefícios advindos das políticas públicas executadas em parceria, quando publicizado também ao usuário final do serviço (cidadão), garante o sucesso da parceria, além de trazer maior credibilidade da sociedade para com esse tipo de arranjo governamental, visto que a informação é uma das premissas básicas da cidadania e da construção do bem comum, além de ser porta de entrada para o processo de *accountability*.

Alerta-se, entretanto, para o fato de que, antes de preocupar-se com a mensuração dos resultados, a administração pública, bem como seus possíveis parceiros, deve estar atenta aos objetivos da política pública ou projeto em questão, estando vigilantes às demandas da sociedade e adequando os objetivos de governo, a fim de prover o benefício<sup>ii</sup> central do serviço/produto certo e com qualidade. Portanto, só quando os objetivos atendem de forma responsiva aos anseios da sociedade, cumprindo o requisito “efetividade” é que a avaliação dos resultados das políticas públicas sob a perspectiva gerencial começa a fazer sentido e ajuda a melhorar a gestão. Caso os objetivos desenhados não

atendam efetivamente à demanda ou não resolvam o problema, mensurar seus resultados não terá efeito algum.

A alocação de recursos humanos capacitados para dentro da estrutura organizacional da administração pública visa auxiliar a mesma a tornar-se mais colaborativa e incorporar valores contemporâneos à Administração, alterando o cenário atual. Pode-se notar que, com a criação de novos setores com novas visões numa estrutura já existente, fica mais fácil implementar ações que anteriormente não aconteciam, impulsionando a mudança da cultura organizacional, além de manter o conhecimento adquirido através das parcerias dentro da estrutura governamental, trabalhando também pontos da gestão do conhecimento, que é quesito fundamental para a construção da cultura organizacional.

### *Considerações finais*

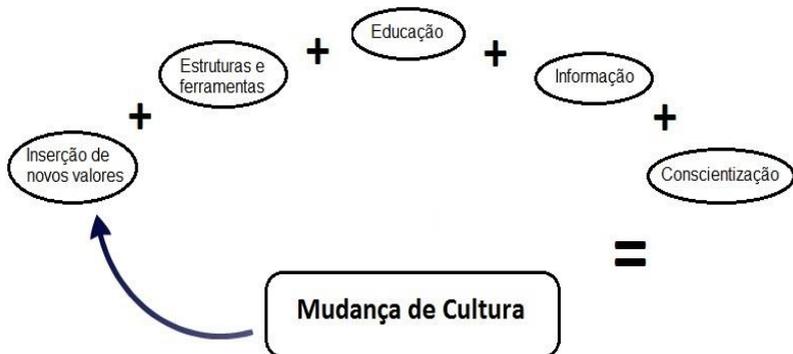
Um dos objetivos das alternativas apresentadas é de fomentar a mudança de cultura organizacional da Prefeitura de Florianópolis, visto que a criação de ferramentas e estruturas que viabilizem novas formas de gestão não servirá para nada caso não se tenha incorporado confiança, ética, responsabilidade e cidadania na cultura brasileira. Entretanto, o processo de mudança, como a expressão mesmo já aponta, é um processo, e não uma ação pontual. Requer trabalhar diversos aspectos em busca de uma reeducação e incorporação de novos hábitos na vida de pessoas que já tem seus próprios hábitos.

Por esse motivo, num primeiro momento as alternativas permeiam um campo que busca “forçar” algumas iniciativas, atuando diretamente na alteração da estrutura da organização pública. É difícil incorporar novos aspectos a uma cultura simplesmente partindo da proposição de programas de conscientização e educação, por exemplo – apesar de que essas atividades devem acontecer conjuntamente às obrigações.

É possível visualizar tal prática com o exemplo da responsabilidade social empresarial, onde num primeiro momento, o que se fazia era cumprir a legislação (obrigação) e, mais tarde, com a inserção de um conjunto de elementos – legislação, educação, pressão popular, dentre outros – é que se iniciou um caminho para além do básico, quando as grandes corporações passaram a incorporar os valores sociais e ambientais à sua maneira de fazer gestão, levando ao que conhecemos hoje como responsabilidade social empresarial ou gestão para a sustentabilidade. A introdução obrigatória de novos elementos fomenta a mudança da cultura, assim como a mudança cultural colabora para a inserção de novos elementos.

A criação de estruturas que tragam em sua essência valores diferentes dos que têm sido incorporados à gestão municipal, além de contribuir para a mudança da cultura político-organizacional, visa também “burlar” o componente político da gestão na Administração Pública, no sentido clientelista e patrimonialista que este pode conter, visando incorporar à gestão municipal critérios e valores que farão parte da mesma, sem que dependa

Figura 1: Mudança de cultura



Fonte: Elaborado pelos autores (2014)

puramente da vontade política dos gestores, visto que estes mudam de tempos e tempos, o que muitas vezes impacta fortemente na gestão municipal e no modo como ela é feita, bem como na continuidade de alguns programas e políticas.

A proposta visa, portanto, neutralizar os aspectos negativos da cultura política brasileira, com vistas a deixar os processos de gestão municipal mais imunes a essa prerrogativa que afeta tanto o andamento do serviço público.

Não existe uma receita a ser seguida para o pleno funcionamento de uma gestão pública baseada em redes, e como já dito, as realidades são diferentes de acordo com o contexto em que estão inseridas. Portanto, criar prescrições fixas do *modus operandi* da gestão social seria um regresso em relação ao desenvolvimento das teorias da administração pública. As prescrições básicas já estão

formalizadas nas legislações pertinentes a ambas as áreas englobadas pelo presente trabalho, dentre elas, as Políticas Nacionais de Participação Social e também a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Seria até mesmo utópico pensar que uma organização que não trabalha com nenhum aspecto sustentável ou de trabalho em rede – pois, embora a Prefeitura de Florianópolis os tenha na sua concepção teórica, não tem conseguido materializar em práticas – vai virar uma organização modelo nesses aspectos repentinamente. Esse é um processo de construção em etapas e em longo prazo, visto que podem ser encontradas várias dificuldades para a promoção da governança em rede, pois segundo Goldsmith e Eggers (2006, p. 38) esse tipo de gestão requer uma forma de administração pública muito diferente dos métodos hierárquicos.

O foco não é de reforçar nos gestores a cultura da simples obrigação pelo cumprimento de normas e diretrizes – embora, como já falado, a obrigatoriedade inicial na incorporação de alguns aspectos possa ser um importante componente para fomentar a mudança cultural – mas que os mesmos criem consciência do impacto que a ação deles pode gerar, trabalhando mais o lado da conscientização e reeducação, para que ocorra uma reorientação de busca por simples resultados para o alcance de objetivos estratégicos, e não um mero cumprimento de obrigações.

Até porque, caso o objetivo fosse construir um roteiro e apenas segui-lo e cumprir obrigações, os laços de confiança e os níveis de cooperação não seriam alterados, bem como não seriam alterados os níveis de governança, de consciência coprodutiva e de *accountability*. Os elementos devem ser introduzidos na cultura política-organizacional pouco a pouco, para que se vençam mais facilmente as barreiras que surgirão no processo de mudança.

Mudanças bruscas *top down* acabam encontrando muita resistência e frequentemente alcançando a falência, como se pôde ver, por exemplo, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, em pleno Estado Novo; e o Decreto-Lei no 200, de 1967, durante a ditadura militar, onde “[...] nenhum dos dois processos, o impulso reformador e modernizador do governo foi capaz de superar a tradição patrimonialista do nosso sistema político”. (BRESSAN *apud* ALVERGA, 2003, p.29)

Por esse motivo é que as alternativas apresentadas foram desenhadas com uma abordagem mais sutil, confundindo-se até com alternativas superficiais à primeira vista. Entretanto, trata-se de um primeiro e importante passo para trazer essas questões para dentro do governo municipal. Essa nova estrutura, assim como qualquer outra estrutura da administração pública, deverá ainda manter-se em sintonia com as demandas da sociedade, se reavaliando e se especializando no serviço

que oferece, em busca contínua por melhorarias, chegando cada vez mais perto de se tornar um modelo ideal.

Posteriormente, e na medida em que seja necessário, outras subestruturas podem ser incorporadas à estrutura proposta – como a criação de Conselhos temáticos nas áreas, que contribuem para o fomento da governança e da *accountability* – na medida em que as ações desenvolvidas possam ganhar maior vulto e demandar novas dinâmicas.

O impacto gerado por ações de parceria, quando estas são feitas com seriedade, fomenta a constante participação social, visto que quando há trabalho em rede concretizado em resultados, os atores responsáveis ganham maior credibilidade e confiança frente aos demais *stakeholders*. Isso aumenta também a vontade destes de interagirem, pois na medida em que a participação da sociedade é incorporada a uma política pública, esta aumenta sua confiança nas organizações e passa a colaborar voluntaria e sistematicamente.

Por isso destaca-se a importância do papel da publicização da política pública, tanto em relação à possibilidade de participação dos diversos atores na construção da política pública, quanto dos resultados alcançados através da mesma.

O modo de formação e manutenção de uma rede dependerá dos objetivos traçados na consecução da política pública em questão. No entanto, para que elas

perdurem, os laços de confiança não devem ser quebrados.

## **Referências**

ALVERGA, C. F. (2003) **Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa**. Revista do Serviço Público. Ano 54. Número 3. Jul-Set.

BRATZ, J. A. (2014) **Os Municípios e as Contratações Sustentáveis**. Disponível em: <<http://goo.gl/EyrtM3>> Acesso em 3 jul. 2014.

CASA CIVIL. (2014) **Lei Nº 8.666/1993**. Disponível em: <<http://goo.gl/9PqKvR>>. Acesso em: 05 mar.

CAULLIRAUX; e YUKI. (2004) **Livro Gestão Pública e Reforma Administrativa**. [s.l.: s.n.].

CUNHA, R. E. da. (2004) Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Ano 55, nº 3, Jul-Set.

CRESWELL, J. W. (2010) **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda Lopes. 3ª ed., Porto Alegre: Artmed.

DENHARDT, R. B. (2012) **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning.

DIAS, C. N. (2011). Redes de cooperação social como estratégia para a implementação de políticas públicas: O Caso da PNDR. In: **Encontro de Estudos em Estratégia**, 5, Porto Alegre.

ECYCLE. (2014). **Conheça todos os componentes tóxicos presentes nos aparelhos eletrônicos e os riscos que eles trazem à saúde**. Disponível: <<http://goo.gl/GtGLRj>> Acesso 10/04/2014.

FARAH, M. F. S. (2001) **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. RAP: Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan./Fev.

FRANCO, A. de. (2010) **10 escritos sobre redes sociais**. São Paulo.

GOLDSMITH, S.; e EGGERS, W. (Org.) (2006). **Governar em rede: o novo formato do setor público**. São Paulo: Editora Unesp.

KISSLER, L.; e HEIDEMANN, F. G. (2006) **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** RAP: Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun.

KOTLER, P.; e LEE, N. (2008) **Marketing no Setor Público: um guia para um desempenho mais eficaz**. Porto Alegre: Bookman.

IGEOF. (2014) **Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis**. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/igeof/>> Acesso em 30 jun.

MEIRELLES, H. L. (2008). **Direito municipal brasileiro**. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, p. 128.

MUNICÍPIOS DO BRASIL. (2014). Disponível em: <<http://goo.gl/nRGsxY>> Acesso em 20 jun. 2014.

PMF. **Estrutura Organizacional**. (2014). Disponível em: <<http://goo.gl/Lnd7Ec>> Acesso em 03 jul., 2014

SALM, J. F.; e MENEGASSO, M. E. (2009). Reconceituação da Administração Pública: os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, n. 25, p. 97-96. set/dez.

SALM, J. F.; e MENEGASSO, M. E. (2010) Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação. Anais do XXXIV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro.

SÃO PAULO. (2014). Prefeitura de São Paulo. **Subprefeituras**. Disponível em: <<http://goo.gl/GoZPDY>>. Acesso em set. 2014.

SARTURI, C. A. (2014) **Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial**. Disponível em: <<http://goo.gl/nZjiSu>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

SCHOMMER, P. C.; BUENO, R. U. H; e KUNZLER, R. (2010). Coprodução de serviços públicos e gestão de resíduos sólidos: caminhos e obstáculos na experiência de um município catarinense. In: **Encontro de Administração Pública e Governança**, 4. Vitória. **Anais...**

SMCTDES. (2014). **Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Sustentável**. Disponível em: <<http://goo.gl/c72n28>> Acesso em 30 jun. 2014.

SOUZA, C. (2001). Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 44, n. 3, pp. 513 a 560.

TRIVIÑOS, A. N. S. (1987). **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, R. (2001). **Estudo de caso**. Porto Alegre: Bookman.

---

<sup>i</sup> Esses cálculos incluíram apenas os valores referentes ao cancelamento dos pacotes de *internet* da empresa Oi, aplicados anteriormente nos endereços beneficiados com a implementação da parceria com a NET. Não foram inclusos os valores referentes às mensalidades da NET TV, que também foi objeto do termo de parceria com a Secretaria Municipal de Educação, nem os valores referentes aos custos de oportunidade envolvidos nas eventuais manutenções técnicas realizadas pela empresa.

<sup>ii</sup> É possível um paralelo entre esta abordagem e a teoria de Kotler e Lee (2007) acerca do “produto/serviço”, onde os mesmos podem se dar em três dimensões: produto central (benefício), produto real (oferta) e produto ampliado (adicional do produto ou serviço).

# *Uma proposta de guia para gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de Guerreiro Ramos*

*Nícola Hilário Martins*

## *1. Introdução*

O sistema político brasileiro passa diariamente por uma revisão institucional a partir das alegrias, decepções e até mesmo inércia dos nossos governantes. A partir dessas mudanças, faz-se necessário um novo arranjo organizacional e uma nova compreensão por parte desses governantes e representantes. Como é possível colher com mais eficiência as demandas da sociedade, seja ela organizada ou não? Como é possível dar respostas com mais eficácia?

Vivemos em uma democracia representativa e o filósofo Norberto Bobbio (2009, p. 56) nos faz,

inicialmente, diferenciar “democracia representativa” e “Estado parlamentar”.

Muitos acreditam ter feito a crítica da democracia representativa quando fizeram a crítica do Estado parlamentar. (...) O Estado parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, vale dizer, é aquele Estado no qual é representativo o órgão central (...) ao qual chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central o parlamento. Mas, todos sabem que uma república presidencial como a dos Estados Unidos, que não é um Estado parlamentar, é um Estado representativo em sentido genérico.

Podemos assim, compreender que todo o processo representativo encontra bases nos anseios da população, que outorga a algumas pessoas o direito de representa-las nas instâncias de governo.

Ao propor um novo modelo para um gabinete parlamentar, queremos unir diversas teorias importantes na administração pública, a fim de que nossos representantes estejam em sintonia com os anseios. Entendendo a estrutura de nosso Legislativo, vamos buscar compreender que as dificuldades existentes vão muito além de um possível excesso de representantes.

O New Public Management, que no Brasil foi traduzido como Novo Serviço Público, faz com que enxerguemos a população muito além da visão de consumidores que o gerencialismo traz, mas com uma

responsividade que precisa ser melhor compreendida pelos parlamentares e governantes. Assim como as noções de coprodução e accountability podem e devem ser um parâmetro fundamental na direção das ações desenvolvidas.

Max Weber nos traz um tipo ideal de burocracia que deve ser entendida como um parâmetro, mas não como um fim. Há necessidade de construção constante. Nossa sociedade vive momentos de transformação, como já mencionado, e, com ela, mudanças na maneira de se fazer política. As duas primeiras décadas deste século XXI são muito diferentes das duas primeiras décadas do século XX, quando Max Weber iniciou seus estudos. Mesmo assim, seus escritos nos trazem informações preciosas e importantes para que possamos ter base para compreensão de um tipo ideal.

E, por fim, entender as origens do homem parentético de Alberto Guerreiro Ramos nos faz compreender que é necessário olhar com certo distanciamento e longe de paixões. A busca por essa condição deve ser constante em um homem público com mandato eletivo e legítimo representante de um grupo. Sabe-se que é de difícil compreensão e realização, mas a busca constante, assim como os diversos meios de correção de rumo fazem com que entendamos a essência do homem parentético guerreirista.

Assim, buscar-se-á a criação de um guia que terá como principal função elaborar procedimentos para que a

organização de um gabinete parlamentar seja realizada por meio de princípios da administração pública moderna, sempre pautando pelos preceitos já relatados e que estarão em conformidade também com os anseios da sociedade. Essa estrutura estará em constante transformação e inovação.

O local escolhido para fazer a análise foi o gabinete do deputado federal Jorge Boeira, então filiado ao Partido Progressista e representante do estado de Santa Catarina. A Câmara dos Deputados Federais tem como sede a Praça dos Três Poderes, em Brasília e conta com cerca de 3,4 mil servidores de carreira e quase 11 mil secretários parlamentares, também conhecidos como cargos comissionados e definidos livremente pelos deputados federais em seus gabinetes ou pelos deputados que possuem cargos de chefia em espaços pontuais.

## **2. *Os Poderes da República***

Com a instituição da República no Brasil, em 1989, o governo central foi dividido em três poderes, os mesmos três poderes que foram consolidados a partir dos estudos do filósofo e escritor francês Montesquieu no século XVIII, em sua obra “Do Espírito das Leis”. O autor dividiu o Estado em três esferas de competências: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Importante destacar frase de Montesquieu que destaca que “quando em um governo popular as leis não são mais executadas, o Estado já estará perdido, pois isso só pode ser consequência da corrupção da república” (p.

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

35). Com esta afirmação, o autor deixa claro que a responsabilidade de manter a república é de todos e que, em uma democracia – seja ela representativa ou pura –, o governo popular (Executivo) deve seguir as leis emanadas do Poder Legislativo e que serão devidamente aplicadas pelo poder Judiciário.

As repúblicas atuais consolidaram os estudos de Montesquieu e a grande maioria das Constituições Federais confirmam a divisão, completando que cada uma das esferas possui a mesma quantidade de responsabilidades quanto aos rumos da república. De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, aprovada em 1988, em seu artigo 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Para Wiegerinck (2010, p. 2), falando sobre a época de Montesquieu,

O Estado em si é indivisível enquanto pessoa jurídica de direito público internacional. O que se pretendeu à época foi a divisão de tarefas estatais especializadas de tal forma que as relações sociais, cada vez mais complexas, não sofressem prejuízo com eventual inércia em termos de ações e decisões oriundas de uma única fonte, o Estado centralizado.

Podemos notar, então que alguns autores rejeitam a tripartição do Poder, preferindo considerá-lo uno, somente dividindo as responsabilidades em relação a este Poder. Mesmo assim, neste documento trataremos com a

tripartição, como forma de alinhamento a maioria das correntes e para facilitar o entendimento.

Bonavides (2010, p. 177-178) destaca que

Como a natureza das coisas não permite a imobilidade dos poderes, mas o seu constante movimento – lembra o profundo pensador – são eles compelidos a atuar “de concerto”, harmônicos.

## **2.1. Poder Executivo**

Em repúblicas que adotam o presidencialismo, o Poder Executivo toma uma posição muito mais perceptível à população, já que o presidente eleito é, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de Governo. No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo é representado pela Presidência da República e pelos ministros de Estado, que, cada um em sua pasta, representa a Presidência da República na tomada de decisão. Como há, neste caso, além da chefia de Governo também a chefia de Estado, cabe ao presidente representar o país na política externa, bem como declarar guerra e fazer tratados de paz.

Bonavides (2010, p. 392) ainda ressalta sobre o presidente da República.

Titular do poder executivo federal, cabe-lhe uma das mais importantes atribuições constitucionais – a de zelar pelo equilíbrio e conservação da ordem federativa, mediante a preservação e o pronto restabelecimento da ordem pública e da paz social, podendo para tanto, se

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*  
necessário, decretar o estado de defesa e o estado de sítio bem como decretar e executar a intervenção federal.

Ao presidente da República também é facultada a apresentação de propostas legislativas ao Congresso Nacional, bem como é possível legislar por meio de medidas provisórias que tomam força de lei no ato de publicação e, posteriormente, passarão por análise do Congresso e poderão ser ratificadas ou não.

Recém saído de um período de pouco mais de 20 anos de governo militar, o Brasil construiu uma constituição calcada principalmente na responsabilidade do Poder Legislativo e não retirando os poderes em excesso que o presidente da República assumiu durante o período militar, de 1964 a 1985. Assim, há uma interdependência entre parlamentares e presidente, levando alguns a defenderem, inclusive, a mudança no sistema brasileiro para o parlamentarismo.

Em 30 anos, o Brasil já passou por um processo de impeachment de presidente da República e inúmeros pedidos foram apresentados ao Congresso Nacional solicitando outras aberturas. Em casos de países onde há parlamentarismo, o processo de *recall*, onde há a troca de chefe de governo a partir de deliberação da maioria parlamentar, é considerado natural.

Essa dúvida é constante e

mormente nos países presidenciais de estrutura subdesenvolvida, até onde se poderá admitir essa

expansão jurídica dos poderes do Presidente da República, sem acoimar de “ditadura constitucional” os Estados, onde esse fenômeno ocorre. Na orla atlântica países que ainda ontem, pelo proclamado aperfeiçoamento de suas instituições políticas e pelo alto grau de seu progresso econômico, viviam sob a égide da paz e do reformismo social, como a França e os Estados Unidos, padecem a mesma crítica ao fortalecerem de maneira excessiva a autoridade presidencial. Atravessam pois idêntica crise: os franceses por fatores internos e externos, os Estados Unidos por questões preponderantemente externas, que se prendem à condução de sua política de segurança nacional. (BONAVIDES, 2010, p. 393)

Enquanto o Presidencialismo brasileiro comportar-se como um parlamentarismo velado, estaremos fadados a uma estrutura que está totalmente passível à corrupção. O estilo de troca de favores – o conhecido toma lá, dá cá – entre Congresso Nacional e Poder Executivo estão quase que institucionalizados. Nossas estruturas de representação não são mais independentes e harmônicas. Elas estão totalmente dependentes, fruto de uma estrutura que mostra enormes falhas, mas que há poucas oportunidades de mudança, já que qualquer alteração de conjuntura passa diretamente pela decisão daqueles que estão acostumados e barganhando diretamente neste sistema, servindo-se dele.

## **2.2. Poder Judiciário**

De acordo com Sadek (2010, p. 11),

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este competência para elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo.

Sobre o Poder Judiciário paira, constantemente, a dúvida sobre sua ação como órgão de Justiça ou como um poder político constituído. Arantes (2015, apud Avelar e Cintra, p. 30), consegue formular uma explicação interessante para essa constante indagação. Segundo o autor,

Nos países em que o Judiciário ou um tribunal especial pode ser acionado para verificar o respeito das leis e dos atos normativos à Constituição, pode-se dizer que existe um terceiro poder político de Estado, ao lado do Executivo e do Legislativo. Nos países em que essa função inexistente, o Judiciário assemelha-se a um órgão público ordinário, responsável pela importante tarefa de prestar justiça nos conflitos particulares, mas incapaz de desempenhar papel político no processo decisório normativo.

No Brasil, há dispositivos constitucionais que autorizam o Poder Judiciário a confirmar ou invalidar normas definidas pelo Congresso Nacional e até mesmo sancionadas pelo Poder Executivo, desde que avocado a fazê-lo. Essa característica do Judiciário brasileiro transforma esta esfera de poder em um espaço também político, pois suas ações transcendem os limites da justiça.

Tal possibilidade é alvo de constantes debates, pois pode causar certa instabilidade entre os poderes constituídos.

Outra característica que transforma o Judiciário brasileiro em espaço político é a possibilidade de o presidente do Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte do país, assumir a cadeira de presidente da República por ausência ou morte dos seguintes detentores de mandato eletivo com precedência, respectivamente: vice-presidente, presidente da Câmara dos Deputados Federais e presidente do Senado Federal.

Assim, o chefe máximo do Judiciário pode, sim, se tornar um chefe de Poder Executivo. O problema reside em que um ministro do Supremo Tribunal Federal não está em seu posto por um processo democrático, mas por uma indicação justamente do presidente da República e por aprovação de seu nome após sabatina realizada pelo Senado Federal. Sendo assim, alguns teóricos defendem que não há legitimidade para que esteja na linha sucessória, já que não possui votos para ser um legítimo representante no Poder Executivo.

Sadek (2010, p. 15) ainda destaca

O processo de fortalecimento institucional do Judiciário, enquanto organização teria ainda que ser apreciado do ponto de vista do cumprimento efetivo de suas funções. Referimo-nos, aqui, a um aspecto igualmente fundamental, qual seja, a efetividade da instituição na distribuição da justiça. Este é o questionamento mais intenso que o Judiciário vem enfrentando no Brasil, responsável, por excelência, pelo que se convencionou

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

chamar de “crise” da justiça. O equacionamento deste problema é apenas em parte uma questão de ordem estrutural, no sentido que demos a este termo no presente texto. Uma análise adequada deveria ir além do formato organizacional, visto que se acham também em jogo questões atinentes ao relacionamento entre os poderes, ao ordenamento legal, a normas procedimentais e à cultura jurídica, bem como aos demais componentes do sistema de justiça.

### 2.3. Poder Legislativo

O Poder Legislativo conta com a função de elaborar e aprovar leis que serão remetidas ao chefe do Poder Executivo para que sancione. Em casos de propostas constitucionais, o próprio Poder Legislativo promulga para que possam entrar em vigor. Outra função dos legisladores é fiscalizar as ações do presidente da República, sugerindo direcionamento para aplicação de recursos e analisando e deliberando sobre as contas governamentais.

O Brasil adota a estrutura bicameral no Poder Legislativo, dividindo as responsabilidades entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados Federais. Isso acontece em decorrência do federalismo, forma de Estado que foi adotada pelo Brasil desde sua independência. Senado e Câmara, juntos formam o Congresso Nacional que, quando reunido, é presidido pelo presidente do Senado Federal, já que o presidente da Câmara dos Deputados é o segundo na linha sucessória ao presidente da República, atrás apenas do vice-presidente. Assim, ao

elaborar a Constituição, buscou-se harmonizar ainda mais as relações entre as duas casas legislativas.

No entanto, o bicameralismo é cada vez menos proclamado pelas nações. Bonavides (2008, p. 315) destaca que

Do ponto de vista político, observa-se que o bicameralismo, preenchendo ainda fins atados às suas origens mais remotas tanto no século XVIII como na velha história parlamentar inglesa, guarda uma feição conservadora, sendo esse talvez o principal motivo que o torna suspeito àqueles publicistas que impetram a vigência do princípio democrático em toda a sua plenitude. Pode-se dizer sem temor que foi a ascensão desse princípio a causa por excelência do declínio de uma das casas, justamente aquela menos afeiçãoada por suas origens e seus fins à natureza democrática das instituições.

É interessante perceber que ainda há ignorância por parte da população em relação às diferenças entre Senado Federal e Câmara dos Deputados. Primeiramente, explanar-se-á sobre o Senado Federal para que, posteriormente, possa-se ater com mais clareza sobre a função da Câmara dos Deputados Federais, objeto do presente relatório de estágio.

O Senado Federal é a instituição que mais representa nossa forma de Estado, o federalismo, onde cada Estado membro da Federação possui peso idêntico, independente de território, população ou indicadores econômicos. No Senado, cada um dos 26 estados e o Distrito Federal

*Uma proposta de guia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

possuem três representantes, eleitos para mandatos de oito anos, totalizando 81 senadores da República. Quando da independência, os senadores possuíam cargos vitalícios. Aos poucos o tempo foi diminuindo até que se chegou aos oito anos atuais. Há propostas para diminuição para o mesmo tempo dos outros cargos, mas ainda não há pacificação sobre o tema.

De acordo com a Constituição Federal, cabe ao Senado a representação dos Estados e dos interesses desses frente à União, além de serem os porta-vozes da população quanto a decisões que envolvem o Estado brasileiro. Uma das principais competências dessa estrutura é autorizar operações externas de natureza financeira à União, Estados, Distrito Federal, territórios e municípios. Ou seja, cabe ao Senado representar o interesse dos estados da Federação e do Estado brasileiro enquanto ente federativo.

#### **2.4. *Câmara dos Deputados Federais***

Principal objeto de estudo deste relatório de estágio, a Câmara dos Deputados é a estrutura que possui, principalmente, a função de representar a população brasileira. Suas 513 vagas são distribuídas aos estados da Federação seguindo o critério proporcional ao número de habitantes aferido pelo IBGE, a partir de um teto de 70 deputados federais e um mínimo de oito deputados federais. O estado de São Paulo, por ser o mais populoso, conta com o número máximo. Quanto ao número mínimo, possuem oito deputados federais, cada, os seguintes

estados: Acre, Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. O estado de Santa Catarina possui 16 cadeiras na Câmara Federal.

Cintra, Lemos, Lacombe e Amaral (apud AVELAR e CINTRA, 2015, p. 84) fazem uma análise interessante sobre a bicameralidade brasileira e a representação.

Os deputados federais são 513, e os senadores, 81. Em teoria, a Câmara representaria diretamente o povo, cabendo ao Senado a representação dos estados. Não é bem assim, porém. Em primeiro lugar, não há deputados nacionais, eleitos na circunscrição do país como um todo, mas sim bancadas estaduais de deputados federais, o que faz com que estes também se vejam como representantes das unidades da Federação no plano nacional.

Sendo assim, podemos perceber que nossa representação muitas vezes se confunde com o que é estabelecido constitucionalmente. Em teoria, um deputado federal do Rio de Janeiro teria a mesma responsabilidade com um habitante de Santa Catarina quanto um deputado federal catarinense. No entanto, o que vemos é uma representação de deputados federais totalmente voltada aos interesses dos habitantes dos estados.

Não é raro vermos projetos de lei elaborados levando em consideração quase que diretamente os interesses dos habitantes do estado do autor. A falta de conhecimento sobre as responsabilidades dos nossos representantes por parte da própria população, leva a uma

ignorância constitucional e de entendimento do funcionamento do Estado brasileiro.

### **3. *Diagnóstico da Situação Problema***

O Poder Legislativo brasileiro passa por um momento de transformação, assim como todo o país. A população brasileira está mais atenta, mais preocupada com os rumos da política nacional e é necessário que os parlamentares estejam mais preocupados e atentos aos pedidos. As manifestações de Junho de 2013, de Março de 2015 e de Agosto de 2015 trouxeram à tona um povo que soube perceber as necessidades que tem.

Nossos deputados federais também representam direitos dos Estados, assim como os senadores também possuem responsabilidades perante à população, como já relatado no capítulo específico. São 513 deputados. Um número tão expressivo de parlamentares leva, também, a uma grande diversidade de opiniões sobre os diversos temas da agenda nacional.

Em uma democracia representativa, o processo político acontece cada dia mais distante do eleitor (cidadão). A participação do cidadão nas decisões é cada dia mais escassa, vide o crescimento no número de abstenções nas eleições recentes. Esse é um dos pilares da coprodução e que deverão ser aprofundados no decorrer do estágio.

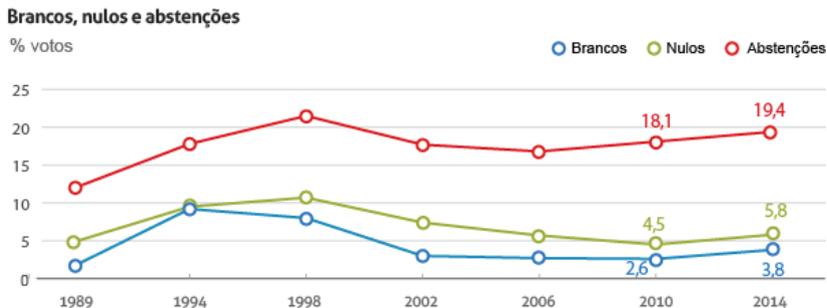


Figura 1 - Abstenção em Eleições Gerais (Fonte: Tribunal Superior Eleitoral)

Segundo Pizzorno (apud AVELAR e CINTRA, 2015, p. 264), “a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura de um sistema de interesses dominantes”. Sendo assim, podemos pressupor que a participação popular na política é fruto de solidariedade. Ela só acontecerá quando houver manifestação de outros lados, e quando houver interesse.

O interesse pode surgir do próprio parlamentar detentor de cargo eletivo na Câmara dos Deputados. Desta forma, podemos tomar como ponto inicial de partida um interesse do próprio parlamentar em fazer com que seu gabinete seja um espaço onde haja participação. O entendimento de que a democracia representativa pressupõe votos “de confiança” leva a crer que o mandato do parlamentar não é dele por natureza, mas sim daqueles que o escolheram como legítimo representante em uma democracia.

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

Quando um parlamentar percebe que sua missão não é simplesmente sua, começa também a entender que seu espaço de atuação parlamentar não se limita ao gabinete físico, mas a toda uma estrutura regional que o levou àquele mandato.

No gabinete do deputado federal Jorge Boeira havia, no mês de setembro de 2015, 22 servidores contratados. Todos eles são secretários parlamentares.

Secretários parlamentares são cargos em provimento de comissão, ou seja, que não possuem vínculos diretos com a Câmara dos Deputados. O número máximo que cada deputado federal pode contratar para seu gabinete são 25 funcionários (entre secretários parlamentares e cargos de natureza especial).

Cada deputado federal possui verba de gabinete para contratação de pessoal de R\$ 78.000,00. Esse valor será dividido entre seus funcionários a partir de níveis pré-estabelecidos, não havendo obrigatoriedade do parlamentar utilizar todo o valor.

Dos 22 servidores do gabinete do deputado Jorge Boeira (em março de 2016), somente quatro atuam diretamente em sua estrutura no Anexo IV da Câmara dos Deputados em Brasília. O chefe de gabinete permanece no local de terça-feira a quinta-feira juntamente com o parlamentar. Um sociólogo atua como técnico legislativo e duas assessoras auxiliam nas tramitações de emendas e agenda do parlamentar na Capital Federal.

Todos os outros 18 servidores atuam no estado de origem do parlamentar, Santa Catarina, sendo que a grande maioria na região Sul, principal base eleitoral do parlamentar. Esses 18 servidores colhem demandas da região e repassam ao deputado ou ao gabinete para que tenham encaminhamentos.

Mesmo havendo essa presença de servidores na região, é inegável que também existe um distanciamento das ações do parlamentar das demandas e necessidades prementes na sociedade catarinense.

Sendo assim, faz-se necessário criar mecanismos para que o parlamentar esteja mais próximo dos anseios. Muito mais do que isso, para que o parlamentar tenha cada vez mais legitimidade como representante de Santa Catarina no Congresso Nacional e corresponda. Essa necessidade também é percebida pelo parlamentar, que demanda um novo sistema para organização de seu gabinete, um sistema que seja ainda mais responsivo e em sintonia com os anseios dos seus representados.

#### ***4. New Public Management E Accountability***

O New Public Management é um conceito ainda em transformação, mas Denhardt (2012, p. 254) o explica da seguinte forma:

O novo serviço público se inspira na teoria política democrática (especialmente porque se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e em abordagens alternativas à gestão e ao design

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos organizacional, que procedem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública.*

Intrínseco a ele está o conceito de coprodução do bem público, que é praticamente o entendimento fundamental do novo serviço público, com a criação de redes e a consolidação de conceitos como capital social, democracia participativa e participação social.

Entende-se coprodução do bem público como estratégia de produção de bens e serviços públicos em redes e parcerias, contando com engajamento mútuo de governos e cidadãos, individualmente ou em torno de organizações associativas ou econômicas. Por meio da coprodução, os cidadãos são ativamente envolvidos na produção e na entrega dos bens e serviços públicos, tornando-se corresponsáveis pelas políticas públicas. (SCHOMMER, ANDION, PINHEIRO, SPANIOL, SERAFIM. 2011. p. 40)

O New Public Management e a coprodução estão totalmente ligados a uma nova racionalidade. Denhardt (2012) faz questão de enumerar sete pontos que, segundo ele, são princípios chave para compreender esta nova racionalidade, que deve fundamentar as ações do gestor público, são elas:

- Servir cidadãos, não consumidores;
- Perseguir o interesse público;
- Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;
- Pensar estrategicamente, agir democraticamente;

- Reconhecer que a *accountability* não é simples;
- Servir em vez de dirigir;
- Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Compreender que atingir esses sete princípios chave é um desafio árduo e difícil é o primeiro passo do gestor público que o quer implementar em sua estrutura organizacional. Neste aspecto, ressalto principalmente, para o decorrer deste relatório de estágio, o princípio de reconhecimento do *accountability*, que são os mecanismos encontrados pelo gestor público ou pela administração pública em si para corresponder às necessidades de publicizar suas ações.

Accountability implica, portanto, no direito de receber informações e na obrigação correspondente de liberar todos os detalhes necessários. Mas ela também implica no direito de receber uma explicação e no dever correspondente de justificar sua conduta. (REMOR e SPRICIGO, 2008, apud SCHEDLER, 1999)

Quando se reconhece que esse mecanismo não é algo fácil, o gestor entende que o processo é mais trabalhoso, no entanto, é mais correto ao cidadão. São muitas as questões legais envolvidas e que devem ser analisadas na hora de realizar o *accountability*. “Ela envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e interesse público. (DENHARDT, 2012, p. 267)

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

A partir desta análise podemos perceber que um gestor, seja ele de Executivo, Judiciário ou, no objeto desta análise, Legislativo, deve ter consciência de seu dever. Os membros dos Poderes que possuem mandato e que querem se comprometer com os princípios chave não devem perder de vista o *accountability* e sua responsabilidade para com seus eleitores.

Um parlamentar, no uso de suas atribuições, que busca trazer os conceitos do New Public Management para seu ambiente parlamentar e suas ações diárias deve ter os conceitos de coprodução perenes em sua caminhada pública. Neste aspecto, podemos ver que muitas vezes suas ações se depararão com interesses escusos e até mesmo grosseiros por parte de outros parlamentares ou de uma cultura que previamente já está arraigada na sociedade.

Sendo assim, cabe a esse parlamentar utilizar todo o seu capital político para trazer e implantar essa nova cultura.

## **5. *O tipo ideal Weberiano e a política como vocação***

Quando iniciou seus estudos sobre política e sociedade, o sociólogo alemão Max Weber – já morando nos Estados Unidos – deparou-se com a burocracia do Estado norte americano. Isso causou-lhe uma impressão que baseou seus estudos no ano seguinte. Em função das inúmeras disfunções, elaborou o que, posteriormente, ficou conhecido como “tipo ideal” de burocracia, ou seja,

o modelo ideal para que o estado burocrático pudesse estruturar suas ações.

Oliveira (1970, p. 49) consegue resumir muito bem os estudos de Max Weber sobre o tema ao destacar que ele

desenvolve seu trabalho sobre três aspectos fundamentais estreitamente inter-relacionados e interdependentes, mas que devem ser considerados de maneira isolada, conforme o fez o autor, para melhor compreensão e posterior discussão do conceito de burocracia. Tais aspectos são os seguintes:

- a) aceitação da validade das ideias em que repousa a autoridade racional-legal;
- b) a organização fundamental necessária para o exercício da autoridade racional-legal; e
- c) o exercício da autoridade racional-legal no quarto administrativo do tipo ideal que Weber chamou de burocracia.

No primeiro aspecto, podemos perceber que a autoridade do burocrata está totalmente ligada à força de imposição ou até mesmo de compreensão por parte dos seus subordinados das ideias surgidas e colocadas pelo burocrata. O segundo aspecto diz respeito à forma com que a organização está constituída, desde sua composição até sua forma de atuação.

Nessa parte, Weber enumera os caracteres típicos da organização burocrática, do ponto de vista das estruturas de posição e de autoridade, das qualificações exigidas das pessoas que integram essas estruturas e das normas que orientam sua conduta e finalmente, da forma e dos instrumentos de funcionamento da organização. (OLIVEIRA, 1970, p. 49)

Já o terceiro aspecto é diretamente relacionado aos tipos de autoridade que até hoje são difundidos nas academias de administração. São elas as dominações tradicional, carismática e legal.

Evidentemente, um sistema administrativo onde predominam os caracteres da administração racional-legal (burocracia), por isso mesmo se classificará numa etapa superior à de outro qualquer sistema em que impera o tradicionalismo. É de observar-se que os tipos-ideais weberianos, como patrimonialismo e burocracia, economia natural e economia de mercado, além de outros, não são projeções logico-abstratas. Apesar de ideais, esses tipos resistem aos testes da realidade empírica, no sentido de que se revelam adequados para a avaliação e mensuração dessa realidade. (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 104)

Em relação ao objeto de estudo deste relatório de estágio, podemos destacar que um parlamentar busca o prestígio social, bem como o relatado por Max Weber, quando diz que “a obediência funda-se, antes, em duas espécies de motivo que se relacionam a interesses pessoais: retribuição material e prestígio social” (WEBER, 2011, p. 59)

Um parlamentar é obediente (ou deveria ser) à sua base de apoio, a quem lhe dá sustentação para o pleno exercício do mandato parlamentar. Seu trabalho deve ser baseado no interesse coletivo e daqueles que o levaram a um legítimo representante de uma comunidade.

Não há dúvidas de que sua atuação basear-se-á e buscará o segundo ponto destacado por Weber, o prestígio social. Esse prestígio pode também ser representado pelo topo da Pirâmide de Maslow, que tem como foco a Realização Pessoal. Um homem público que tem a política como busca de prestígio social e não por retribuição material, pode ser percebido como um ser humano com a política como vocação, assim como detalha com total perfeição Weber.

Tomar uma posição, ser apaixonado é o elemento do político e, acima de tudo, o elemento do líder político. Sua conduta está sujeita a um princípio de responsabilidade muito diferente e, na verdade, exatamente contrário ao princípio do servidor público. A honra deste está em sua capacidade de executar conscienciosamente a ordem das autoridades superiores, exatamente como se a ordem concordasse com sua convicção pessoal. Isso é válido até mesmo se a ordem lhe parece errada e se, apesar dos protestos do servidor civil, a autoridade insiste nela. Sem essa disciplina moral e essa omissão voluntária, no sentido mais elevado, todo o aparato cairia aos pedaços. A honra do líder político, do estadista importante, porém, está precisamente numa responsabilidade pessoal exclusiva pelo que ele faz, uma responsabilidade que ele não pode e não deve rejeitar ou transferir (WEBER, 2011, p. 78-79).

## **6. *O homem parentético***

Quando o ser político assume sua posição enquanto homem público e legítimo representante de uma comunidade, ele também assina um compromisso com sua própria história. Como Bonavides (2010, p. 279) nos

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

traz, um eleito possui diversas prerrogativas e que legitimam sua ação e sua autonomia. “O comportamento político do representante, seus atos, seus votos, suas vontades são imputáveis à nação soberana”. Ou seja, é essencial que o detentor de mandato – e no caso deste estudo, o parlamentar – esteja ciente de que todas as suas ações serão alvo de questionamentos e de comentários por parte da nação.

O autor ainda completa que “presume-se rigorosa conformidade ou coincidência da vontade representativa com a vontade nacional, de modo que o pensamento dos representantes será o legítimo pensamento da nação”. Sabemos que isso não acontece da maneira correta e nem com essa “conformidade e coincidência da vontade representativa”. Sendo assim, o estudo atual tem por objetivo criar um mecanismo de aproximação entre o parlamentar e seus representados, por meio da vontade do próprio parlamentar em estruturar seu espaço a fim de que seja mais próximo dos representados.

Alberto Guerreiro Ramos definiu um tipo de homem, o homem parentético. Nosso objetivo é fazer com que, a partir das propostas deste trabalho, o parlamentar brasileiro possa se aproximar ou mirar neste homem parentético. “Circunstâncias sociais contemporâneas estão afetando atualmente cada indivíduo e, conseqüentemente, as organizações. De fato, a história contemporânea está gestando um novo tipo de homem ao qual, em outra oportunidade, denominei "o homem parentético". (GUERREIRO RAMOS, 1984, p.4)

De acordo com o autor, o homem parentético é autônomo e não se enquadra em modelos reativos ou operacionais. É um tipo de ser humano que vive na plenitude a liberdade e seu instinto público vai além do convencional ou do que anteriormente vimos Weber definir como “obediente”, ou seja, buscando retribuição material e/ou prestígio social.

O homem parentético de Guerreiro Ramos “possui uma consciência crítica altamente desenvolvida das premissas de valor presentes no dia-a-dia” (1984, p. 7).

Para deixar mais claro, o autor exemplifica e destaca:

De fato, no passado, tais padrões puderam ser detectados apenas em indivíduos excepcionais. Sócrates, Bacon e Maquiavel, por exemplo, possuíam a capacidade psicológica que Lane chama de "diferenciação entre o ego do ambiente interno e o ego do ambiente externo",<sup>13</sup> que lhes possibilitou perceber suas respectivas sociedades como arranjos precários. Enquanto a massa da população nessas sociedades interpretava a si própria e à realidade social de acordo com as definições convencionalmente estabelecidas, eles tiveram a capacidade de excluir-se tanto do ambiente interno, quanto do externo; puderam, desta forma, examiná-los com visão crítica. Tal capacidade é claramente parentética. (GUERREIRO RAMOS, 1984, p. 8)

Podemos perceber, portanto, que o ideal de homem parentético não é fácil e muito menos tranquilo de ser atingido pela massa ou por homens públicos. Analisar a partir de um ponto de vista externo e sem nenhuma

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

influência que possa definir sua atuação se faz um desafio muito grande.

Guerreiro Ramos, então, nos faz perceber que o homem parentético é reflexo e reação a um ambiente social. Azevedo e Albernaz (2006), nos ajudam a decifrar, portanto, que “o centro de auto direção do homem parentético estaria em seu ‘forte ego’ e não nos arranjos sociais, nas instituições, no mundo social exterior”. O trabalho realizado pelo parlamentar que busca ser um homem parentético, portanto, é o trabalho de um legítimo representante que analisa o processo como um todo e em uma dimensão além do comum e das diversas opiniões e ideias que surgem diariamente.

O homem parentético está sempre em evolução e tem preocupação constante com o aperfeiçoamento de suas qualidades e correção de defeitos. Após um momento de baixa e um fracasso, o próprio autor Guerreiro Ramos faz questão de destacar que a racionalidade está presente. Como o homem parentético possui uma autodireção e um ego em voga, o fracasso motiva-o a fazer uma reavaliação de suas atitudes, ações e até mesmo de seus defeitos. “Suas ações, seus sentimentos, suas experiências seriam todas avaliadas à luz de seu próprio self, e não por fatores sociais externos”. (AZEVEDO e ALBERNAZ, 2006).

Em outra de suas obras, Guerreiro Ramos explicita isso ao falar da fluidez da individualidade.

Criados pelo homem, os valores não são perpétuos imutáveis e inequívocos. A natureza humana é fraca e

inconstante, num estado de eterno fluxo, suspensa entre diferentes estados, inclinações, disposições, porque está em contínua transição e sua verdadeira natureza não está na permanência, mas na mudança. (1989, p. 53)

Ainda na linha de atuação de Guerreiro Ramos, o autor destaca em sua obra que o homem busca diariamente ampliar suas potencialidades, fazendo com que suas ações sejam direcionadas a um chamado “bem maior”. Se por um lado, pode-se caracterizar a liberdade individual como sendo uma base para os estudos de Guerreiro Ramos, também pode-se compreender aspectos fundamentais de uma racionalidade coletiva em suas análises de indivíduo parentético. “De acordo com os imperativos éticos dessa razão, o homem transcende a condição de um ser puramente natural e socialmente determinado, e se transforma num ator político.” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 28)

## **7. *Implementação da proposta de intervenção***

A proposta de intervenção no gabinete parlamentar partiria das noções de:

- Homem Parentético de Guerreiro Ramos;
- Tipo Ideal de Max Weber;
- Princípios do New Public Management e Accountability, de Denhardt;
- 

Fez-se necessário, portanto, criar um modelo que serviria como um guia para que o parlamentar possa implementar em seu gabinete um sistema que esteja em

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

conformidade com as necessidades que insurgem na sociedade já destacadas no relatório de estágio.

Como Kober (2005, p. 61) destaca

O certo é que na última Constituição conseguimos avançar fortemente nesse processo de participação, porém entendo que não é o ideal para uma nação ser livre e plenamente democrática. É importante salientar que todo esse aparato hoje conquistado, para ter uma efetiva atuação terá muita eficácia se as pessoas que participam do processo não têm acesso às informações pertinentes aos interesses da coletividade.

Mas, por mais que tenhamos avançado no processo de participação, ele ainda é muito rudimentar. Projetos como a Plano Nacional de Participação Social (PNPS) tramitaram entre Executivo e Legislativo sem a devida atenção e transformaram boas ideias em projetos com péssima recepção por parte da sociedade civil, seja ela organizada ou não.

Sendo assim, ao confirmar o diagnóstico realizado, o objetivo era transformar o gabinete do deputado federal Jorge Boeira em um ambiente exemplar do ponto de vista da participação social e que suas ações fossem vistas como espelho a ser seguido pelos outros parlamentares federais, bem como de estaduais que porventura tivessem interesse em agir nessa linha.

A intenção inicial era elaborar um guia de fácil compreensão das noções aqui expressas de administração pública para que o próprio parlamentar pudesse aplicar

na gestão de seu gabinete parlamentar. O guia seria um documento que traria os procedimentos necessários e considerados ideais a partir dos pontos de vistas de Homem Parentético, Tipo Ideal, New Public Management e Accountability. Os procedimentos não simplesmente introdutórios, mas norteadores de ações do parlamentar durante todo o seu mandato e com reflexo total em seus mandatos futuros e vida pública futura.

Era compreensível que para um parlamentar que está em quarto mandato na Câmara dos Deputados, o trabalho seria mais complexo e difícil, haja vista sua história e conhecimento do Congresso Nacional. Mudar postura e maneira de encaminhar demandas não é tarefa fácil, assim como alterar cultura organizacional no ambiente parlamentar. Sendo assim, o guia serviria como um norteador, sendo a implementação função do próprio parlamentar quando, após a entrega, avaliaria se estava disposto ou não a realizar as ações necessárias para que seu ambiente parlamentar e sua estrutura de gabinete sejam mais direcionadas aos princípios já relatados.

O que, no início, parecia – aos olhos dos responsáveis pelo gabinete parlamentar – ser uma ótima ideia, com uma visão nova, mais voltada ao interesse público e à responsabilização do detentor de mandato eletivo, tornou-se algo incômodo e que, por mais que não fosse ressaltado diretamente, era possível perceber que não havia mais interesse.

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

Como servidor em provimento de cargo em comissão, atuando como secretário parlamentar do gabinete do deputado federal Jorge Boeira, ao mesmo tempo em que se torna mais fácil fazer um diagnóstico e propor uma intervenção, também se torna mais difícil, pois há vícios que um servidor já possui.

Como já relatado, o gabinete em questão possui 22 secretários parlamentares e somente quatro destes atuam diretamente no ambiente em Brasília. O restante está alocado nas bases, que é o caso em questão. Durante o período, foi realizada análise da demanda a partir de diálogos com o deputado federal, com o chefe de gabinete e com servidores do gabinete. Esses diálogos foram sempre precedidos de explicação sobre o conteúdo e sobre as necessidades para elaboração do relatório de estágio.

No decorrer, pode-se perceber que o ambiente do gabinete na Capital Federal é de amizade constante.

Ao acompanhar o deputado em reuniões e visitas nas bases, pode-se visitar sessões solenes de câmaras de vereadores, entregas de equipamentos adquiridos a partir de emendas parlamentares e também reuniões políticas, essas em menor número. Em todas as atividades o parlamentar sempre busca chegar nos encontros no momento em que eles iniciam ou logo depois de iniciados, para evitar que muitas pessoas façam pedidos. Por mais que se tenha vontade de ajudar, a maioria das pessoas ainda vê um político – com ou sem mandato eletivo –

como um “fazedor de favores” e é necessário evitar esse assédio.

A partir de 2016, a estrutura do gabinete parlamentar foi alterada. O chefe de gabinete, que atuava diretamente em Brasília, foi deslocado para Santa Catarina. De acordo com o parlamentar, a principal intenção desta mudança na estrutura foi fazer com que um representante do gabinete estivesse ainda mais ligado às necessidades da comunidade catarinense. Isso gerou uma certa mudança na proposta de intervenção, já que sempre foi necessário fazer uma abordagem top-down, dentro do próprio gabinete. De acordo com Lima e D’Ascenzi (2012, p. 4), no modelo top-down

prevalece o pressuposto da teoria organizacional de que o processo de implementação é ordenado hierarquicamente. Quanto mais perto da fonte da policy, maior é a autoridade, a influência e a capacidade de resolver problemas. Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos. O foco direciona-se para o processo de formulação. Pois se compreende que a administração é uma máquina que segue especificações. Este tipo de desenho parte do topo do processo decisório, a partir da declaração mais precisa possível da intenção de quem decide, e se desenvolve por uma sequência de passos cada vez mais específicos (...)

## **8. *Considerações finais***

O trabalho, por um lado, teve certa decepção por conta das dificuldades encontradas e que se mostraram intransponíveis para conhecer e implementar uma nova

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

proposta para um gabinete parlamentar tradicional. No entanto, essa decepção não tem origem no trabalho desenvolvido. A decepção é com a intervenção em si.

Iniciar o trabalho de juntar três teorias que, até então, não tinham muita relação entre si foi desafiadora e estimulante, já que o New Public Management é uma necessidade da administração pública atual. Podemos perceber essa necessidade analisando a crise política e institucional que o país passa. O excesso de patrimonialismo que ainda persiste em acontecer na administração pública brasileira faz com que a teoria do New Public Management seja uma necessidade premente. No entanto, não vemos agentes políticos com vontade para realizar uma ampla reforma no Estado.

A segunda teoria debatida, a Teoria Burocrática e o modelo de Burocracia Ideal defendido por Max Weber também é bastante atual, principalmente se vista a política como vocação. Nossos governantes principais, infelizmente, ainda não compreenderam a teoria weberiana em sua essência, onde vivem “na” política e não “para a” política.

Para finalizar, o terceiro aspecto analisado era o mais desafiador e que deu base principal para a inspiração de um novo parlamentar, a teoria do homem parentético de Alberto Guerreiro Ramos. Talvez nesse ponto a decepção seja ainda maior, já que não é possível, atualmente, ver qualquer possibilidade de vontade parentética nos parlamentares da Câmara dos Deputados.

A democracia representativa brasileira caminha para um destino ainda desconhecido. Se por um lado, há necessidade de melhora nas instituições, por outro percebemos muito pouca vontade nessa melhora. A democracia representativa brasileira, nos moldes atuais, está resultando em parlamentares e governantes que se servem da política ao invés de servirem à Política.

Azevedo, Santos Jr e Ribeiro (2009, apud FEDOZZI, 2012, p. 139-140) destacam que as transformações sociais que aconteceram no mundo a partir da segunda metade do século XX fez com que fosse criada uma Nova Cultura Política, sendo suas principais características, as sete seguintes:

- 1) Modificação do significado clássico entre esquerda e direita desvinculando-os das divisões de classe;
- 2) separação explícita entre as questões sociais e econômico-fiscais;
- 3) crescimento da importância das questões sociais decorrentes da exacerbação das desigualdades socioculturais em detrimento das demandas econômicas;
- 4) o individualismo de mercado e a participação social crescem juntos;
- 5) questionamento do Estado de Bem-Estar Social e defesa de novas formas de provisão de bens públicos que articulam Estado, empresas privadas e formas comunitárias. A crítica ao *Welfare State* é acompanhada do declínio da importância dos governos nacionais e concomitante aumento da relevância dos governos locais;
- 6) surgimento de um novo padrão de atuação política baseado em questões específicas e ampliação da participação cidadã, assim como o declínio das organizações hierárquicas (sindicatos, partidos etc.);
- 7) a NCP se expressa mais intensamente em sociedades menos hierárquicas e por

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*  
segmentos mais jovens, mais instruídos e que vivem mais confortavelmente em temos de renda.

Essa Nova Cultura Política não foi possível de ser percebida durante o Estágio Obrigatório e a confecção desse relatório. Uma das esperanças era poder diminuir a hierarquia existente dentro do gabinete parlamentar e aproximar a participação cidadã do mandato, com a participação de jovens atuantes. A juventude não necessariamente precisa ser em faixa etária, mas em atuação e em possibilidade de crescimento e de correção de rumos em busca de uma representação mais legítima e mais voltada ao interesse público.

No entanto, dentre os sete pontos da Nova Cultura Política, o que mais chamou a atenção foi o primeiro, que ressalta a “modificação do significado clássico entre esquerda e direita”. Essa modificação podemos comparar com o maniqueísmo que vemos em nossa sociedade atual.

As intensas discussões sobre política estão fazendo com que as pessoas optem por lados, muitas vezes em uma dicotomia entre essas opções, com muita intolerância àqueles que preferem não opinar ou não se colocar entre as duas opções existentes. Esquerda? Direita? Há também a opção do Centro e temos de respeitar essas opiniões.

Um ser político parentético e que segue as teorias aqui relatadas sem dúvida respeita essa opção da população.

Por todos esses aspectos e pela falta de vontade e empenho em simplesmente conhecer uma proposta diferente do convencional é que a decepção aconteceu durante o processo de elaboração deste documento. Em contrapartida, sua confecção também traz esperança, a esperança em um futuro diferente, em futuros governantes com ideias realmente progressistas e que tenham como base principal a representação da sociedade e não somente dos interesses individuais.

O Relatório de Estágio traz incentivo para que possamos, após devidamente formados, ingressar no serviço público com o ferramental necessário para mudar a estrutura e não somente os “galhos”. O administrador público graduado não pode ser igual aos que estão no mercado atualmente, muitas vezes de forma “prática”.

Se por um lado, há decepção com a concepção atual de administradores públicos e governantes, do outro há esperança e vontade de fazer mais, diferente e melhor, sempre à luz do New Public Management, tendo a política como vocação e sendo o mais parentético possível.

## ***Referências***

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octavio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

AZEVEDO, Ariston; ALBERNAZ, Renata. A "**antropologia**" do **Guerreiro: a história do conceito de homem parentético**. Rio de Janeiro: Caderno EBAPE.BR, v. 4, n.3, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512006000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512006000300003)>. Acesso em 14 out. 2015.

*Uma proposta de guuia para a gestão de gabinete parlamentar a partir do New Public Management, do tipo ideal Weberiano e da noção de homem parentético de G. Ramos*

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2015.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FEDOZZI, Luciano. Democracia Participativa: uma nova cultura política? In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JUNIOR, O.A. (organizadores); **Cultura política, cidadania e voto: desafios para a governança metropolitana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Contexto Brasileiro: Esboço de uma teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

\_\_\_\_\_. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

\_\_\_\_\_. **Modelos de homem e teoria administrativa**. Revista de Administração Pública, v. 18, n. 2, p. 3-12, 1984.

KOBER, Edson Luiz. **Participação popular no processo legislativo**. Lajeado: Edição do Autor, 2005. 71 p.

LIMA, Luciana Leite, D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas**. Encontro Nacional de Pesquisadores na Gestão Social. São Paulo, 2012. Disponível em:

<<http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/19.pdf>>. Acesso em 19 abr. 2016.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SADEK, Maria Tereza. **A organização do poder judiciário no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/5kRxB6>>

REMOR, A. P. SPRICIGO, M.W. **Accountability no Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina - Transparência Na Gestão Pública**. 2008. 86 f. Monografia Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F.. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

SCHOMMER, Paula Chies; ANDION, Carolina; PINHEIRO, Daniel Moraes; SPANIOL, Enio Luiz; SERAFIM, Maurício Custódio. *Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social*. In: SCHOMMER, Paula Chies; BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: Udesc, 2011. p. 31-70. Coleção Enapegs: v. 5.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo: Editora Cultrix. 2011.

WIEGERINCK, João Antonio. **Tripartição do Poder: O balanço entre harmonia e independência**. Faculdade Mackenzie, 2010. Disponível em:

<[www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/joao.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/joao.pdf)>. Acesso em 15 out. 2015.

# *O impacto da influência política nas relações intergovernamentais: o processo de descentralização administrativa de Santa Catarina*

*Débora Rodrigues  
Larissa Cataneo Dutra  
Luiza Stein da Silva  
Maria Julia Corrêa*

## *Introdução*

O histórico do Brasil indica diversas mudanças que impactaram, direta ou indiretamente, o modelo de gestão e a estrutura de governo do país. São inúmeras as peculiaridades que moldaram o Brasil, especialmente o governo brasileiro, que conhecemos hoje. Uma delas, depois de oscilar entre diferentes regimes políticos, é a Constituição Federal de 1988. Ela concebeu um desenho de Federação que fornece aos municípios um status de ente federativo semelhante aos estados e à União, não sendo possível modificar de alguma forma esse processo.

Com isso, é inevitável afirmar que a “Constituição de 1988 reforçou o processo de descentralização de transferência de atribuições para os estados e municípios e de fortalecimento do poder local que o país vivia desde a década de 1970.” (CUNHA, 2004).

Embora tenha trazido mais autonomia aos entes federativos, uma vez precedido de uma Constituição essencialmente ditatorial, esse grande marco para gestão governamental brasileira não foi acompanhado de formas realmente eficazes para coordenar essa relação entre os três níveis existentes: União, Estados e Municípios. Além disso, os resquícios patrimonialistas e as relações de nepotismo que iniciaram há décadas influenciam até hoje o sistema político em que o Brasil se encontra. (CUNHA, 2004) Nesse interim, podemos avaliar que temos um Estado onde coexistem diversos modelos e metodologias de gestão. Um estado em que o compartilhamento de competências e responsabilidades é confuso, e as relações políticas de poder tendem a se sobressair, ao interesse público.

Dentro desse formato de gestão diversos instrumentos foram trazidos baseados no modelo gerencial, para tentar melhor estruturar o governo e atender às demandas do cidadão. Um desses instrumentos, conhecidos como instrumentos de gestão intergovernamental, é a descentralização, a qual atua no intuito de delegar o poder a entes hierarquicamente inferiores. Instrumento este que foi utilizado nos últimos

13 anos em Santa Catarina, e que desde sua implementação tem gerado diversas controvérsias.

Deste modo, pretende-se nesse estudo analisar como a influência política impacta nas relações intergovernamentais no estado de Santa Catarina, tendo como base o modelo de descentralização administrativa. Para tanto, será feita uma análise de caso do sistema educacional do estado catarinense, representado institucionalmente pela Secretaria de Estado da Educação e pelas Gerências Regionais de Educação instaladas dentro de cada Secretaria de Desenvolvimento Regional.

A fim de garantir uma análise profunda, este estudo divide-se em três partes. A primeira busca explicitar a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil, trazendo uma revisão da temática desde a concepção da Constituição Federal de 1988 até as relações intergovernamentais dentro da estrutura do estado atual. A segunda terá como intuito a análise do modelo de descentralização do Governo de Santa Catarina. A partir do estudo de caso das relações internas entre Secretaria de Estado de Educação de Gerências Regionais de Educação, o objetivo é entendermos como se dão as relações políticas neste modelo. Por fim, conseguiremos analisar se a influência política presente no modelo descentralizado impacta negativamente os avanços para a gestão propostos quando da implantação deste modelo no Governo do Estado de Santa Catarina.

## ***O Federalismo e o modelo estrutural de gerência política***

A Constituição Federal de 1988 foi um marco em diversos aspectos para retratar o histórico do Governo Brasileiro. Um deles foi a definição da Federação como cláusula pétrea da Constituição, não sendo possível revogá-la ou de alguma maneira modificá-la. O texto constitucional define que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, concedendo aos municípios um “status” de ente da Federação tanto quanto os estados e a União. É isso que caracteriza a autonomia política que hoje existe no país - dotando esses entes federativos de uma competência tributária específica, além de fornecer algumas responsabilidades por determinadas políticas -, embora a soberania ainda esteja nas mãos do Governo Federal (EVANGELISTA, 2004). Essa autonomia política está diretamente relacionada com a descentralização entre os entes federativos, conceito fundamental para entender como se dão as relações intergovernamentais no país e como elas afetam a estrutura atual do governo.

Tendo em vista a organização dos Estados Federais, é importante ressaltar as particularidades no caso do sistema brasileiro, principalmente em função da coexistência de três entes federativos. Isso porque, apesar da Constituição de 1988 reforçar o processo de descentralização, transferindo responsabilidades para os estados e municípios, e visando fortalecer o

desenvolvimento do poder local, na prática esse processo não foi acompanhado de mecanismos eficazes de coordenação e relações intergovernamentais. O ideal seria nos aproximarmos da visão de Abrucio (2001, p.35) quando coloca que:

A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista.

As relações intergovernamentais pressupõem a existência de diversos governos em um Estado Federal, os quais trabalham juntos com a necessidade de tratar as questões de forma cooperativa. Ainda que essas relações sejam característica comum nas federações, as negociações e as interlocuções federativas nem sempre ocorrem de forma harmoniosa. Meekison (2003) aponta algumas fontes de conflito nas relações intergovernamentais, tais como: disputas sobre jurisdição constitucional; sobre compartilhamento de receita; disputas levantadas pelo desequilíbrio fiscal horizontal; sobre o poder federal de gastos; disputas sobre as políticas de desenvolvimento regional e a questão de quais províncias se beneficiam mais com os gastos federais; ideologias conflitantes entre

os partidos políticos; confronto de personalidades; entre outras (MEEKISON, 2003, p.23).

Essa complexidade do desenho federativo, composto por três níveis, mostra que as relações e decisões não podem ser levadas no curso de apenas um único governo. O 'pluralismo governamental' favorece a criação de instrumentos de cooperação e coordenação federativa, a partir dos quais são inseridas novas formas de gestão em regime de cooperação dos serviços públicos. Podendo aqui, serem envolvidos todos os entes da federação e focando na descentralização desses serviços. Alguns exemplos disso, consistem na formação de consórcios públicos, como uma "[...] forma de superar a inexistência ou precariedade dos mecanismos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade partilhada entre o Governo Federal, os estados e os municípios" (EVANGELISTA, 2003), além da criação e institucionalização das agências reguladoras em todos os âmbitos governamentais.

Ao longo da história brasileira, diversas foram as tentativas de reformas administrativas, e implementações parciais de modelos importados de outros países, que carregavam essa bandeira de melhoria de execução das atividades estatais. Após a criação da Constituição de 1988, e do estabelecimento de um governo pautado no federalismo, surge no ano de 1995 o que conhecemos como Reforma Gerencial. De acordo com Bresser-Pereira (2008), a necessidade de uma reforma naquele momento se dava, pois, além de um serviço público profissional,

estabelecido pelo modelo burocrático, os Estados modernos exigiam que os servidores públicos do alto escalão tivessem mais autonomia e fossem mais responsáveis por suas decisões. Além disso, era preciso que a organização do Estado fosse mais descentralizada e envolvesse todos os tipos de parceria. Esse seria o problema principal que daria origem a tal reforma. (Bresser-Pereira, 2008)

Segundo Bresser-Pereira (2008), o modelo estrutural de gerência pública, é assim tratado pois além de prever grandes mudanças no processo de gestão de pessoal e da adoção de uma administração por objetivos, ele inclui a reforma estrutural da organização do Estado. Para o autor, este é um modelo ao mesmo tempo histórico, por que existiu historicamente como tipo ideal e por sua formulação se basear em um método histórico, bem como um modelo normativo, dado que é impossível não ser normativo quando se trata de teoria política e políticas públicas. Além disso, este modelo em países em desenvolvimento, funcionaria como uma ferramenta para o crescimento econômico (Bresser-Pereira, 2008).

Ao analisarmos previamente esse exposto, é possível verificar que em meados dos anos 90, o Brasil possuía um aparelho estatal em grandes transformações. A partir da Constituição Federal de 1988, que estabelece a república federativa, é visualizada a necessidade de modificação de estruturas organizacionais para melhor dispor os serviços públicos e, dessa forma, atender os cidadãos. A implantação de um modelo estrutural de

gerência pública, seria então a melhor alternativa, para adequar o Estado às demandas contemporâneas.

Para Bresser-Pereira (2008), o modelo estrutural não se limita a estratégias de gestão, mas envolve mais do que mudanças organizacionais. Por envolver todo tipo de parcerias público-privadas, pois os serviços sociais e científicos demandados pela sociedade ao Estado seriam terceirizados para organizações não-estatais, essa reforma implicaria mudanças na estrutura do Estado. Elas trariam as melhorias na gestão pública e por consequência o desenvolvimento econômico do país. Este modelo é constituído então em, além de um modelo de gerência, um modelo de governança, pois envolve outros atores, que junto ao governo tem a função de governar. Inclui ainda um aspecto organizacional ou estrutural, e um aspecto gerencial, em que por um lado há o problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado, e de outro a questão de como administrar todo o sistema. (Bresser-Pereira, 2008)

Em relação ao aspecto gerencial do modelo, é importante colocarmos, que essa reforma da gestão pública pode ser visualizada como um processo de descentralização, delegando o poder para níveis inferiores, e ao mesmo tempo tornando o núcleo estratégico estatal mais forte, e os mecanismos de responsabilidade social mais eficazes. Já o aspecto organizacional, não está ligado ao papel do Estado, mas sim à sua estrutura. (Bresser-Pereira, 2008)

Nesse sentido, os esforços de implementação dessa reforma, a qual serve de base para entendermos toda configuração do Estado brasileiro atual, tem o intuito de, por meio do modelo estrutural de gerência pública, aumentar a capacidade do Estado de garantir os direitos sociais e republicanos, sem que ocorram os problemas já caracterizados no Estado de bem-estar social burocrático do século XX. (Bresser-Pereira, 2008). Baseadas no ideal dessa reforma, várias ações foram tomadas pelos governos brasileiros, e que culminaram na configuração atual do Estado em ambos os níveis. No caso de Santa Catarina, veremos que a descentralização administrativa também tem suas bases nessa estrutura gerencial governamental. Porém, devido à outras esferas que não puramente administrativas, esse modelo de descentralização tornou-se altamente questionável.

### ***O Estado Regulador e as relações intergovernamentais***

Como retratado, em 1995 foi adotado um conjunto de medidas para o ajuste estrutural da economia do país, incluindo o processo de privatização, indo em direção a construção de um Estado regulador da oferta de serviços públicos ao invés de um Estado produtor.

De acordo com Farias (2001), observando-se o exemplo de outros países, nota-se que a modernização da estrutura regulatória é essencial para aumentar a eficiência das economias nacionais, bem como para potencializar a sua adaptação à mudanças, preservando a competitividade.

A fim de permitir a alteração do modelo de Estado vigente, foi elaborado em 1995, pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PRDE). O objetivo era de fortalecer o Estado regulador; “garantir a governança mediante novos modelos de financiamento, de organização e gestão do setor público; aprofundar a descentralização de funções para estados e municípios, limitar, em princípio a ação do Estado” (FARIAS, 2011). Entretanto, na prática, as iniciativas de reforma, tanto administrativa como regulatória carecem de maior articulação por parte do governo.

Segundo Farias (2001), o Plano Diretor da Reforma deixou algumas lacunas, principalmente no que tange a definição das funções de um Estado regulador e mecanismos efetivos de descentralização. A interlocução da Reforma com a sociedade civil é realizada posteriormente através do Conselho de Reforma do Estado (CRE), instância autônoma prevista no Plano Diretor. Além disto, o CRE elaborou recomendações contendo os objetivos da função regulatória, o que evidencia a amplitude desta atuação, conforme explica Farias (2001, p.4):

*Promover e garantir a competitividade dos mercados; garantir os direitos dos consumidores e usuários do serviço público; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro; buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, ao menor custo possível; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviços; diminuir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado,*

*e empresas prestadoras de serviços, de outro; e prevenir o abuso de poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.*

Os critérios como desempenho, efetividade, qualidade do gasto público e prestação de contas tem adquirido mais importância, pois são respostas às demandas explicitadas por cidadãos cada vez mais conscientes e exigentes de seus direitos. A sociedade passou a requerer melhores serviços a menores custos. A fim de atender estas demandas há uma mobilização para soluções e instrumentos de gestão utilizadas no contexto da nova gestão pública, a qual propõe a descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão. O nível de organização e participação social no estado atual já não permite que as decisões que afetam a vida de empresas e cidadãos sejam tomadas sem permeabilidade às influências, às sugestões e até mesmo às pressões de todos dos setores envolvidos (FARIAS, 2004).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado teve como finalidade, dentre outras coisas, transferir atividades do setor público ao privado, reguladas por políticas realizadas pelo Estado, ao mesmo tempo em que se instalava a administração pública gerencial (ABRUCCIO, 2006).

Neste contexto, o controle público e social deveria ter sido realinhado, bem como mecanismos de *accountability* ser criados. De acordo com Abruccio (2006), a *accountability* inclui a existência de meios em que o cidadão possa participar da definição e avaliação das políticas públicas através de incentivos e desincentivos

aos responsáveis. Além disso, afirma que “dentro de um sistema político presidencialista como o brasileiro, com a divisão institucional de poderes, controle e *accountability* devem ser forçosamente baseados na interação entre os diversos atores, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (ABRUCCIO, 2006).

Portanto, no processo de diminuição da máquina governamental, assim como em qualquer reforma de estado, o controle social deve assumir uma nova dimensão, atentando para as configurações da cultura e da trajetória histórica do país. Ainda, é papel do governo descentralizar o seu poder efetivamente sem que isto prejudique as decisões sobre políticas públicas.

### *A descentralização como instrumento da gestão intergovernamental*

Em meio a esta estrutura governamental, é possível observarmos a necessidade de uma gestão que seja intergovernamental. Para analisarmos esse aspecto da gestão é necessário analisar todo um contexto que foi estabelecido por diversas mudanças ao longo dos anos no Brasil e no mundo, e que atualmente traz à tona diversas discussões sobre os instrumentos de gestão intergovernamental que são relevantes para o campo. Dentre as principais mudanças acontecidas, e que são primordiais para o entendimento desse contexto estão: 1) O aumento das atividades que atravessam fronteiras; 2) As novas habilidades de gestão que são requeridas como resultados das mudanças que atravessam essas fronteiras;

e 3) A expressão internacional dessas mudanças. (PETERS E PIERRE, 2010)

O aumento das atividades que atravessam fronteiras pode ser facilmente visualizado nas novas estruturas governamentais que encontramos nos níveis de governo. Não é fácil ver atualmente uma organização governamental que trabalhe apenas dentro de suas funções constitucionais e em apenas um nível. Os papéis se alteraram, as fronteiras políticas são mutáveis, há uma interdependência em diversos níveis de governo, assim como entre o público e o privado. Por causa dessas novas atividades surgiu também a necessidade de novas habilidades de gestão que possam lidar com esse novo contexto. Muitas dessas mudanças se deram na mesma época da então chamada Nova Gestão Pública, a qual viria se preocupar principalmente com o desempenho do setor público, dando origem às reformas gerenciais, como já vimos anteriormente. (PETERS E PIERRE, 2010)

Em decorrência da complexidade dessas relações, se faz necessário o uso de um conjunto de instrumentos para moldar as relações de trabalho e torná-las mais efetivas entre os atores intergovernamentais. Segundo Peters e Pierre (2010), há quatro categorias de instrumentos, que são mais importantes: a) Instrumentos Estruturais; b) Instrumentos Programáticos; c) Instrumentos de Pesquisa e Construção de Capacidade; e d) Instrumentos Comportamentais.

Neste âmbito, a descentralização como instrumento das relações intergovernamentais está ligada ao primeiro

grupo de instrumentos, os estruturais, que além da descentralização contempla ainda: a Reorganização, as Comissões, a Coordenação, a Desregulamentação e a Regulação, e Supervisão. A Delegação de Poderes e Descentralização, como é trazido por Peters e Pierre (2010), representam “ferramentas estruturais com as quais o governo nacional pode delegar poderes aos estados ou com as quais os estados podem delegar o poder aos governos locais.” Desta forma, quando utilizadas a delegação e/ou descentralização, estes instrumentos colaboram para o crescimento de relações autônomas.

Empregadas de forma muito semelhante em diversos países, a delegação assumiu a forma de compartilhamento da receita geral, e a descentralização foi usada num esforço de administrar as relações intergovernamentais, envolvendo o repasse de autoridade do governo central para as unidades locais. (PETERS E PIERRE, 2010). Como veremos mais a diante, a descentralização no estado de Santa Catarina foi lançada como um grande programa do governo estadual, com o objetivo de repassar a autoridade da tomada de decisões para a administração local representada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional. Entretanto, diversas disfunções nos processos de planejamento e execução acarretaram um quadro de questionamento em relação a efetividade e eficiência do modelo.

## ***A descentralização em Santa Catarina***

O modelo burocrático de Weber, surgido por volta da década de 40, diz respeito a uma estrutura organizacional voltada à padronização e racionalidade dos processos, adequando os meios para que se alcance os fins definidos. Este sugere a organização como um sistema fechado, desconsiderando a forte influência que o ambiente exerce sobre ela. Levando em conta determinadas limitações do modelo, diversas tentativas de reforma foram surgindo ao longo do tempo. Uma delas foi a reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, o qual, segundo Bresser Pereira (2008), constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.

A superação dessa rigidez enfatiza o processo de descentralização, o qual define que a execução de programas federais de caráter nitidamente local devem ser delegadas aos órgãos estaduais ou municipais. Tendo em vista essa evolução, é possível fazer uma análise do histórico da descentralização em Santa Catarina a partir das relações intergovernamentais existentes.

Na década de 60, foram surgindo iniciativas que incentivavam o desenvolvimento local, por meio de redes de articulação de base territorial. Já no início dos anos 1990, estas redes de cooperação regional tomaram a forma de fóruns e agências de desenvolvimento por todas as sub-regiões de Santa Catarina. Porém foi em 2003 que surgiu

legalmente, com o governo do Estado de Santa Catarina, um modelo de descentralização do governo com a incumbência de promover o desenvolvimento de suas regiões: as Secretarias de Desenvolvimento Regional (ABRÚCIO, F., FILIPPIM, E, 2010)

Essa reforma dividiu a estrutura do governo em dois níveis: Regional e Setorial. Este compreende as Secretarias centrais, com o papel de normatizar, formular e controlar as políticas públicas, e aquele compreende as SDRs, com o objetivo de coordenar e executar as políticas públicas.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional, as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) são responsáveis, principalmente, pela condução dos programas e projetos de promoção do desenvolvimento regional nas escalas macro, micro e sub-regionais. Inclusive, é competência das SDRs garantir a efetividade das fases de planejamento e execução das ações e projetos de desenvolvimento regional e local.

Embora buscasse, na teoria, favorecer a autonomia regional, o governo do Estado pareceu não considerar as redes de articulação e cooperação regional existentes há anos em Santa Catarina. Com isso, depreende-se que “a classe política hegemônica em termos partidários procurou controlar, no sentido de favorecer certa previsibilidade, o processo de articulação regional conduzido antes majoritariamente pela sociedade civil.” (ABRÚCIO, F.; FELIPPIM, E., 2010)

## ***O modelo de descentralização administrativa no caso da Educação de Santa Catarina***

Dentro do modelo de descentralização administrativa do Governo de Estado de Santa Catarina, as Secretarias de Estado, possuem nas Secretarias de Desenvolvimento Regional, uma estrutura com descentralização administrativa. No caso da Educação, há dentro de cada Secretaria Regional, uma Gerência Regional de Educação (GERED), a qual tem como função conectar a secretaria de estado às instituições de ensino.

Por se tratar de uma grande Secretaria, e que presta serviço direto ao cidadão, esta apresenta-se com uma estrutura bastante complexa, assim como suas relações com os outros diversos atores sociais. Nesse sentido, o caso da Educação será utilizado aqui como pano de fundo, a fim de exemplificar o impacto que as relações políticas têm no modelo de descentralização de Santa Catarina, modificando as relações intergovernamentais do governo do Estado.

A fim de se realizar uma análise deste caso apresenta-se aqui um estudo, baseado em breves entrevistas realizadas com profissionais da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, os quais tem entre suas funções o contato direto com as GEREDs. Foram entrevistados coordenadores de nove programas desenvolvidos pela secretaria da educação, sendo ligados às seguintes temáticas: Educação de Jovens e Adultos; Educação Prisional; Educação no Campo; Ensino Profissionalizante; Educação especial; Educação para a

diversidade; e Educação Indígena. Grande parte desses programas geram projetos por demandas advindas diretamente das GEREDs. Além disso, em grande parte das vezes também, são as próprias GEREDs as responsáveis por implementar os projetos na rede de ensino e acompanhar as escolas.

A pesquisa focou em identificar os aspectos que envolvem os processos de comunicação e colaboração entre os profissionais lotados na secretaria estadual e os lotados nas gerências regionais, quando da elaboração e implementação dos programas dentro das temáticas citadas, a fim de entender se as relações políticas impactam na fluidez do modelo de descentralização. As perguntas então foram feitas através de questionário semi-estruturado, tendo como base três grupos de questionamentos: Processos de levantamento de informações e implementação de programas; Comunicação direta entre Secretaria de Educação e GERED; e Percepções sobre questões políticas e seu impacto no trabalho da Secretaria de Estado.

### *Síntese dos resultados obtidos*

A partir das entrevistas realizadas buscamos entender como as relações políticas impactam nas relações intergovernamentais, neste caso, a partir da perspectiva da educação, a qual é baseada no modelo de descentralização administrativa.

A primeira parte dos questionamentos foi voltada ao entendimento dos processos diários que conectam os trabalhos da Secretaria de Educação e da Gerência Regional. Neste quesito verificou-se que, em geral, há uma interdependência quando se fala em levantamento de demandas e implementação de projetos. O processo que ocorre na maioria das vezes é a solicitação de demandas pelas Secretarias de Estado às GEREDs, as quais então são responsáveis por captar as demandas vindas das escolas em cada uma das 36 regionais, e na sequência encaminhar essas demandas à Secretaria de Educação. Esta por sua vez, fica incumbida de trabalhar essas demandas em formas de programas, projetos ou ações, elaborando os planejamentos e viabilizando recursos. Na sequência, esses programas, projetos e ações são novamente encaminhados às GEREDs, as quais são então responsáveis por implementá-los junto às escolas de cada município da respectiva regional. É válido ressaltar que desde o levantamento das necessidades até a finalização dos projetos, deve haver cooperação, tanto entre GERED e Secretaria de Educação, assim como entre estas e as escolas.

Dentro desta dinâmica, esbarra-se em alguns problemas apontados pelos entrevistados. O primeiro deles é a priorização de demandas devido às relações políticas com parceiros por parte das GEREDs, em que por vezes, a demanda que chega até a Secretaria de Educação não é exatamente aquela apontada pelas escolas, mas sim algo moldado por relações de parcerias institucionais entre atores municipais e as Gerências Regionais, ou até

mesmo à Secretaria Regional como um todo. Além disso, um grande problema apontado nesta dinâmica de trabalho é a lentidão e má qualidade do trabalho advindo de algumas GEREDs em comparação à outras. As regionais são em número de 36 em todo o estado, sendo que algumas foram apontadas como “mais próximas” da Secretaria de Educação do que outras em que a relação é mais fraca e até mesmo inexistente.

Em termos de comunicação direta entre profissional lotados na Secretaria de Educação e profissionais lotados nas GEREDs, os entrevistados afirmaram não haver grandes problemas, a questão maior está no fluxo de informações e trabalho que se efetiva através dessas relações. A maioria dos entrevistados afirmaram que têm uma boa comunicação com os profissionais das GEREDs, e que neste âmbito enfrentam problemas de lentidão de algumas gerências e omissão de informações. Neste quesito, um aspecto muito importante foi levantado. Há conhecimento de que em parte das GEREDs há problemas de comunicação interna, geradas por problemas internos. Algumas vezes são problemas de comunicação entre os profissionais das próprias gerências, e outros também entre as gerências e escolas, e gerências e prefeituras. Ambos problemas impactam nas informações e fluxos de trabalho entre a GERED e o órgão central de educação, a Secretaria de Estado.

Este ponto, é por sua vez, explicado pelas percepções políticas dos profissionais da secretaria estadual, e seu impacto direto no trabalho realizado em

conjunto a estes órgãos. Os entrevistados foram então questionados, sobre se enxergam relações políticas nas gerências, e entre as gerências e a secretaria de estado. A grande maioria dos entrevistados afirmou que sim, e que esta questão em grande parte das vezes gera problemas entre os atores. Foi levantado como uma dos principais problemas, os conflitos políticos pessoais dentro das próprias SDRs. O que acontece, é que como o apontado por Abrúcio e Filippim (2010), os cargos de Secretário Regional e os de Gerente Regional, são feitos por meio de indicações políticas, originadas das mais diversas esferas do governo. E, por vezes, o Secretário Regional, e seu respectivo Gerente Regional de Educação, tem interesses contrários e parcerias contrárias, gerando divergências e conflitos internos na hora do repasse de demandas prioritárias, bem como de optar pelo atendimento a algum programa, projeto ou ação. Em contrapartida, há gerências que são internamente harmônicas e estão em consonância ao órgão central de educação.

Outro ponto levantado nesse quesito, é a percepção dos entrevistados acerca da relação entre escolas e GEREDs. Neste ponto é válido ressaltar que a grande maioria dos profissionais que trabalham na Secretaria de Estado, estão ali apenas lotados, mas os órgãos onde iniciaram sua carreira foram as escolas, institutos ou até mesmo as próprias GEREDs. Neste sentido, os entrevistados apontaram como problema o relacionamento de Diretores de Escolas com Secretários e Gerentes de Educação Regionais, visto que até recentemente os Diretores eram nomeados politicamente. E por este motivo, as relações

peçoais em alguns casos se sobressaíam em detrimento das profissionais, resultando em privilégios à algumas escolas. Questionados sobre o impacto dessas relações em seu trabalho dia a dia, a maioria dos entrevistados afirmaram que as relações políticas em grande parte das vezes molda o atendimento das demandas através de ações desenvolvidas no trabalho conjunto, impactando diretamente nos resultados apresentados pelo ensino do estado. Segundo alguns dos entrevistados, acontecem, por exemplo, envio de demanda para construção de escolas para X alunos, em uma localidade que segundo o Censo Escolar há apenas 20% de X alunos.

Além disso, outro aspecto ressaltado por todos os entrevistados foi o impacto das relações internas das GEREDs de algumas regionais no tempo tanto de envio de informações preliminares, quanto na execução e conclusão de programas, projetos e ações. Essa morosidade, entretanto, não ocorre com Gerências que segundo os entrevistados tem boas relações internas com a Secretaria de Estado.

### ***Análise dos Resultados Obtidos***

A partir das entrevistas realizadas com os profissionais da educação é possível estabelecermos algumas conexões entre as relações de poder dentro do modelo de descentralização de Santa Catarina, as quais aqui podem ser vistas como baseadas nos arranjos políticos efetuados nas várias esferas do sistema de educação da rede estadual, com as relações que se

estabelecem no dia a dia de trabalho entre os organismos. É válido ressaltar, que, como aborda Abúcio e Filippim (2010), o modelo de descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina, visou descentralizar o poder de decisão sobre alguns assuntos às Secretarias de Desenvolvimento Regionais, às quais são em número de 36, contemplando todas as regionais do Estado.

O caso da educação é bastante interessante, dado se tratar de uma das maiores estruturas setoriais do governo de Santa Catarina, e ser uma atividades finalística, prestando serviço direto à mais de 600 mil estudantes contemplados pela rede estadual. A hierarquia da Educação está dividida em órgão central, que é representado pela Secretaria de Estado da Educação, órgão intermediário representado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, e por sua vez pela Gerência Regional de Educação, e pela organização fim, a qual é representada pela Instituição de Ensino.

Nesta imensa estrutura, temos então atrelada à hierarquia, a detenção do poder de decisão, representados pelo secretário de estado e seus diretores, pelo secretário de desenvolvimento regional, pelo gerente regional de educação, e pelos diretores das escolas, respectivamente. Conforme apontado pelos entrevistados, este poder gera diversos conflitos quando da decisão por programas, projetos e ações, devido a interesses e conflitos pessoais representados por relações políticas. Neste sentido, pode-se pensar no sistemas de ensino do estado de Santa

Catarina, como uma rede de atores que se inter-relacionam a partir de relações político-administrativas.

Para a análise destas relações, podemos tomar por base as proposições de Nogueira Dias em seu trabalho sobre redes, e o poder existente nas redes. Segundo o autor, uma rede é um conjunto de pontos ou nós conectados entre si por segmentos que viabilizam o intercâmbio de fluxos entre os diversos pontos da estrutura. Ressalta ainda que as complexas relações entre as organizações de hoje não sustentam políticas públicas caso não tenham um olhar mais adiante de descobrirem parceiros que possam ajudá-las a atingir melhores resultados. (Nogueira Dias, 2011)

Para Augusto Franco (2010), o poder nas redes é um fenômeno próprio de padrões mais centralizados do que distribuídos de organização. Na mesma medida que existe poder numa organização, existe também a centralização, ou seja, a hierarquização na organização, portanto, há um poder de mando. A implantação de redes em organizações públicas, tenderia então a descentralizar o processo decisório entre as instituições governamentais contemplando os diversos atores que fazem parte das políticas públicas, tanto quanto cidadãos como organizações empresariais ou até outras instituições públicas que indiretamente estão relacionada. Desta forma, o estado iria então se complementar com os diferentes canais de participação conectando as esferas municipais, estaduais e federais, modelando novos

desenhos institucionais e fomentando maior cooperação. (FRANCO, 2010)

Neste sentido, podemos observar no modelo de descentralização proposto para Santa Catarina, uma ideia de ampliação da rede de atores, trabalhando na descentralização do poder. Porém, o que acontece na prática é, segundo Abúcio e Filippim (2010), na verdade uma centralização de poder pautada em influências político-partidárias. Isto, segundo sua pesquisa, ocorre devido à nomeação política de secretários e demais cargos comissionados para as Secretarias de Desenvolvimento Regionais. Abúcio e Filippim (2010) trazem ainda a ideia de que estas nomeações ocorrem a partir de interesses particulares de diversos agentes públicos nas regionais e nos órgãos centrais do poder público estadual. (ABRUCIO E FILIPPIM, 2010)

Em estudo realizado por Birkner e Tomio (2010), os principais pontos fortes da descentralização em Santa Catarina, apontados por agentes públicos, são a percepção de que a descentralização multiplicou o ambiente de diálogo no âmbito regional, e trouxe mais transparência e proximidade à comunidade. Já entre os principais pontos fracos está a insistência de uma relação direta e nociva entre alguns prefeitos com deputados ou secretários setoriais em decisões que afetam diretamente o repasse de verbas às ações. (Birkner e Tomio, 2010). Vemos através dessa percepção influências políticas em ações no modelo de descentralização. No caso da educação, esta questão torna-se bastante evidente quando os entrevistados

afirmam que as relações internas às GEREDs, e destas com as escolas, impactam diretamente nas demandas e em seu processo de coleta e repasse ao órgão central.

Este tipo de relação política está pautada naquilo que Lazzarini chama de Capitalismo de Laços. Segundo o autor, capitalismo de laços é um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio em torno de interesses políticos e econômicos que faz o uso de relações institucionais para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões que envolvem tanto organizações empresarias como governos e outros atores da esfera pública.

Estas relações são estabelecidas de acordo com interesses e benefícios particulares, que se aproveitam do poder de decisão do governo em questões econômicas e legais para benefício próprio, muitas vezes "comprando" atores públicos e construindo relações recíprocas. O caráter privado e informal destas relações as tornam difíceis de serem analisadas, há uma gama enorme de atores e de possibilidades de articulações estratégicas para influenciar nos contextos econômicos e políticos que muitas delas são veladas, ocorrem nos bastidores por geralmente serem ilegais. (LAZZARINI, 2009)

A partir disso, podemos olhar para o caso da Secretaria de Estado da Educação como um forte exemplo de como as relações políticas entre os diversos atores influenciam nas relações entre órgãos de governo.

Na perspectiva de redes abordada por Franco (2010) temos então um conjunto de atores que se relacionam através de núcleos de poder, consistindo em uma rede descentralizada. Porém, conforme ressalta Abúcio e Filippim (2010), temos ao mesmo tempo a descentralização administrativa e a centralização de poder a partir de influências políticas. Na educação, estas influências impactam diretamente na proposta e execução dos serviços prestados aos estudantes da rede de ensino, visto que é por meio de relações intergovernamentais que se dá todo o trabalho desenvolvido no âmbito da secretaria de estado, ficando visíveis apenas os aspectos negativos trazidos por esta dinâmica.

### *Considerações Finais*

A constituição de 1988 trouxe autonomia e definiu atribuições para a união, estados e municípios, incentivando o fortalecimento do poder local. Entretanto o processo de descentralização proposto não foi acompanhado por mecanismos eficazes de relações intergovernamentais. Ainda é necessário estabelecer um meio de evitar a descoordenação e a competição entre os entes federativos, a fim de construir um ambiente de cooperação. É preciso modificar as estruturas organizacionais para dispor os serviços públicos de qualidade e então atender melhor aos cidadãos. A implantação de um modelo estrutural de gerência pública proposto por Bresser-Pereira seria uma alternativa para adequar o Estado às demandas contemporâneas da sociedade.

Culturas políticas herdadas de um país colônia ainda estão presentes em grandes decisões governamentais, conseqüentemente interesses pessoais, troca de favores, corrupção e coronelismo muitas vezes prevalecem demonstrando quão instável e tendenciosas ao fracasso são estas reformas. Além disso, a sociedade precisa estar preparada para mudanças governamentais. Nesse sentido, é de fundamental importância que o conceito da *accountability* seja compreendido e praticado pelos cidadãos, fazer-se presente nas decisões políticas, fiscalizar e controlar o serviço público é não só um direito, como um dever a cada um de nós para desta forma, impedir que esta cultura política permaneça e que mais reformas e mudanças estruturais venham ao fracasso.

O caso da educação, utilizado aqui como pano de fundo desta temática, mostra-se bastante interessante dada a complexidade da estrutura que envolve a rede de ensino do estado. Dentro de cada secretaria regional, a educação está representada por meio da Gerência Regional de Educação, sendo que os gerentes regionais também são nomeados políticos. Na dinâmica de trabalho entre estas organizações, a secretaria de estado tem por função a deliberação, elaboração e garantia de execução de programas e projetos, já às gerências regionais são incumbidas de fazer a ponte entre secretaria e escolas, atuando no levantamento de demandas e implementação dos programas e projetos junto às escolas.

Por meio das entrevistas realizadas com profissionais na secretaria de educação, ficaram evidentes as relações políticas por trás das relações intergovernamentais. Isto pois, de acordo com os entrevistados, são perceptíveis os conflitos de interesses pessoais e políticos nas gerências de educação, e até mesmo entre as gerências e escolas, impactando no desenvolvimento das ações no órgão central. Deste modo vemos que como ressalta Abrucio e Filippim (2010), o modelo de descentralização em Santa Catarina, tende na verdade a concentrar o poder nas secretarias de desenvolvimento regionais, dificultando o trabalho desenvolvido pelos órgãos centrais. A partir disso, temos no caso da educação de Santa Catarina, relações intergovernamentais muitas vezes pautadas em relações políticas, sendo que este impacto reflete diretamente nos serviços prestados pelo órgão central na rede de ensino.

## **Referências**

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete. **Quando Descentralizar é Concentrar Poder:** o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. 2010. RAC, Curitiba, v.14, n. 2, art. 2. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n2/v14n2a03.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração de Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p.391-410, abr. 2008. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/pp9ys6>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de

cooperação federativa. **Revista do Servidor Público**, ano 55, n. 03, pp. 05-36, jul-set, 2004.

DIAS, N. C. **Redes de cooperação social como estratégia para a implementação de políticas públicas: O Caso da PNDR**. Porto Alegre, 2011.

FARIAS, Pedro César Lima de. **Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil**. In: VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001

FARIAS, Pedro César Lima de. **Desempenho, transparência e regulação: o mito das incompatibilidades congênicas**. In: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004

FRANCO, A. **10 escritos sobre redes sociais**. São Paulo, 2010.

LAZZARINI, C. **Capitalismo de laços**. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Ministério da Integração Nacional. **Secretaria de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/apresentacao-sdr>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

OLIVIERI, Cecília. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p.567-588, Jul/Ago. 2006

PECI, Alketa. **Controle Social no contexto da reforma regulatória**. In: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004

PETERS, B.G, PIERRE, J. **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 2010.

PO, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, Ago. 2006.

# *Uma proposta de avaliação do serviço público de saúde de São José, a partir da percepção do cidadão.*

*Maria Julia Corrêa  
Janice Mileni Bogo  
Emiliana Debetir*

## *1. Introdução*

No Brasil são utilizadas diversas metodologias de avaliação na área de saúde pública. Estas podem ser focadas em processos internos, gestão de pessoas e em sistemas de registro de atendimentos. No entanto, as metodologias de avaliação do serviço de saúde, raramente consideram a percepção do cidadão sobre o serviço prestado, situação que dificulta seu aprimoramento.

Partindo desta constatação, este trabalho tem como objetivo propor um novo método de avaliação do serviço da saúde no município de São José – SC, especificamente para os postos de saúde, baseado na percepção dos cidadãos usuários do serviço. De forma a fomentar a coprodução do serviço público pelo cidadão, ou seja, a comunidade juntamente com o governo, participando do

processo de produção do serviço público e construindo a verdadeira democracia.

Esta proposta surgiu em conversas com os voluntários do Observatório Social de São José. Esta organização não governamental, situada no município de São José SC, tem como um de seus objetivos fomentar o controle social entre os cidadãos.

Como fundamento teórico apresentam-se os conceitos de democracia participativa, *accountability* e avaliação de serviços públicos, para subsidiar a discussão dos programas de avaliação de serviço público de saúde existentes no município de São José, SC. Como produto tem-se o instrumento de coleta de dados elaborado, sugestões e recomendações para a organização responsável para avaliar o processo de atendimento do serviço de saúde nas unidades de saúde.

O artigo está organizado da seguinte forma, inicialmente apresenta-se o Observatório Social de São José, organização na qual fundamentou esta iniciativa, a seguir conceitos como democracia, *accountability* e avaliação do serviço público. Posteriormente a estas teorias, há as análises dos programas de saúde estadual e municipal para então iniciar os procedimentos metodológicos composto por uma pesquisa exploratória nos postos de saúde de São José, planejamento de avaliação, elaboração e teste do instrumento metodológico, minuta do anteprojeto de lei, recomendações e por fim considerações finais.

## **2. Observatório Social de São José**

Pela iniciativa de diversos integrantes da Sociedade Civil Organizada, o Observatório Social de São José foi criado em 2011, como uma associação de personalidade jurídica de direito privado, sem fins econômicos, apartidária e mantida pela sociedade josefense. De acordo com o site, o Observatório Social de São José realiza ações em prol da educação para o exercício da cidadania e o controle dos gastos públicos no Município de São José contribuindo assim com a transparência, a fiscalização na aplicação dos recursos públicos e minimizando as possibilidades de corrupção e má gestão.

Segundo a prestação de contas feita pelo Observatório em 2014, o observatório vem apresentando resultados significativos no uso eficiente dos recursos públicos. Em 2012, a Câmara dos Vereadores de São José economizou 172,8 mil reais e em 2013, cerca de 4,1 milhões de reais foram economizados, demonstrando a sua eficiência no exercício do controle social e fiscal.

De acordo com as informações contidas no site do Observatório Social de São José, hoje a sua atuação é baseada em cinco programas fundamentados principalmente na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei complementar da Transparência. Os cinco programas que compõe o observatório social são: Fomento à Transparência Pública e ao Controle Social: a) Análise Financeira e Contábil; b) Racionalização de Despesas e Eficiência na Gestão; c) Fiscalização das Licitações e Contratos; d) Acompanhamento da Atuação do Poder

Legislativo; e) Avaliação da Efetividade dos Serviços Públicos.

A partir do programa Avaliação da Efetividade dos Serviços Públicos que surgiu a necessidade de desenvolver este artigo com o objetivo de desenvolver uma metodologia para avaliação da efetividade do serviço público na área da saúde de São José colocando o cidadão como ator central desta avaliação, ou seja, o serviço público de saúde será avaliado em sua efetividade através da sociedade, aquela que faz uso e conhece das real usuária deste serviço.

### ***3. Democracia Representativa, Participativa e Accountability***

Segundo Marcos Perez (2004), o Estado democrático do qual contemplamos hoje tem origem nas revoluções liberais da década de XVIII, a burguesia da época reivindicava pelo fim do estado absoluto o que proporcionou no século XIX o surgimento da democracia representativa, considerado o regime ideal para a proteção da liberdade contra o abuso do poder estatal.

Desde então, o conceito de democracia representativa e liberal se baseia em pilares como o sufrágio universal – em que todos têm o direito de eleger candidatos com votos de pesos iguais – nos direitos fundamentais e sociais como liberdade de pensamento e expressão, locomoção e o princípio da separação de governo em três poderes evitando a centralização de poder.

Contudo, a democracia representativa e liberal ao passo que foi se consolidando se fez crescente em campanhas eleitorais com financiamentos milionários, partidos com ideologias fracas e aumento da burocracia para maior controle da democracia tornando o cidadão como consumidor e o processo eleitoral como o mercado (SADER, 2009). É neste ambiente que surge a democracia participativa como forma de ampliar a participação do cidadão nas decisões das políticas públicas, bem como seu controle e manifestação de opinião.

Para Manoel Goncalves Ferreira Filho (1972) mecanismos da democracia representativa são substanciais no exercício da participação popular, no entanto, não são suficientes para a intensa participação cidadã.

“O voto é, sem dúvida, uma das manifestações da participação popular que reclama Democracia. Essa participação, contudo, não pode ser resumida ao rito do voto, portanto não deve ser medida em termos de extensão do direito do voto e de elegibilidade. Tem ela outro parâmetro, seguramente mais significativo - a intensidade dessa participação. Não é por mera coincidência que nos países considerados mais democráticos fervilham as associações cívicas, e é grande a preocupação do cidadão com o que é comum a todos, com a “res pública”. Só a participação intensa fortalece a Democracia, o rito do voto pode muitas vezes apenas travesti-la. (pg 32)”

Sendo assim, evitar que a participação cidadã seja superficialmente através do voto e instensificar a

democracia participativa é um dos desafios mais importantes dos regimes democráticos modernos. Porém, a *accountability* é um instrumento potencial para estimular a democracia participativa que corresponde na responsabilização política do poder público em relação à sociedade. Se por um lado ela é fundamental para preservar a democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize (Rocha, 2011). Pinho e Sacramento (2008) definem *accountability* como:

*“A accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva.”*

A democracia participativa busca romper com o ciclo vicioso no qual a política brasileira se encontra hoje, procura resgatar aspectos como cidadania, *accountability* e participação política para que com meios inovadores possa desmascarar algumas características culturais de nossa política como o coronelismo, o clientelismo e o patrimonialismo. São instrumentos que complementam as formas de democracia representativa ou até mesmo a substituem.

Além da *accountability*, a institucionalização e a organização da democracia participativa no Brasil, deu abertura a um novo conceito chamado Públicos Participativos, como define Wampler e Avritzer (2004).

“O conceito de públicos participativos compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio de deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (accountability), e da implementação de suas preferências. (pg 215)”

É nesse contexto de abertura de participação popular que inovações começam a surgir na sociedade. Dentre elas estão os orçamentos participativos, que, segundo Leonardo Avritzer (2009), teve sua origem nas associações comunitárias de Porto Alegre ao decidir quais seriam as prioridades das obras da prefeitura através de um processo de decisão advindo da população, ficando a encargo do Conselho do Orçamento Participativo fiscalizar o emprego destas decisões. Isto posto, o orçamento participativo é um mecanismo inovador do exercício da cidadania não só nas decisões políticas como também na administração e execução das mesmas. (AVRITZER, 2009).

Assim como os orçamentos participativos, os observatórios sociais também são inovações que colaboram para a democracia participativa. Segundo o site do Observatório Social de Maringá, o que levou a criação desta organização foi o escândalo de corrupção em Maringá (PR) e o inconformismo de alguns cidadãos surgindo, assim, a vontade de ter maior controle e fiscalização dos serviços públicos pela sociedade.

É importante salientar que o papel dos Observatórios Sociais na sociedade é não só realizado na forma de controle e fiscalização, mas também com iniciativas que fomentem o engajamento social através de

eventos, palestras, visitas a universidades, dentre outras maneiras de atrair diversos atores voluntários para a organização, impactando na implementação e na avaliação das políticas públicas atuantes naquela região.

#### ***4. Avaliação de serviços públicos***

Definir o que é avaliação parece ser simples, mas segundo Worthen et al. (2004) não há uma definição com a qual todos concordem em relação ao sentido exato do termo avaliação. Pois, os objetivos de avaliação são diversos e os usos que se faz dela também, o que dificulta a elaboração de um conceito macro que se adequa a qualquer tipo de avaliação.

O contexto onde é aplicada a avaliação influencia muito em sua definição. Scriven (1967 apud WORTHEN et. al, 2004) crê que avaliar é julgar o valor ou mérito de alguma coisa. Worthen et al. (2004) definem “avaliação como a identificação, o esclarecimento e a aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor ou mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”. Weiss (1998, p. 4) afirma que a avaliação é a “[...] estimativa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou política, comparados com um conjunto de padrões explícitos ou implícitos, como meio de contribuição para a melhoria do programa ou política”. Já Zapelini (2007) ao analisar a definição de Weiss (1998), reitera que: a) A avaliação é sistemática porque usa procedimentos formais e rigorosos, de acordo com os cânones da ciência social; b) A avaliação pode focalizar tanto os processos de operação

quanto os produtos ou resultados do programa ou política, de acordo com os interesses dos avaliadores; c) Toda avaliação pressupõe julgamento, portanto é preciso ter critérios ou padrões que permitam comparar o efetivamente alcançado com o previsto ou com o ideal. Concluindo que o propósito da avaliação é prático, ou seja, contribui para que as pessoas ou organizações trabalhem melhor, aloquem recursos de maneira mais eficiente e produzam melhores resultados.

Assim como os conceitos, as classificações de avaliação são diversas. Worthen *et al.* (2004) as classifica em formal e informal. A avaliação formal é estruturada e pensada previamente para se obter evidências formais de qual escolha possui maior mérito. Na avaliação informal não há um procedimento sistemático para realizá-la. Ela é feita por meio de instintos, experiências, generalização e raciocínio que levam a uma decisão correta ou não, que pode, inclusive, resultar numa ação desnecessária por julgamentos defeituosos, no entanto há situações em que não há como efetuar uma avaliação formal, sendo a informalidade a única abordagem prática.

Scriven, 1967 apud WORTHEN *et al.*, (2004) classificam a avaliação em formativa e somativa. A avaliação formativa é realizada durante o programa e serve para dar informações úteis de melhoria para a equipe que o realiza. A avaliação somativa julga e torna público o resultado para que os responsáveis pela tomada de decisão do programa possam aperfeiçoá-lo, caso haja continuação do programa, e os consumidores potencias, no caso os usuários do serviço, possam julgar o valor ou o

mérito do programa em relação aos critérios que se propôs. Esta avaliação leva a decisões como a continuidade do programa, encerramento ou ampliação deste.

Neste artigo utilizaremos a definição de avaliação formal de Worthen et al (2004), na perspectiva somativa de Scriven (1967), visto que tratamos de um dos serviços principais do governo, o serviço de saúde, portanto julgamentos apenas por instintos podem ser tendenciosos e falhos.

#### ***4.1 Avaliação de Serviço Público no Estado***

Para obter informações mais específicas acerca das práticas que o estado e o município exercem para analisar a efetividade serviço público de saúde, foi enviado requerimentos aos órgãos públicos. Segundo a Lei de Acesso a Informação 12.527/2011, em seu Art. 5º, é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Recorrendo a este direito, foram enviados requerimentos para a Secretaria de Saúde do Estado de SC e Secretaria de Saúde do Município de São José.

Embora o foco deste trabalho seja apenas postos de saúde, o estado tem sob sua administração hospitais, maternidades e centro de reabilitação, o que não compete a esta análise. No entanto, a intenção desta análise é avaliar a existência de metodologias e programas que tenham como foco a participação direta do cidadão.

Em resposta ao requerimento, a Secretaria de Saúde do Estado encaminhou um relatório de 54 páginas, no qual diversos programas e informações foram citados. O primeiro deles foi o Contrato Organizativo da Ação Pública de Saúde (COAP), um pacto desenvolvido para fortalecer o planejamento do Sistema Único de Saúde, mediante uma articulação Interfederativa, que estabeleceu Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores para o período de 2013-2015.

Segundo o Caderno de Diretrizes realizado pelo Ministério da Saúde, as diretrizes e objetivos que constam no COAP são definidos pelo Conselho Nacional da Saúde e realizados através das metas e indicadores. São 66 destes para o estado e 66 para os municípios. No entanto, em nenhum momento foi citado alguma avaliação por parte do cidadão na sua elaboração, estes provém de dados secundários que o próprio sistema de saúde possui.

Outra metodologia que Secretaria de Saúde do Estado apresentou foi o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS). Segundo o site do governo, o IDSUS tem como objetivo avaliar o desempenho do SUS quanto à: universalidade do acesso, integralidade, igualdade, resolubilidade e equidade da atenção, descentralização com comando único por esfera de gestão, responsabilidade tripartite, regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde, permitindo, desta forma, instaurar práticas de avaliação e monitoramento para identificar os principais problemas, bem como subsidiar pactos entre gestão federal, estadual e municipal. O IDSUS é composto por 24 indicadores que

são divididos em dois grupos, os indicadores de acesso ao serviço público e os indicadores de efetividade ambos analisados por dados apresentados pelas redes básicas de saúde dos municípios.

O relatório citou outros programas, como o PMAQ, que será abordado no próximo capítulo como uma ação do próprio município de São José e o Projeto Avaliação da Gestão Básica de Saúde em Santa Catarina. Este último foi criado pela Secretaria do Estado de SC, como parte do projeto de Expansão e Consolidação Saúde da Família do Ministério da Saúde.

O Projeto Avaliação da Gestão Básica de Saúde em Santa Catarina é aplicado através de 40 indicadores que devem ser avaliados pelos próprios municípios, sob o prisma de quatro critérios: eficiência, eficácia, efetividade e relevância. A primeira aplicação deste projeto ocorreu em 2006, com uma amostra de 70 municípios. Até 2014 aconteceu de dois em dois anos e um ranking foi realizado dentre os municípios participantes. Aqueles com melhores desempenhos eram premiados financeiramente. Neste ano (2015), não haverá mais premiação financeira por falta de recursos financeiros.

Uma das subdimensões que o programa avalia é a participação popular. São quatro indicadores que medem a eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Todos eles são medidos pela participação de cidadãos nas principais decisões do conselho de saúde e por audiências públicas.

#### ***4.2 Avaliação de serviço público no município de São José***

O município de São José, localizado no leste do estado de Santa Catarina, faz parte da grande Florianópolis e tem uma população estimada em 232.309 habitantes sendo assim o quarto município mais populoso de Santa Catarina, ficando atrás apenas de Blumenau, Florianópolis e Joinville. Ademais, é o sexto município com maiores valores de PIB em Santa Catarina, sendo a sua principal fonte econômica o comércio, conforme dados retirados do site do IBGE.

Através do requerimento enviado a Secretaria Municipal de Saúde de São José, podemos analisar as formas de avaliação do serviço público de saúde. Segundo a resposta enviada pelo órgão, a única prática que o município possui é o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ - AB), criado em 2011, por meio de um conjunto de estratégias de qualificação, acompanhamento e avaliação das equipes de saúde, que implica em incentivos financeiros aos municípios que atingirem melhora no padrão de qualidade no atendimento.

Para alcançar os objetivos do programa, cada município realiza uma avaliação interna acerca do trabalho que desenvolve e avaliadores externos analisam desde a equipe de saúde, insumos, até consulta aos cidadãos de acordo com padrões de qualidade especificados.

Essa consulta aos cidadãos é realizada através de uma entrevista com quatro usuários da Unidade Básica de Saúde e visa verificar a sua satisfação e percepção quanto à utilização e o acesso aos serviços de saúde. Embora a pesquisa abranja diversas questões, como saúde da mulher, pré-natal, criança, hipertensão e diabetes, o baixo número de entrevistas aos usuários faz com que esta avaliação tenha um resultado tendencioso e generalista por não incorporar boa parte da população. Desse modo o manejo dessas informações tem um vínculo muito mais complementar ao programa do que decisório nas políticas e ações a serem tomadas.

Segundo o próprio requerimento, a avaliação através do cidadão ainda não é uma prática institucionalizada no município de São José. As opiniões dos cidadãos, críticas ou sugestões dão-se por meio de ouvidorias e pelo PMAQ. Embora sejam iniciativas excelentes de aproximação e canais de comunicação com o usuário final, a consulta ao cidadão não é o foco do programa, ainda mais por tratar-se de um programa nacional, que nem sempre é realizado. Em São José, foi feito somente no ano de 2012, portanto, não houve uma continuação e, como já mencionado, apenas quatro usuários são consultados, sendo a análise desses resultados um tanto genérico em relação ao tamanho da população de São José.

Dentre todos as iniciativas analisadas através dos requerimentos, nenhum deles tem como foco avaliar o cidadão, apenas o PMAQ, na avaliação externa, faz isso

com um questionário muito completo, mas apenas com 4 cidadãos. Visto esta deficiência do poder público municipal e estadual ao avaliar a efetividade do serviço público de saúde pelo cidadão, a metodologia que será apresentada neste trabalho tem como intenção identificar as necessidades e dificuldades da sociedade josefense perante os postos de saúde, para que, por meio do ranking que será elaborado entre todas as unidades, a população tenha conhecimento das necessidades do local onde frequenta, podendo, assim, reivindicar por melhorias.

### **5. Procedimentos metodológicos**

Diante das teorias apresentadas sobre democracia representativa, participativa e *accountability*, avaliação de serviço público, bem como as análises dos programas de avaliação do serviço público de saúde estadual e municipal, este artigo tem como proposta elaborar uma metodologia para democratizar a avaliação do serviço de saúde nos postos de saúde através da percepção do cidadão.

Esta metodologia consiste em criar um questionário com uma linguagem informal, de forma que todos os cidadãos possam compreender as perguntas e as respostas sobre infraestrutura, recursos humanos e os procedimentos pertinentes ao prestar o serviço para os usuários.

Esse questionário deverá estar disponível em todos os postos de saúde do município de São José, de forma visível ao cidadão, para que, espontaneamente, possa responder. Ao respondê-lo, ele depositará em uma urna

que será aberta apenas pelo conselho de saúde, a cada quadrimestre, para tabular os dados, realizar um ranking entre os postos de saúde e um relatório para, por fim, divulgá-los à sociedade.

Desta maneira, o cidadão, ao responder o questionário e demonstrar a sua percepção, irá contribuir para o melhoramento do serviço público, expondo suas sugestões e necessidades ao governo e influenciando nas políticas públicas de saúde, pois, levar-se-á em consideração que esse ranking irá impactar a sociedade e motivar os postos de saúde a aperfeiçoarem cada vez mais o seu atendimento, interferindo, assim, em políticas públicas para atender à satisfação da sociedade. O governo, por sua vez, poderá complementar seus programas de avaliações do serviço público com esta metodologia, avaliar de forma efetiva e democrática os serviços públicos de saúde, bem como elaborar com mais efetividade suas políticas públicas e definir investimentos necessários e condizentes com as pretensões da sociedade.

A metodologia foi elaborada por meio de uma pesquisa exploratória nos postos de saúde de São José, a fim de entender melhor suas principais queixas, planejamento da avaliação, elaboração do instrumento de coleta (questionário), teste do instrumento de coleta e recomendações futuras.

## **5.1 Pesquisa exploratória nos postos de saúde de São José**

A pesquisa exploratória, segundo Lakatos Marconi (apud 2001, ZAPELLINI, 2013, p.36), “é voltada para formular questões ou problemas de investigação que aumentem a familiaridade do pesquisador com o assunto, desenvolver, modificar ou esclarecer conceitos sobre o tema pesquisado”. Sendo, portanto, adequada para aumentar o conhecimento sobre determinado tema. Para Samara, Barros (apud 2007, ZAPELLINI, 2013, p.36) “a pesquisa exploratória tem como principais características a informalidade, a flexibilidade e a criatividade, permitindo um primeiro contato com a realidade a ser investigada”.

Desta forma, antes de realizar o planejamento e a elaboração do questionário, foi realizada uma pesquisa exploratória com alguns usuários dos postos de saúde públicos e médicos que trabalham na área, com o objetivo de entender as dificuldades do usuário e o funcionamento dos serviços prestados nos postos de saúde. Foram entrevistados dois médicos, um deles trabalha no posto de saúde e o outro trabalhou dois anos, mas, atualmente, trabalha em um departamento da Secretaria da Saúde de São José. Já com usuários, foram aplicadas sete entrevistas, em dois postos de saúde do município de São José.

As entrevistas com os usuários duraram cerca de 10 a 15 minutos e foram compostas por 15 perguntas que envolviam tanto percepções pessoais quanto evidências fáticas que já tenham passado nos postos de saúde. Os

entrevistados foram abordados aleatoriamente em frente aos postos de saúde. Abaixo segue um quadro resumido com os principais pontos coletados.

## **5.2 Planejamento da avaliação**

Para iniciar o planejamento da avaliação utilizou-se a matriz de avaliação de Spaulding (2008), que auxilia o processo de planejamento dos programas. A matriz aborda cinco campos, sendo eles: objetivo da avaliação, expondo o que se pretende alcançar com a avaliação; grupo de *stakeholders*, em que se identifica o grupo de pessoas que irá participar da avaliação; instrumento de coleta de dados, é a previsão de quais meios serão utilizados para obter os dados da avaliação; quando, é a definição do período que o objetivo será cumprido; e propósito, define se o objetivo da avaliação é formativa ou somativa, conforme apresentado no Quadro 1.

O objetivo da avaliação é de identificar, pelo cidadão e não por dados gerados pelos postos de saúde, quais são suas opiniões e dificuldades acerca destas unidades. O grupo de *stakeholders* corresponde a apenas cidadãos que frequentam postos de saúde, pois estão diretamente em contato com esse serviço. O instrumento será em formato de questionário, com perguntas qualitativas e quantitativas. A maioria das perguntas serão quantitativas, pois a intenção é que todos, ou a maioria dos cidadãos que frequentam postos de saúde, possam responder a pesquisa sem nenhum desconforto, uma vez que, quando há muitas perguntas qualitativas

dispende de mais tempo dos respondentes. A pesquisa será quadrimestral, são 22 postos de saúde. Desta forma, a equipe que irá analisar os questionários, terá tempo suficiente para fazer as análises e poderá traçar planos de ação para cada posto de saúde. Por fim, seu propósito constitui em ser uma avaliação somativa, pois tem como público alvo os cidadãos que irão julgar o mérito do serviço de saúde, para que possa ser aperfeiçoado pelos tomadores de decisão.

Quadro 1: planejamento de avaliação Matriz de avaliação de Spaulding

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO	GRUPO DE STAKEHOLDERS	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	QUANDO	PROPÓSITO
Identificar a opinião do cidadão quanto aos postos de saúde em que frequenta.	Cidadãos que frequentam postos de saúde do município de São José.	Questionário qualitativo e quantitativo.	Quadrimestral	Somativa

Para realizar a avaliação, foi escolhido o instrumento de coleta de dados no formato de questionário, com perguntas tanto qualitativas como quantitativas. Segundo Worthen *et al.* (2004), questionários podem avaliar opiniões, atitudes, comportamentos, dentre outras questões, e são aferições na base do lápis e do papel, destinadas a obter respostas que forneçam dados. Esta avaliação busca aferir opiniões bem específicas sobre o serviço público de saúde e, como visto anteriormente pelos requerimento recebidos, não há nada parecido no município. Portanto, será necessário criar o próprio instrumento de coleta de dados, utilizando o plano de questionário. Para isso, será realizado um quadro para melhor visualização dos aspectos que serão abrangidos e de como será sua análise.

O quadro abaixo é um plano de avaliação adaptado para esta metodologia. Nem todas as colunas que o Worthen *et al.* (2004) recomenda em seu livro para um plano de avaliação foram acrescentadas e um deles foi alterado a nomenclatura como o “tipo de tópico” sendo nomeado como “formato”. Já na primeira coluna do plano de avaliação corresponde aos objetivos específicos que pretendem ser atingidos com o questionário. Na segunda coluna estão as questões a serem respondidas para cada um dos objetivos, lembrando que cada objetivo deve ter, no mínimo, uma pergunta para atingi-lo. Na terceira coluna encontram-se o formato das respostas a serem usadas para obter informação e na quarta coluna é por qual meio será a análise das respostas referentes aquela pergunta.

Esse quadro foi elaborado de acordo com as entrevistas realizadas anteriormente e o propósito de impactar a sociedade com o resultado da pesquisa. Para que o quadro e posteriormente o questionário fossem construídos, foi levado em consideração que as respostas deverão ter um único padrão para que a tabulação seja simplificada, facilitando assim o trabalho do poder público, além de que o foco do questionário é de produzir o ranking para impactar a sociedade e assim reivindicar por melhorias.

**Quadro 2:** Plano de avaliação

<b>Identificar a opinião do cidadão quanto aos postos de saúde que frequenta</b>			
<b>Objetivo / Informação a ser obtida</b>	<b>Questões</b>	<b>Formato</b>	<b>Análise</b>
Verificar satisfação com estrutura física e equipamentos	Qual o seu grau de satisfação quanto a estrutura física e equipamentos?	Escala Likert	Análise quantitativa
Verificar a satisfação quanto aos atendimentos de uma forma geral	Qual o seu grau de satisfação com o atendimento do posto de saúde?	Escala Likert	Análise quantitativa
Verificar a satisfação quanto aos procedimentos do posto de saúde	Qual o seu grau de satisfação quanto aos procedimentos do posto de saúde?	Escala Likert	Análise quantitativa
Identificar sugestões, críticas e melhorias para o posto de saúde	Sugestões de melhorias e críticas	Aberta	Análise qualitativa
Identificar perfil sócio-econômico	Data	Aberta	Análise qualitativa
	CPF	Aberta	Análise qualitativa
	Gênero	Lista de verificação	Análise qualitativa
	Idade	Aberta	Análise qualitativa
	Grau de escolaridade	Lista de verificação	Análise qualitativa
	Filhos	Aberta	Análise qualitativa
	Renda Familiar mensal	Aberta	Análise qualitativa

### **5.3** *Elaboração do instrumento de coleta de dados*

De acordo com o quadro foi realizado o questionário para ser aplicado nos postos de saúde de São José. Para elaborar as questões foram utilizadas as

entrevistas feitas com os usuários dos postos e com os médicos e o Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde feito pelo próprio Ministério da Saúde que os orienta a elaborarem projetos de reforma e construção.

O questionário teve uma estrutura enxuta para que os respondentes não hesitassem em preenche-lo, sendo composto por duas perguntas: uma é quantitativa abordando três critérios (estrutura física, recursos humanos e procedimentos do posto de saúde) e a outra é qualitativa. No final, há perguntas sobre o perfil socioeconômico.

O primeiro critério foi feito de acordo com Manual de Estruturas Físicas das Unidades Básicas de Saúde, elaborado para gestores públicos então possui muitos detalhes que não seriam entendidos por cidadãos comuns por isso foram escolhidos os principais pontos. De acordo com as recomendações do manual foram selecionados:

- Sinalização para locais como (banheiros, saídas de emergências e locais para deficientes físicos), pois muitas vezes nem local para deficientes físicos há no posto de saúde e a sinalização é importante para que o cidadão se localize dentro do posto;
- Iluminação por ser um critério importante para o bom desempenho dos serviços no posto de saúde;

- Circulação do ar sendo imprescindível para manter a salubridade do ambiente.
- Capacidade para comportar pessoas na sala de espera analisando assim se o tamanho da sala é eficaz para atender a demanda do posto.

•

No segundo critério do quadro, os recursos humanos, são fatores principais para que o posto de saúde tenha eficácia em todos os processos que realiza, além de terem sido citados com frequência nas entrevistas prévias. Por meio dele são analisados todos os funcionários do posto de saúde que são responsáveis por realizar algum processo que envolva o cidadão e o atendimento do Agente Comunitário de Saúde.

Já no último quadrante, a análise da satisfação dos cidadãos é quanto aos principais procedimentos que o posto de saúde realiza em que foram citados também nas entrevistas feitas anteriormente. Tem como procedimentos:

- Agendamentos de exames e consultas e o fornecimento dos medicamentos da farmácia, sendo estes um dos principais alvos de reclamação das entrevistas e os procedimentos mais relevantes e procurados pelo cidadão;
- O horário de funcionamento do posto pois, a maioria deles fecham no horário de almoço além de serem em horários comerciais;
- Satisfação dos munícipes quanto a assertividade do posto de saúde ao atender as necessidades que o cidadão apresenta.

Por fim, há uma pergunta qualitativa para saber sugestões e críticas num geral e perguntas para traçar o perfil socioeconômico de cada respondente.

No Quadro 3 segue uma parte do instrumento de coleta contendo somente os critérios que foram avaliados, além deste quadro há também perguntas socioeconômicas para fins de cadastro do respondente e identificação do perfil.

#### ***5.4 Teste do instrumento de coleta de dados***

O teste do instrumento de coleta de dados foi realizado em uma manhã na Policlínica de Campinas em São José e 20 questionários foram aplicados. Ao abordar as pessoas foi explicado que o questionário tinha intenção de avaliar a satisfação dos usuários da Policlínica de Campinas, desta forma, usuários que fossem de outro posto de saúde não poderiam responder, também foi dito que a pesquisa não tinha vínculo nenhum com os funcionários públicos do local e, que, portanto, não ficariam cientes de tal resposta.

Maiores informações ou explicações não foram dadas para que as respostas não fossem influenciadas pelo aplicador, pois o intuito era identificar as dificuldades ao responder o questionário. Além de que, o intuito é que o questionário fique num local visível nos postos de saúde para que o cidadão voluntariamente responda, logo, não terá nenhum auxílio para responde-lo.

Quadro 3 – Critérios Avaliados

<b>Em relação à estrutura física</b>	<b>Insatisfeito</b>	<b>Pouco satisfeito</b>	<b>Satisfeito</b>
Iluminação			
Circulação do ar / Ambiente arejado e ventilado			
Equipamentos que o médico utiliza na consulta e para fazer os exames			
Sanitários (Banheiros)			
Capacidade para comportar pessoas na sala de espera			
Sinalização de comunicação (cartaz para vacinação, horários de atendimento, especialidades do posto, dentre outros)			
Sinalização de locais como (banheiros, saídas de emergências e locais para deficientes físicos)			
<b>Em relação aos recursos humanos</b>	<b>Insatisfeito</b>	<b>Pouco satisfeito</b>	<b>Satisfeito</b>
Atendimento dos recepcionistas			
Atendimento dos médicos			
Atendimento dos enfermeiros			
Atendimento dos dentistas			
Atendimento do agente comunitário de saúde que vai em sua casa			
<b>Em relação aos procedimentos no posto de saúde</b>	<b>Insatisfeito</b>	<b>Pouco satisfeito</b>	<b>Satisfeito</b>
Agendamento de exames			
Agendamento de consulta com clínico geral			
Agendamento de consulta com especialistas			
Medicamentos que a farmácia oferece			
Horário de funcionamento do posto de saúde			
O posto de saúde atende as suas necessidades			

Algumas dificuldades foram identificadas na aplicação como:

- O que era para fazer na primeira questão, se era para assinalar ou escrever algo em cada bloco de resposta.
- Muitos respondentes não assinalaram algumas questões por não saberem ou por nunca terem presenciado tal situação.
- Algumas pessoas não sabem diferenciar grau de escolaridade como ensino fundamental, ensino médio e superior.
- Ao abordar sobre os equipamentos que o médico utiliza, muitos tiveram dúvidas sobre quais equipamentos eram estes.
- Algumas não assinalaram o grau de escolaridade, apenas escreveram.
- Uma cidadã questionou que há uma diferença entre o grau de satisfação dela e a existência ou não de algo.
- Muitos questionaram se a análise da pesquisa seria feita pelo posto.
- 

Levando-se em consideração as dificuldades e as observações feitas pelo aplicador no teste de instrumento, algumas alterações fizeram-se necessárias no questionário:

Segue abaixo as mudanças foram feitas no questionário:

- Foi acrescentado algumas instruções no início do questionário para suprir possíveis dúvidas que

possam haver e inseguranças quanto a exposição do cidadão;

- A primeira questão foi reescrita explicando que é pra assinalar em apenas um dos campos;
- Um critério de estrutura física foi acrescentado questionando a acessibilidade de deficientes pois, ao observar o posto de saúde no dia que foi aplicado o teste de instrumento percebeu-se que um deficiente físico teve dificuldades para ir até a sala clínica;
- A opção de resposta “Não sei” foi acrescentada;
- Foi explicado o grau de escolaridade do ensino fundamental, médio e superior;
- Foram acrescentadas opções para assinalar a idade visto que iria facilitar a tabulação, as análises e o cruzamento de dados.
- 

Desta forma, a pesquisa poderá ter um êxito muito maior e ser mais assertiva ao direcionar os respondentes para um melhor entendimento do questionário visto que no teste de instrumento foram encontradas dificuldades e dúvidas.

### ***5.5 Minuta de Anteprojeto de Lei***

Com o apoio do OSSJ, além da elaboração dos questionários, foi construído um anteprojeto de lei para que essa metodologia possa ser empregada nas unidades básicas de saúde e nas policlínicas do município de São José. Por meio do anteprojeto, as responsabilidades, os objetivos, as formas de implementar e de operacionalizar

e a fiscalização estarão descritos para que não haja má interpretação.

Segundo o anteprojeto de lei, o órgão responsável por implementar essa iniciativa é a Secretaria de Saúde, a qual fica com a função de instalar as urnas para o depósito da pesquisa, estimular a participação do usuário, demonstrando a sua importância, e promover a transparência das informações ao disponibilizar o acesso aos relatórios físicos nas unidades.

Quanto à operacionalização, cabe essa atividade à Comissão Especial de Avaliação, que deverá conter, no mínimo, três membros do Conselho Municipal de Saúde de São José. Esta deverá, a cada quadrimestre, coletar os dados para realizar a análise, o relatório, propor melhorias e produzir o ranking entre as unidades de saúde. Em caso de descumprimento do anteprojeto, o Conselho Municipal de Saúde deverá comunicar as irregularidades à Procuradoria Geral e ao Poder Executivo e Legislativo Municipal.

Quanto ao questionário, também são especificados os quesitos que deverão abranger a avaliação, tais como a adequação de estrutura física, os equipamentos, o horário de funcionamento, o atendimento clínico e de outros profissionais, dentre outros.

É dessa forma que a proposta foi estabelecida, com os objetivos de apresentar um diagnóstico do grau de insatisfação ou satisfação dos usuários das unidades de

saúde, subsidiar gestores públicos com as informações para tomada de decisão, bem como fomentar uma cultura de eficiência e cordialidade na prestação do serviço público de saúde.

## **6. Recomendações**

Para análise dos dados advindos dos questionários, poderá ser feita pela contagem dos dados brutos das respostas e por porcentagens para cada uma. Outra forma também é de realizar um ranking médio e a moda, para o ranking médio poderá ser dado um peso para cada resposta de acordo com a sua relevância e a partir desta nota calculá-lo. Para a moda, será considerado o valor que foi observado com mais frequência ao invés de fazer a média de todos.

No Quadro 4 há um exemplo de como poderá ser feita esta análise.

Para fazer a média, estipulou-se um peso para cada resposta. No caso a cima, a pontuação mínima será de 1,0 e a nota máxima de 3,0, já que estes foram os limites estipulados. Já a moda é o valor que mais aparece, então “pouco satisfeito” foi a resposta mais assinalada sendo a moda desta questão.

Quadro 4 - Quadro de análise de dados

<b>Capacidade para comportar pessoas na sala de espera</b>				
	<b>Qtd. respostas</b>	<b>Peso</b>	<b>Média</b>	<b>Moda</b>
<b>Insatisfeito</b>	3	1	2,15	Pouco satisfeito
<b>Pouco satisfeito</b>	11	2		
<b>Satisfeito</b>	6	3		

Após ter uma análise geral dos dados, as comparações podem ser feitas entre duas ou mais variáveis podendo assim tirar conclusões através destas relações com a produção de gráficos que facilitam a visualização e o resumo da pesquisa. Recomenda-se também que o relatório de cada posto de saúde tenha uma linguagem acessível a sociedade, com os dados e análises mais relevantes além de ser direto e resumido.

Para fazer a análise da pergunta qualitativa, de acordo com Worthen *et al* (2004), ela se concentra em organização e redução da quantidade de dados, na elaboração de inferências lógicas e estatísticas e interpretação. O autor ainda ressalta que a perspectiva do avaliador interfere na interpretação, por conta disso, o avaliador precisa ser muito cuidadoso e imparcial com os dados para que sua intromissão não seja tão grande.

Como sugestão para analisar dados qualitativos, Worthen *et al* (2004) propõe o uso de reuniões de interessados. Nessas reuniões, grupos de pequenas pessoas se reúnem para discutir os produtos da análise por meio de gráficos, documentos e quadros. Desta forma,

a análise se torna menos imparcial pelo fato de contar com várias perspectivas além de que na reunião de interessados podem surgir conclusões que passaram despercebidas.

## ***7. Considerações Finais***

Duas razões fomentaram o desenvolvimento e a elaboração da proposta deste trabalho, um deles foi pela atuação do Observatório Social de São José que busca aprimorar a prestação do serviço público e a efetividade no uso de recursos públicos, e que através do programa interno de avaliação da efetividade do serviço público ajudou a desenvolver esta iniciativa, e a outra razão foi pelo fato de termos uma sociedade com pouca influência nas decisões de políticas públicas sendo está última um critério crucial para o desenvolvimento desta metodologia. Os ambientes que promovem isso, como o Conselho Municipal de Saúde, geralmente são pouco esclarecidos das formas de participação que a sociedade pode ter e da influência e importância destas organizações para as decisões políticas.

Como analisado durante o trabalho, os programas de avaliação da saúde feitos pelo governo nas unidades básicas de saúde são pouco democráticos ao envolver a participação da sociedade na produção de dados e informações. No entanto, não deixam de ser bem elaborados, visto que há diversos documentos que direcionam os municípios a aderi-los e avaliá-los, além de haver um planejamento para que os objetivos descritos sejam cumpridos com prazos, metas de longo e curto prazo e cálculo de indicadores.

Embora haja diversos programas de avaliação para a área da saúde, o processo de identificar as dificuldades e insatisfações do cidadão ainda é muito deficiente. Dentre os que foram analisados por meio dos requerimentos que o Observatório Social de São José solicitou, apenas o PMAQ consulta quatro usuários demonstrando a fragilidade e a desconsideração com que é tratada a percepção da população.

A implementação desses questionários permite às pessoas expressar as suas opiniões, insatisfações e sugestões sempre que acharem necessário, praticando, assim, a democracia participativa ao influenciar o poder público nas políticas públicas, uma vez que estas serão formuladas com embasamento não só de dados dos programas de saúde, mas também pelas necessidades da sociedade.

A inclusão de questionários nas avaliações da saúde em São José irá democratizar e ouvir o cidadão, bem como otimizar os investimentos de recursos públicos naquilo que a sociedade realmente necessita, aproximando o governo da sociedade e atingindo a finalidade da atividade pública, que corresponde à satisfação do usuário.

Contudo, é necessário que haja um planejamento da organização pública para que a prática dessa proposta gere bons resultados. A sociedade precisa ser informada acerca da existência de tais questionários e da importância,

para o governo, da sua resposta, sendo indispensável que haja transparência dessas informações. Expor os resultados da pesquisa é o retorno à sociedade do efeito da sua colaboração, enquanto que a aplicação das políticas públicas advindas das suas necessidades é fazer com que a efetividade do serviço público de saúde esteja acontecendo de fato.

## **Referências**

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Brasília: Senado Federal, 2012.

BRASIL. **Lei de Acesso a informação N° 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

**Cadernos de informações de saúde de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/cadernos/sc.htm>> Acesso em: 12 out. 2015.

COELHO, Vera. NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2004.

HERNANDEZ, A; CUADROS, D. **Iniciativas de transparência y accountability en America Latina: naturaleza, tipología e incidência en la democracia y el desarrollo**. In: PINHEIRO, D; MELO, D. & COSTA, J. (orgs.). *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014. p. 226-270.

IBGE **Cidades**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>> Acesso em: 12 out. 2015.

**Indicadores que compõe o IDSUS.** <[http://idsus.saude.gov.br/indic\\_idsus.html](http://idsus.saude.gov.br/indic_idsus.html)> Acesso em: 27 out. 2015.

**Ministério da Saúde.** Disponível em: <[http://dab.saude.gov.br/portaldab/biblioteca.php?conteudo=publicacoes/manual\\_estrutura\\_ubs](http://dab.saude.gov.br/portaldab/biblioteca.php?conteudo=publicacoes/manual_estrutura_ubs)> Acesso em: 23 mai. 2016

**Observatório Social de Maringá.** Disponível em: <<http://observatoriosocialmaringa.org.br/>>. Acesso em: 27 out, 2016.

**Observatório Social de São José (OSSJ).** São José: OSSJ, 2014. 14, color.

OLIVEIRA, Tânia. **Escalas de Mensuração de Atitudes:** Thurstone, Osgood, Stapel, Likert, Guttman, Alpert. Disponível em: [http://www.fecap.br/adm\\_online/art22/tania.htm](http://www.fecap.br/adm_online/art22/tania.htm) Acesso em: 27 mai, 2016.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática:** Institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

**PMAQ Cidadão.** Disponível em: <[http://dab.saude.gov.br/portaldab/cidadao\\_pmaq2.php](http://dab.saude.gov.br/portaldab/cidadao_pmaq2.php)> Acesso em: 12 out. 2015.

SANTOS, S. Boaventura. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009.

SCHOMMER, P. C.; MORAES R. L. **Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability:** reflexões a partir da experiência do observatório social de itajaí. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/244/186>> Acesso em: 26 out. 2015.

SCHOMMER, P. C.; NUNES, J. T. MORAES, R. L. **Accountability, controle social e coprodução do bem público**: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, mai./2012. pgs. 229-58.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

WEISS, Carol H. **Evaluation**: Methods to study programs and policies. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

WORTHEN, et al. **Avaliação de programas**: Concepções e práticas. Ed. Gente.

ZAPPELLINI, M. B.; ZAPPELLINI, S. M. K. **Metodologia da pesquisa científica**. Florianópolis, 2013.

# *A construção do planejamento estratégico da cooperativa de trabalho dos coletadores de material reciclável da foz do rio Itajaí - COOPERFOZ*

*Schaiane Gauer da Silva  
Valério Alécio Turnes*

## *1. Introdução*

Este artigo visa apresentar a metodologia e os resultados alcançados no processo de planejamento estratégico desenvolvido na Cooperativa de Trabalho dos Coletores de Material Reciclável da Foz do Rio Itajaí - COOPERFOZ, trabalho realizado para o estágio obrigatório do curso de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. A unidade concedente do estágio foi o projeto de extensão universitário conhecido como Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, situada na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI.

Antes da apresentação da organização, de sua história, identidade, e demanda a ser estudada, será elencado um resgate histórico do cooperativismo no

Brasil, da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, como também definições acerca do tema as quais subsidiaram o planejamento estratégico com a Cooperfoz.

Posteriormente, será apresentada a abordagem de implantação do planejamento estratégico, metodologias utilizadas e resultados, sendo possível desta forma chegar na construção da cartilha institucional que contém todo o processo de desenvolvimento, que servirá como base a qualquer apresentação institucional que a cooperativa necessite. Serão demonstrados no artigo: a análise do ambiente organizacional, por meio da matriz *SWOT*; a proposta de identidade organizacional, revelando a missão, visão e valores; formando assim base para criação de um plano de ação, que contém definições estratégicas para beneficiar a cooperativa, ademais a importância de a Cooperfoz possuir seu planejamento estratégico. Consta também um fluxograma de negócio dos processos da cooperativa que demonstra como funciona a atividade principal e revela a importância da mesma.

## ***2. Resgate histórico do cooperativismo no brasil***

O Cooperativismo surgiu de fato, no século XIX, na Inglaterra, como consequência da Revolução Industrial que trouxe consigo inicialmente um cenário de longas jornadas de trabalho e condições subumanas, motivo pelo qual os operários se organizaram de maneira a defender melhores condições laborais e lutar pelos seus direitos trabalhistas. O primeiro movimento cooperativista de que se tem conhecimento surgiu no bairro de Rochdale, em Manchester (Inglaterra), em 1844, quando 28 tecelões se

organizaram e fundaram a primeira cooperativa. Com princípios e regras próprias os tecelões priorizaram a solidariedade como princípio norteador, crescendo de maneira efêmera e constante, antepondo o homem e não o lucro, logo tornar-se-ia um sucesso e um exemplo de desenvolvimento social. (ROSSI, 2009)

No Brasil o cooperativismo manifestou-se desde a colonização portuguesa, no entanto, foi em 1889, em Minas Gerais, que teve início o Movimento Cooperativista Brasileiro, com a criação da Sociedade Cooperativa dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, a primeira cooperativa de consumo do país. O movimento espalhou-se e difundiu-se pelo Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco, onde com a chegada dos imigrantes também vieram princípios cooperativistas que consolidaram o crescimento do mesmo, o qual apenas não teve uma disseminação maior pela falta de conhecimento das pessoas, pela imensidão territorial e pelo trabalho escravo dificultando o desenvolvimento do sistema. (CENZI, 2009)

Apenas em 1971, com a Lei 5.764—é que surge a Política Nacional de Cooperativismo, a qual acabou por disciplinar a criação das cooperativas, porém reduziu a autonomia dos cooperados, o que foi alterado pela Constituição Federal de 1988 que rege pela não intervenção estatal em associações e cooperativas, possibilitando a autogestão, a independência e a gestão democrática dos cooperados.

Consoante essa maior possibilidade de autonomia advinda da Constituição, a Internacional Corporative Alliance redefine, em 1996, sete princípios do cooperativismo, os quais reafirmam os valores quando de sua criação.

Podem-se citar como princípios cooperativistas: adesão voluntária e livre, a qual permite a qualquer pessoa ser associada, sem distinções e discriminações; controle democrático pelos sócios, onde objetiva-se a participação de todos nas decisões da cooperativa; participação econômica dos sócios, ressaltando o dever dos sócios na contribuição do crescimento da cooperativa; autonomia e independência, onde prevalece o princípio da autogestão, pelo qual os sócios definem como a cooperativa será gerida independentemente de forças externas; educação, treinamento e informação, deve-se treinar os integrantes da cooperativa a fim de capacitá-los e informá-los para o crescimento e o desenvolvimento cooperativo; cooperação entre cooperativas, estabelece por meio do *benchmarking* e da construção de redes uma possibilidade de interação, melhoria e benefícios, baseados na troca de experiências e na importância da participação na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) como também na Organização das Cooperativas Estaduais (OCEs) e o princípio da preocupação com a comunidade haja vista a necessidade da boa interação cooperativa-comunidade no trabalho desenvolvido, fazendo com que a comunidade não seja apenas expectadora mas sim atuante no processo cooperativista. (CRÚZIO, 2000).

## **2.1. Economia Solidária e Cooperativismo**

Em meados da década de 1970, o desemprego estrutural em massa foi uma realidade, houve um movimento de escassez dos empregos formais e os sindicatos perderam sua capacidade de lutar pelos trabalhadores. Neste âmbito decisório e dramático renasce o conceito de economia solidária. O motivo pelo qual houve o renascimento do conceito, do chamado “novo cooperativismo” é a volta aos princípios, o grande valor atribuído à democracia e à igualdade dentro dos empreendimentos econômico solidários, promovendo a autogestão e repudiando o assalariamento. (BENINI *et al.*, 2012)

No contexto brasileiro a economia solidária ressurge e se expande através de entidades e instituições que fomentam e apoiam associações comunitárias, feiras de economia solidária, cooperativas populares, redes de cooperação, etc.

A economia solidária está intimamente ligada com o surgimento do cooperativismo no mundo. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, as mudanças econômicas e sociais fragilizaram o capitalismo, dando origem ao trabalho informal, e a procura de uma nova forma de geração de renda. Neste contexto de desemprego e necessidade de uma nova forma econômica é que surge a economia solidária. A partir da consolidação desta surgiram modos coletivistas de trabalho, valorizando a produção coletiva, possibilitando a criação de associações

e cooperativas, redes de consumo, produção, alimentação e comercialização, formando empreendimentos econômicos solidários, empresas autogestionárias, entre outras.

É possível dessa maneira entender a relação da economia solidária e o cooperativismo, o qual nada mais é do que a forma pela qual a economia solidária acontece, regem-se pelos mesmos princípios e possibilitam uma nova forma de economia, baseada na solidariedade, democracia e autonomia dos trabalhadores.

## ***2.2. Cooperativas de Trabalho e a Política Nacional de Resíduos Sólidos***

Uma das possíveis origens das Cooperativas de Trabalho foi a necessidade de trabalhadores extremamente pobres, que não conseguiam sobreviver apenas com seus serviços de forma individual, formarem cooperativas a fim de obterem melhores condições de trabalho e renda.<sup>1</sup>

Esta preocupação está explícita na Lei N° 12.690/12:

Art. 2° Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho.

É importante ressaltar também que a instituição da Lei N° 12.690 veio em um momento em que a Organização

Internacional do Trabalho - OIT, através da Recomendação nº 193/2002, institui a Promoção das Cooperativas, onde os governos seriam responsáveis por consolidar políticas públicas de desenvolvimento de cooperativas por meio de seus princípios e valores, objetivando a promoção do desenvolvimento. (PEREIRA e SILVA, 2012).

Benefícios também puderam ser percebidos com a Lei Nº 11.445 de 2007, que alterou a Política Nacional de Saneamento, possibilitando à Administração Pública contratar com dispensa de licitação cooperativas de catadores de materiais recicláveis na prestação de serviços de coleta seletiva. Em 2010 com a aprovação da Lei nº12.305, houve a normatização da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, a qual prioriza a participação das cooperativas e associações de catadores nas ações que disponham sobre a responsabilidade compartilhada e promove a inclusão social, objetivando a melhora de vida dos catadores e possibilitando assim uma maneira de aumentar suas rendas, tirando esses trabalhadores das ruas e dos lixões. Neste contexto o catador também é o responsável pela diminuição dos impactos ambientais gerados pelos resíduos sólidos quando realiza a coleta seletiva e ao reciclar os materiais.

Os avanços dessa política estão na gestão e responsabilidade compartilhada entre importadores, distribuidores, fabricantes, comerciantes e poder público, sendo que aos consumidores compete a responsabilidade de em consonância com o poder público objetivar um

destino adequado aos seus produtos; a limpeza urbana passa a ser de responsabilidade compartilhada com o setor privado; e aos cidadãos compete a responsabilidade de realizar a separação do lixo contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade mais sustentável como também facilitar o trabalho dos catadores de materiais recicláveis. (MATOS e WOHLKE, 2013).

Conforme a Lei nº 12.305 de 2010:

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que:[...] II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

É possível perceber desta maneira que a lei traz metas que devem ser seguidas tanto no âmbito estadual como municipal, dando preferência a associações e cooperativas de catadores formadas por pessoas de baixa renda, condicionando os repasses financeiros a fim de estimular a construção dos planos como também o gerenciamento dos resíduos sólidos.

É fundamental que os catadores tenham apoio do poder público, já que são a parte mais vulnerável da cadeia produtiva de reciclagem, muitas cooperativas de trabalho possuem graves problemas de autossustentabilidade e autogerenciamento o que acaba por torná-las um elo frágil deste segmento, haja vista a dificuldade encontrada no manejo, produção e tratamento dos resíduos sólidos, ou ainda na alteração de valores nos preços dos materiais. (MATOS e WOHLKE, 2013)

Ao poder público fica a responsabilidade de apoiar as cooperativas, combatendo a discriminação, exploração e possibilitando a inclusão dos catadores tanto economicamente, quando socialmente, a criação de uma nova forma de renda, redução de custos de matéria-prima e fomentando o desenvolvimento sustentável. Além de serem essenciais na gestão integrada, as cooperativas poderão ser parceiras ideais aos municípios na construção de consórcios intermunicipais e na operacionalização da gestão dos resíduos sólidos. (MATOS e WOHLKE, 2013).

### ***3. Planejamento estratégico em cooperativas populares***

A análise organizacional é um método realizado pelos administradores de empresas para melhor conhecer e gerir seus negócios, com a finalidade de mensurar todos os aspectos que podem influenciar a organização, de modo a considerar, pessoas, novas tecnologias, estrutura física, processos da empresa, conhecimentos adquiridos no serviço, obtendo assim uma visão total da empresa. (SERTEK, GUINDANI e MARTINS, 2007)

O planejamento estratégico determina o processo pelo qual a organização pode se guiar, visualizando onde pode chegar, onde se deseja chegar e o que deve ser feito para atingir os objetivos estabelecidos. (SERTEK, GUINDANI e MARTINS, 2007)

Inserida no planejamento estratégico a *matriz SWOT* é um instrumento de análise interno e externo do ambiente organizacional, que é usado comumente para averiguar a capacidade de organização, posicionamento e competição da mesma. Avalia-se então as informações macroambientais que são as oportunidades e ameaças, observando nas oportunidades os aspectos positivos do ambiente que envolvem a organização, e analisando as ameaças, que podem comprometer o crescimento organizacional, e as informações microambientais que são os pontos fortes e fracos da organização, ressaltando as vantagens e as desvantagens em relação as demais empresas do mesmo ramo. (SERTEK, GUINDANI e MARTINS, 2007)

Neste sentido, o planejamento estratégico é essencial a toda organização para que a se tenha uma dimensão real das necessidades, visando assim estruturar um plano de ação que permita à organização alcançar resultados sustentáveis em longo prazo. A identidade organizacional, dentro do planejamento estratégico, é a maneira como a organização se apresenta perante a ela mesma, outras organizações e a sociedade em geral, a forma de demonstrar seus preceitos e por meio destes se diferenciar das demais.

Para as cooperativas populares possuir um planejamento estratégico é fundamental, pois torna-se um diferencial da organização. Não obstante, as cooperativas conseguem definir o que deve ser usado como estratégico, realizando um diagnóstico da organização, visualizando o cenário em que está inserida e o futuro a que se pretende chegar. Possibilitando assim, a construção de um plano de ação com medidas estratégicas que devem ser concretizadas, e que podem viabilizar a inclusão em projetos e em leis. E, desta forma, possibilitar a adequação das organizações aos projetos, onde por meio da execução do plano de ação possam ser contempladas com recurso, bem tão necessário às cooperativas populares.

A identidade organizacional para uma cooperativa popular faz parte do processo de aprimoramento, a fim de revelar a sociedade e a outras organizações a visão, a missão e os valores da cooperativa, buscando assim também o autoconhecimento. Nas cooperativas possuir a identidade organizacional faz com que os cooperados conheçam as premissas organizacionais, sintam-se parte da organização e saibam a real importância que cada cooperado tem na construção de uma organização mais eficiente.

Como resultado do planejamento estratégico realizado na Cooperfoz surgiu a necessidade da construção de um modelo de negócio dos processos. Os modelos do processo de negócio são formados pelas entradas e saídas e por toda a sequência de atividades as

quais são realizadas pelas empresas ou cooperativas, o processo é descrito por algum evento que acontece na cooperativa dando origem a entrada até o processo final que se configura na saída do processo. (PAVANI, 2013)

Nas cooperativas de catadores de materiais recicláveis, é bastante comum os cooperados conhecerem a atividade principal até onde executam suas funções, não tendo conhecimento total e descritivo de como a atividade ocorre. É nesse momento que organizar a atividade principal num modelo de processo do negócio é essencial, dando uma visão geral das atividades, como também sendo possível visualizar possíveis mudanças necessárias aos processos e melhorá-las, racionalizando a cadeia de processos.

### **3. COOPERFOZ**

A Cooperativa de Trabalho dos Coletadores de Material Reciclável da Foz do Rio Itajaí – COOPERFOZ - foi criada informalmente em 1998, com a finalidade de gerar renda para os catadores cooperados a partir da reciclagem de resíduos sólidos em Itajaí - SC.

Possui como objetivos: a realização da coleta, separação, promoção e classificação de materiais recicláveis, enfiamento, armazenamento, comercialização e transporte objetivando uma melhor remuneração pelo trabalho realizado. Como também a inclusão dos cooperados no mercado de trabalho, com vistas à obtenção de condições melhores e mais dignas.

A fundação legal da cooperativa se deu em 2001, quando a mesma passou a ter apoio da Prefeitura Municipal de Itajaí para sua manutenção. Além de ser uma cooperativa extremamente organizada com sua estrutura física, é uma cooperativa de trabalho e uma organização da sociedade civil de interesse público podendo realizar parcerias com o setor público para geração de renda.

Em 2014, a Cooperfoz possuía 28 cooperados trabalhando, os quais preservam os princípios cooperativistas e se mantém como cooperativa de melhor organização e funcionamento da região.

O presente artigo é resultado do estágio obrigatório feito pela autora durante os meses de abril a dezembro de 2014, e teve como objetivo contribuir para o aprimoramento da gestão da cooperativa.

#### ***4. Metodologia utilizada - a construção do planejamento estratégico***

Uma cooperativa deve-se preocupar em desenvolver instrumentos de gestão que proporcionem seu desenvolvimento econômico e social. O planejamento estratégico auxilia na definição de estratégias e objetivos, a fim de alcançar eficiência por meio de seus próprios recursos, melhorando a interação com o ambiente e permitindo a atuação de forma inovadora.

Neste artigo, procura-se demonstrar que é possível construir um modelo organizacional diferenciado, alterando métodos, otimizando resultados, mudando a cultura organizacional e estratégias, favorecendo os cooperados e melhorando a atividade coletiva, o espírito de solidariedade e equipe, pulverizando o poder decisório e possibilitando o empoderamento de novos cooperados.

#### **4.1. *Descrição da Metodologia Utilizada***

A trajetória metodológica utilizada no trabalho pode ser sintetizada em algumas etapas, integradas e sinérgicas, que contribuíram para o alcance dos objetivos propostos.

O primeiro passo foi realizar uma pesquisa de campo envolvendo quatro cooperativas similares atuantes na região da Foz do Rio Itajai: Coopermar, atuante em Balneário Camboriú, Recinave, atuante em Navegantes, Cooperitapema, atuante em Itapema e Cooperfoz, atuante em Itajaí, as quais formam uma Rede de Cooperativas. Nesta etapa foram analisados dados disponíveis na Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares. A partir destes dados, fez-se um diagnóstico de possíveis deficiências de cada organização e, em seguida, analisou-se a viabilidade da realização de um planejamento estratégico em uma das cooperativas.

Após a realização do diagnóstico construído com a Rede de Cooperativas, foi possível perceber que a Cooperfoz era a organização mais apta institucionalmente e juridicamente, pois já estava alinhada com a Lei de Cooperativas de Trabalho. Nesta cooperativa o Estatuto já

havia sido adequado, permitindo a aquisição do título de Utilidade Pública, sendo possível assim ter acesso aos benefícios possibilitados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Num segundo momento foi realizado um trabalho de mobilização e envolvimento dos dirigentes da cooperativa. Foram realizadas reuniões prévias com o Presidente da Cooperfoz, senhor Jonatas de Souza, que aceitou a proposta, comprometendo-se a participar de forma efetiva, e desenvolver as atividades necessárias para a consecução de um planejamento estratégico efetivo e eficaz.

Em seguida, estabeleceu-se um cronograma de encontros presenciais para debater as dificuldades da cooperativa. Por meio de entrevistas e coleta de materiais foi possível identificar uma matriz *SWOT* preexistente na Cooperfoz, construída pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares a fim de conhecer as reais necessidades da organização. Sua utilização serviu como um ponto de partida, permitindo assim visualizar o que a cooperativa já possuía e algumas dificuldades já enfrentadas e agilizando assim o processo de planejamento, permitiu elaborar um diagnóstico mais abrangente e legitimado pelos decisores. A partir dessas primeiras informações foi possível iniciar a construção de uma nova *SWOT*, definindo assim novos cenários de todo ambiente organizacional para consecução de estratégias. Estudou-se então todas as oportunidades e ameaças,

pontos fortes e fracos que serviram de base para a fase seguinte: o Plano de ação.

A fase seguinte, visou, a partir da análise de ambiente (*SWOT*), explicitar os objetivos estratégicos e as metas que orientariam a elaboração do plano de ação. O plano de ação foi definido para um horizonte de 3 anos e nele foram elencadas as prioridades da Cooperfoz, suas estratégias, prazos, indicadores e responsabilidades.

Após a construção do Plano de Ação, em nova reunião com os cooperados, foi desenvolvida a identidade organizacional, a fim de estabelecer a missão, visão e valores.

Como complemento da elaboração do plano estratégico, também foi elaborado, de forma participativa, um mapa de processos para analisar os gargalos da atividade principal da cooperativa e otimizar os resultados, possibilitando assim uma formulação estratégica que deve ser posta em ação o mais breve possível visualizando um crescimento cada vez maior.

Os resultados de todo o trabalho deram origem a uma cartilha institucional, que possibilitou à Cooperfoz orientar e informar à organização (cooperados e parceiros) sobre os resultados do planejamento estratégico. A Figura 1 apresenta de forma detalhada cada uma das etapas metodológicas acima apresentadas.

## **5. Resultados - diagnóstico estratégico da cooperfoz**

As entregas mensuráveis do planejamento estratégico à organização foram: a elaboração da matriz *SWOT*; a construção do plano de ação; da identidade organizacional; o fluxograma de negócio dos processos e a cartilha institucional.

### **5.1. Matriz *SWOT***

A matriz *SWOT* é um instrumento de análise interno e externo do ambiente organizacional, que é usado comumente para averiguar a capacidade de organização, posicionamento e competição da mesma.

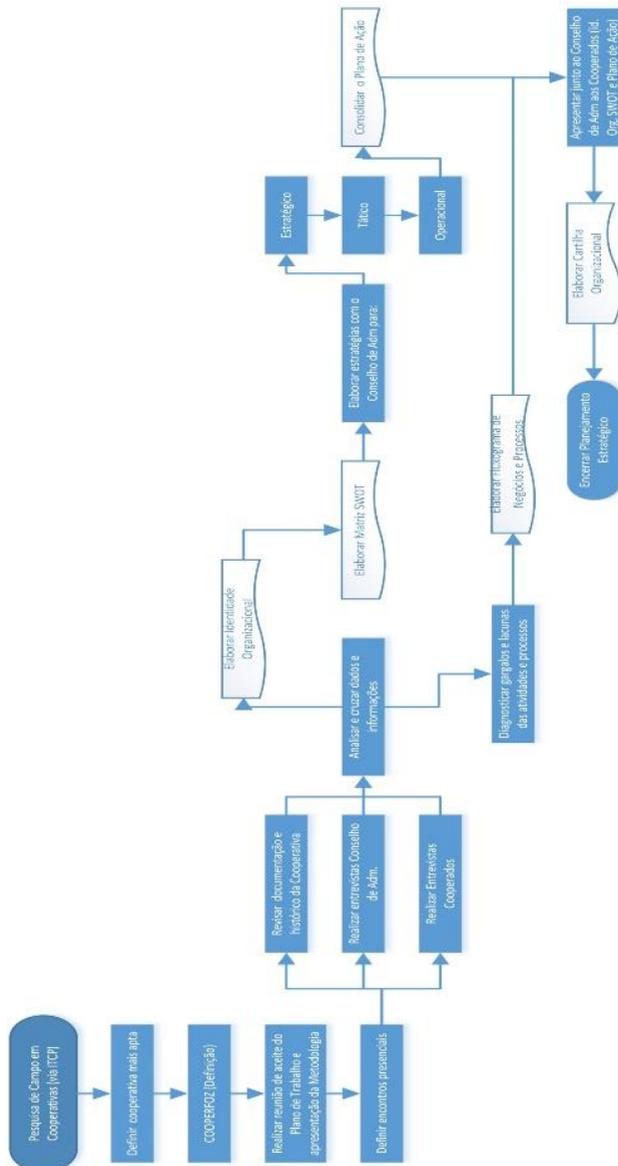
#### **5.1.1. Análise do ambiente externo**

A análise do ambiente externo procura identificar e mensurar possíveis mudanças que possam afetar profundamente a organização e possam gerar consequências futuras, deve-se observar todo o ambiente no qual a organização está inserida.

#### **5.1.2. Oportunidades**

Consoante às entrevistas realizadas na Cooperfoz, foi possível perceber após análise e estudo do caso, as oportunidades que podem ser viáveis para a construção de estratégias a cooperativa. É imprescindível que a análise seja feita de forma abrangente e constante, considerando todos os fatores do macroambiente, a fim de proporcionar uma vantagem competitiva e estratégias

Figura 5 - Metodologia Planejamento Estratégico



Fonte: elaborada pelos autores.

fundamentadas. Após a análise das oportunidades houve uma descrição das mesmas no ambiente externo como de fato ocorrem:

a) **Apoio financeiro do Governo Federal**, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, através do projeto Apoio a projetos de Catadores de Materiais Recicláveis, vem incentivando a inclusão social dos trabalhadores na cadeia da reciclagem, buscando atender as necessidades de financiamento e de crédito das cooperativas, como também a formulação de políticas públicas a esses cooperados. O projeto teve início em 2007, e já contemplou 34 projetos que se enquadraram nas necessidades previstas, destinando R\$ 23 milhões e gerando 2.300 novos postos de trabalho.

b) **Existência de incentivos em lei através da Política Nacional de Resíduos Sólidos**, lei nº 12.305/10, por meio do Decreto nº 7.404/10, o qual regulamenta a PNRS, dispõe de instrumentos que possibilitarão incentivos fiscais, créditos, financiamentos, cessão de terrenos públicos, apoio a elaboração de projetos, subvenções econômicas no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou quaisquer outros mecanismos da Convenção Quadro de Mudanças no Clima das Nações Unidas. O referido decreto, menciona ainda, a possibilidade de linhas especiais de financiamento para aquisição de maquinário e equipamentos usados na gestão dos resíduos sólidos, atividades que visem a reciclagem

ou reaproveitamento dos resíduos, ou inovações e atividades de desenvolvimento no que tange o gerenciamento de resíduos sólidos.

c) **Preferência em lei por meio da Lei de Licitações**, lei nº 8.666/93, a qual dispensa licitação às cooperativas ou associações de materiais recicláveis ou reutilizáveis, formadas por pessoas de baixa renda e reconhecidas pelo poder público como catadores de matérias recicláveis, na contratação, coleta e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, onde haja sistema de coleta seletiva de lixo, em uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

d) **Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP** tem a finalidade de promover o desenvolvimento e a melhoria econômica e social da Cooperativa de Trabalho, suas finalidades são: apoiar a realização de acompanhamento técnico fortalecendo assim a gestão financeira, organizacional, do processo produtivo, de trabalho, e a qualificação dos recursos humanos; viabilizar linhas de crédito; acesso a mercados e a comercialização dos produtos; produzir diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional às cooperativas de trabalho; fortalecer institucionalmente a educação corporativista, a constituição de cooperativas centrais, federações e confederações das cooperativas; e demais ações instituídas pelo Comitê Gestor do programa. Sendo importante salientar que o PRONACOOP está inserido no âmbito do Ministério do Trabalho e

Emprego.

e) **Entidades de apoio**, como a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, projeto de extensão da Univali, auxilia a Cooperfoz e assessora a cooperativa nas demandas provenientes, realizando assim um meio de promover o desenvolvimento econômico e social da mesma.

f) **Inserção no Projeto Cataforte 3**, projeto do governo federal que visa a destinação de recursos aos empreendimentos de catadores de materiais recicláveis, possibilitando as cooperativas e associações a inserção no mercado de reciclagem e na cadeia de resíduos sólidos. Esse projeto prevê também ações de apoio técnico, de capacitação dos catadores e lideranças, elaboração de planos de negócios, ampliação da infraestrutura das cooperativas, visando a estruturação da cooperativa, para posteriormente realizar a coleta seletiva para prefeituras, como também a inserção no mercado de logística reversa, e o beneficiamento e comercialização dos produtos recicláveis. Almeja assim, beneficiar 35 redes, 250 empreendimentos solidários e mais de 10 mil catadores.

g) **A Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS**, que surge como um instrumento aos catadores de materiais recicláveis, na participação em ações que versem sobre a responsabilidade compartilhada.

h) **Aumento da conscientização ambiental**, onde o homem imerso em uma sociedade consumista, ainda que não haja uma total

conscientização da necessidade da reciclagem e da importância da cadeia de resíduos sólidos, hoje a sociedade já realiza a separação do seu lixo, o qual se coletado responsivamente, será destinado às cooperativas que farão o processo adequado.

i) **Divulgação do conceito Sustentabilidade**, termo este já bem conhecido atualmente, vem auxiliar as cooperativas de catadores, na importância do processo realizado por elas, demonstra a necessidade de uma sociedade que preserva as condições atuais pensando nas gerações futuras, fator que revela a dimensão do sistema de reciclagem, e da continuidade deste.

j) **Bom relacionamento com a comunidade**, no ambiente em que a cooperativa se encontra, a comunidade age de forma positiva, trazendo material à cooperativa e se portando como um beneficiário do processo, sendo assim bem vista na comunidade do bairro Imaruí.

k) **Disponibilidade de acesso à informação eletrônica**, onde a cooperativa possui acesso à internet, e computador, o que possibilita um sistema informatizado a fim da melhor organização das informações.

### **5.1.3. Ameaças**

Após análise das entrevistas percebeu-se a necessidade de mensurá-las a fim de minimizar os aspectos negativos sendo possível até transformá-los em possíveis oportunidades, são fatores externos à Cooperfoz que devem ser percebidos de forma abrangente e

considerável a posterior construção de estratégias. Podem-se observar como ameaças:

- a) **Rigidez dos editais**, tendo em vista, que a maioria dos editais do governo federal para projeto de apoio aos catadores, possuem determinantes muito específicas, e as cooperativas tem dificuldades de suprir todos os requisitos e acabam não sendo inseridas.
- b) **Dificuldade de enquadramento em lei para captação de recursos e inserção em projetos do governo federal**, neste quesito especificamente há a dúvida da Lei de Licitações que dá preferência e a isenção de licitação às cooperativas e associações de materiais recicláveis ou reutilizáveis, sendo que para que haja a isenção as mesmas devem fazer a contratação da coleta, o processamento e comercialização, não deixando claro se os serviços podem ser prestados de forma separada, ou se a mesma cooperativa deve fazer todos os serviços, o que no caso da Cooperfoz a cooperativa não realiza a coleta.
- c) **Concorrência**, configura-se na visão de que com os diversos incentivos do governo federal, caracterizados como oportunidades, acabam surgindo novas cooperativas que acabam por concorrer com o serviço, na divisão do material que seria enviado à cooperativa e a torna menos competitiva no mercado de trabalho, atrapalhando seu desenvolvimento.
- d) **Catadores informais**, estes catadores

trabalham sozinhos, nos seus horários e nos dias em que decidem trabalhar, catando os melhores materiais nas ruas e estando sujeitos a uma baixa remuneração e condições de vida mais difíceis, são uma ameaça ao crescimento da cooperativa, pois se estivessem no âmbito da Cooperfoz, poderiam ter melhores condições de vida e aumentariam a produtividade e o desenvolvimento da cooperativa.

e) **Oscilação de mercado**, quando há uma oscilação no preço dos principais produtos como garrafas pet, latinhas, e outros, a venda acaba prejudicada, a cooperativa arrecada menos, consequentemente todos acabam perdendo.

f) **Falta de informação da comunidade**, a comunidade em volta da cooperativa, muitas vezes não dá a importância de ter uma cooperativa de materiais recicláveis no âmbito de seu bairro, haja vista a dimensão da importância deste trabalho perante a sociedade.

g) **Custo de novas tecnologias**, tanto para máquinas e equipamentos, quanto para compra de caminhões que auxiliariam no processo de coleta, e tornariam a cooperativa a um passo de realizar a coleta seletiva do município, como o custo é alto, a compra de novas tecnologias acaba sendo adiada.

#### ***5.1.4. Análise do ambiente interno***

Deve-se avaliar os recursos da organização, financeiros, humanos, tecnológicos e materiais, a fim de obter uma noção do que se tem e onde se quer chegar, ressaltando assim o que pode ser controlado e otimizando

as forças no ambiente interno a fim de trazer uma visão desenvolvimentista.

### **5.1.5. Forças**

A fim de que se possa ter uma visão do que a Cooperfoz possui, e os diferenciais internos da organização, foi realizada uma análise nas entrevistas realizadas com o presidente da cooperativa e em um SWOT feito pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, os quais puderam ser comparados ressaltando os principais pontos. Segue abaixo as principais potencialidades da Cooperfoz, objetivando uma visão interna da mesma:

- a) **Parceria com a Prefeitura Municipal de Itajaí**, onde a prefeitura paga atualmente o aluguel do espaço físico da cooperativa, a luz e água, diminuindo um gasto que seria exorbitante a receita da cooperativa.
- b) **As parcerias com empresas privadas**, ocorrem tanto nas entradas como nas saídas, o processo de destinar material à cooperativa é essencial ao processo, com estas parcerias a cooperativa tem sempre uma estabilidade de receber materiais e vender aos seus parceiros. Sendo importante ressaltar também que a maior destinação vem da coleta seletiva do município de Itajaí, realizada por uma empresa privada.
- c) **A participação no Centro Público de Economia Solidária - CEPESI** configura-se no bazar

da Cooperfoz, onde os produtos que podem ser recuperados e estão em bom estado, são levados ao CEPESI e são vendidos a baixo custo, gerando mais uma possibilidade de renda à cooperativa.

d) **A boa estrutura física** é essencial ao desenvolvimento da cooperativa, a Cooperfoz conta com um galpão e pátio de extenso espaço físico, o qual cumpre com a necessidade de produção da cooperativa.

e) **Liderança no grupo**, o papel do líder é visto como o qual auxilia, ajuda, e guia os cooperados, tendo total confiança para exercer as atividades e estar à frente da Cooperfoz, recebendo a mesma remuneração dos demais, ainda que presidente, é respeitado perante os demais e faz com maestria o papel de gestor administrativo.

f) **Reconhecimento da profissão**, atualmente a profissão do catador já é regularizada, e tem forte apoio do governo federal, com o Comitê Interministerial de Resíduos Sólidos, e os catadores já tem uma boa noção do reconhecimento da profissão e importância da mesma.

g) **Boa interação com a comunidade**, na comunidade os cooperados usam as Unidades de Saúde nos bairros, sendo possível perceber o bom diálogo da comunidade com os cooperados.

h) **Os cooperados trabalham de forma cooperada e harmoniosa**, entendem a responsabilidade que possuem, e em assembleia geral definiram as remunerações, de modo com o que as premissas definidas passaram pelo aval de todos os cooperados.

- i) **Participação em projetos solidários**, e outros benefícios aos cooperados, sempre que possível.
- j) **Alimentação na cooperativa**, para a alimentação é destinado parte da arrecadação da Cooperfoz, e são oferecidas três refeições, o que torna a rotina laboral mais fácil, e também realiza um momento de integração dos cooperados.
- k) **Presidente participativo**, o presidente da cooperativa, Jonatas de Souza, sempre que solicitado realiza palestras sobre educação ambiental, promovendo assim em diversos meios, a consciência ambiental necessária ao desenvolvimento cooperativista.
- l) **A Cooperfoz está aberta às escolas**, para que os estudantes conheçam a cadeia de reciclagem, e possam ter uma dimensão da importância da triagem do lixo, da separação em casa, e como este trabalho impacta a sociedade.
- m) **Sem registro de doenças**, não há registros de doenças causadas no ambiente de trabalho, o que torna o trabalho mais seguro e eficiente.
- n) **Registros legais**, a Cooperfoz possui Inscrição Municipal, Inscrição Estadual, Ato Constitutivo, Estatuto Social atualizado, é uma Cooperativa de Trabalho, Licença Ambiental de Operação, realizando reuniões do conselho fiscal e assembleia geral.
- o) **Fator tecnológico**, a cooperativa possui acesso à internet, podendo assim tornar o processo eletrônico e realizar o processo de maneira eficiente e organizada.

### 5.1.6. Fraquezas

Após a análise das forças, deve-se focar nas fraquezas, como estão inseridas no ambiente interno, devem ser traçadas estratégias que visem a melhoria destas fraquezas a fim de que se tornem pontos relevantes da cooperativa, através da entrevista realizada e da SWOT da ITCP, ressaltam-se os principais pontos fracos da Cooperfoz:

- a) **Não há cursos sobre economia solidária**, haja vista a importância deste tema na cooperativa, todos os cooperados devem entender os princípios econômico solidários e a dimensão de estarem inseridos neste meio, de ajuda mútua, de autogestão, de cooperativismo, onde devem crescer juntos.
- b) **Falta de meios para realização da coleta seletiva do município de Itajaí**, a cooperativa ainda não dispõe de caminhões para a realização da coleta seletiva do município, que é destinada à Cooperfoz.
- c) **A maioria dos cooperados não possui casa própria**, o que pode ser conseguido através do Programa Minha Casa, Minha Vida, por meio do projeto Cataforte 3.
- d) **Não realizam a triagem em casa**, é um ponto fraco alto, pois no trabalho os cooperados devem ter a noção da importância da cooperativa e da cadeia da reciclagem, realizando a triagem estão contribuindo para o aumento de renda da própria cooperativa.
- e) **Não possuem curso de manuseio de**

**equipamentos**, também se considera um ponto fraco alto, haja vista a necessidade do operador possuir conhecimento de como funciona tal equipamento, zelando assim pela segurança dos cooperados e do próprio trabalhador.

f) **Não há formações fora do ambiente de trabalho**, outro quesito onde se deve realizar uma estratégia, a contribuição de participar de palestras, formações e até mesmo conhecer as outras cooperativas da região se faz necessária para abertura do conhecimento dos cooperados, onde todos saibam da importância do cooperativismo, da economia solidária e da destinação correta dos resíduos sólidos.

g) **O incentivo ao trabalho**, é um quesito totalmente relacionado a saída dos cooperados da cooperativa, onde com uma visão mais abrangente terão a verdadeira dimensão da importância e reconhecimento do trabalho das cooperativas de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, assim como haverá uma motivação a mais ao ofício de catador.

h) **A realização de cursos de utilização de Equipamentos de Proteção Individual**, é tão importante como formações em manuseio de equipamentos, a segurança e a saúde do cooperados vem em primeiro lugar e deve ser destinado recurso a pessoal capacitado para realização destes cursos sempre que se faça necessário.

i) **No âmbito legal/ambiental a Cooperfoz possui inserção a Licença Ambiental de Operação**,

no entanto precisa cumprir alguns requisitos à LAO, como construção de uma cobertura para o pátio; encaminhamento adequado de lâmpadas fluorescentes; armazenamento de resíduos eletrônicos em local coberto e impermeabilizado e monitoramento de ruído, fatores estes imprescindíveis ao enquadramento na LAO.

j) **Necessidade de enquadramento nas normas NBR 15.219/2005, NBR 14.276/1999 e NBR 23**, que versa sobre os Planos de Emergência contra incêndios, e de uma Brigada de Incêndios, os quais são essencialmente necessários a saúde e segurança dos cooperados e devem ser realizados o mais breve possível.

k) **Falta de um Programa de Prevenção a Riscos Ambientais**, a fim do cumprimento da sustentabilidade e do bom desenvolvimento e crescimento da cooperativa com respeito ao meio ambiente.

## **6.2 Identidade Organizacional**

A identidade organizacional é a forma como a organização se apresenta a sociedade em geral. O estabelecimento destas premissas é essencial para o líder motivar sua equipe, levando a organização ao sucesso.

## **MISSÃO**

Ser uma cooperativa que visa à inclusão social e à sustentabilidade.

## **VISÃO**

Estar entre as melhores cooperativas estaduais, sendo uma cooperativa de 3º grau modelo de excelência regional.

## **VALORES**

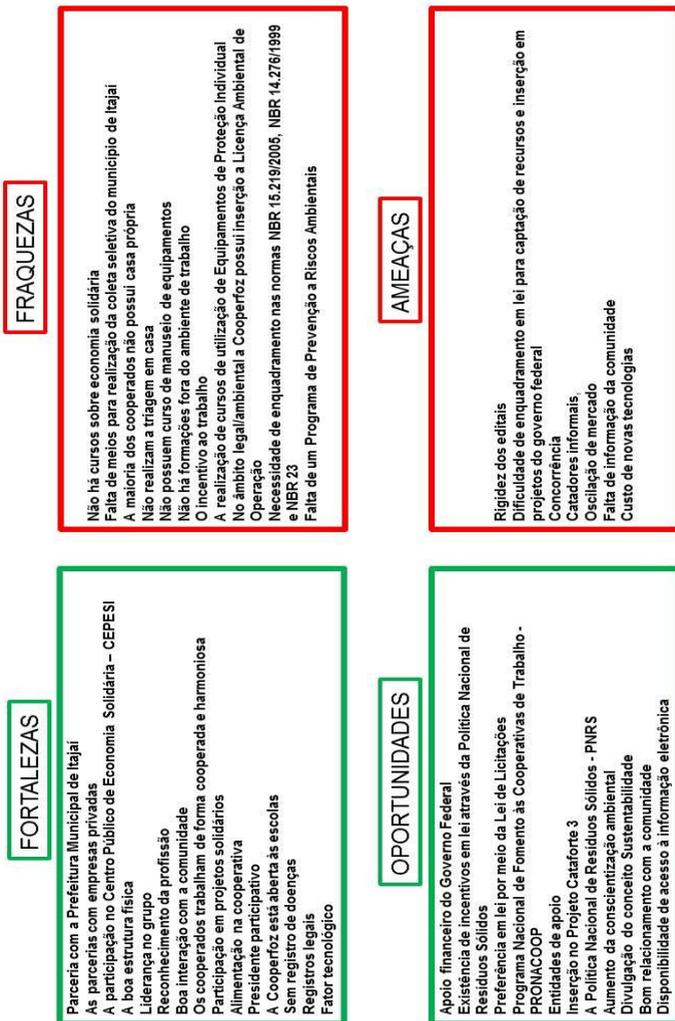
- ✓ Sustentabilidade econômica, social e ambiental;
- ✓ Autogestão entre todos os cooperados;
- ✓ Inclusão social de todo catador disposto a trabalhar;
- ✓ Cooperativismo como meio de trabalho;
- ✓ Cooperação em todos os níveis;
- ✓ Economia Solidária como meio de guiar a cooperativa;
- ✓ Respeito ao meio ambiente, sempre;
- ✓ Justiça social, com responsabilidade na produção e comercialização;
- ✓ Valorização do ser humano, respeitando o meio ambiente e a sociedade.

Tabela 1 - Proposta de Identidade Organizacional

## **5.2. Plano de Ação**

O Plano de Ação construído para a Cooperfoz teve uma análise organizacional de todo o processo, analisando as ameaças, oportunidades, forças e fraquezas, colocando em prática o que é estratégico à cooperativa e imprescindível para o bom desenvolvimento da mesma. No plano de ação estão elencados objetivos, ações e metas através de responsáveis que devem tomar frente em cada objetivo para que possa ser posto em prática o planejamento estratégico. Elencou-se também prazos para que as metas sejam atingidas, que devem ser cumpridos a fim de que se tenha controle e organização na direção deste planejamento.

Figura 6 - Matriz SWOT Cooperfoz



Fonte: elaborada pelos autores.

## PLANO DE AÇÃO

### Outubro 2014 - Novembro 2017

Objetivos	Ações	Metas	Responsável	Prazo
1. Adequar aos projetos que beneficiam os catadores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de uma comissão ou responsável por frequentemente analisar editais.</li> <li>• Sugerir responsável para verificar especificidades dos projetos de apoio aos catadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserção da cooperativa no Projeto de Apoio aos Catadores BNDES.</li> <li>• 1 Comissão ou responsável.</li> </ul>	Conselho de Administração	Outubro 2015
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a entidades de apoio formações sobre estes assuntos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação sobre triagem e coleta seletiva.</li> </ul>	Presidente	Mai 2015
2. Providenciar a capacitação dos cooperados acerca da importância da triagem e da coleta seletiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar dentro da cooperativa um responsável que incentive a triagem em casa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Responsável que incentive a coleta seletiva e a triagem em casa.</li> </ul>	Conselho de Administração	Junho 2015
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar de formações sobre coleta seletiva com todos os cooperados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conscientização do grupo.</li> </ul>	Conselho de Administração	Agosto 2015
3. Divulgar a importância do uso de Equipamento de Proteção Individual na cooperativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar a entidades de apoio formações sobre saúde e segurança no trabalho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de EPI's por todos os cooperados.</li> </ul>	Conselho de Administração	Março 2016

Objetivos	Ações	Metas	Responsável	Prazo
1. Buscar aquisição da casa própria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar junto aos representantes do Projeto Cataforte 3 informações sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inserção no Programa Minha Casa, Minha Vida</li> </ul>	Presidente	Novembro de 2017
2. Tornar as informações eletrônicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar um responsável para tornar todas as informações eletrônicas a fim de possibilitar maior controle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planilhas de controle de todo o sistema</li> </ul>	Conselho Fiscal	Dezembro 2016
3. Possuir o fluxograma dos processos na cooperativa a fim de estabelecer conhecimento e organização.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar a entidade de apoio responsável por desenhar o modelo de negócio dos processos da cooperativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fluxograma do modelo de negócio Cooperfoz</li> </ul>	Acadêmica Schaiane Gauer	Outubro de 2014
4. Sistematizar toda a informação contábil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar no mínimo duas pessoas que sistematizem todo o processo financeiro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano de contas atualizado</li> </ul>	Conselho de Administração	Dezembro de 2015
5. Providenciar curso sobre Economia Solidária	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar a entidade de apoio em formações em Economia Solidária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperados cientes da importância e dimensão do trabalho cooperado e dos princípios econômico solidários</li> </ul>	Presidente	Junho de 2015
6. Mostrar as pessoas da comunidade a importância do trabalho da cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar folders sobre a Cooperfoz e a importância da coleta seletiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio da comunidade e aumento do material</li> </ul>	Conselho de Administração	Setembro de 2015
7. Elaborar cartilha institucional da Cooperfoz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de uma cartilha institucional de apresentação da Cooperfoz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cartilha Institucional</li> </ul>	Acadêmica Schaiane Gauer	Outubro de 2014

### **5.3 Fluxograma de Negócio dos Processos**

O fluxograma de negócio dos processos viabiliza maior organização, controle e transparência da cooperativa, revelando todo o processo da atividade principal discriminado, e possibilitando assim alterar possíveis vícios nos procedimentos ou também sugestões de melhoria.

Através do planejamento estratégico desenvolvido em consonância com a cooperativa percebeu-se que os cooperados apenas conheciam o processo até onde desempenhavam suas funções, ou seja, não havia um fluxograma de negócio da atividade principal que pudesse dar a visão exata de como ocorriam todos os processos na cooperativa. A partir desta necessidade, em reunião com o presidente da Cooperfoz, surgiu a ideia de construir um fluxograma que demonstrasse com simplicidade e exatidão como toda a atividade principal se desenvolve, desde a chegada do caminhão com os materiais até suas possíveis destinações finais.

Com a construção do fluxograma abaixo foi possível perceber ao analisar o processo, que há a necessidade de um controle na chegada do material, este devendo ser pesado e relatado em uma planilha, para que seja possível controlar exatamente todo material que chega, quando vem e quais empresas o enviam, para que não haja erros na saída da produção. Esse procedimento possibilitaria aumentar a racionalização dos processos, deixando o processo mais produtivo, revelando aos

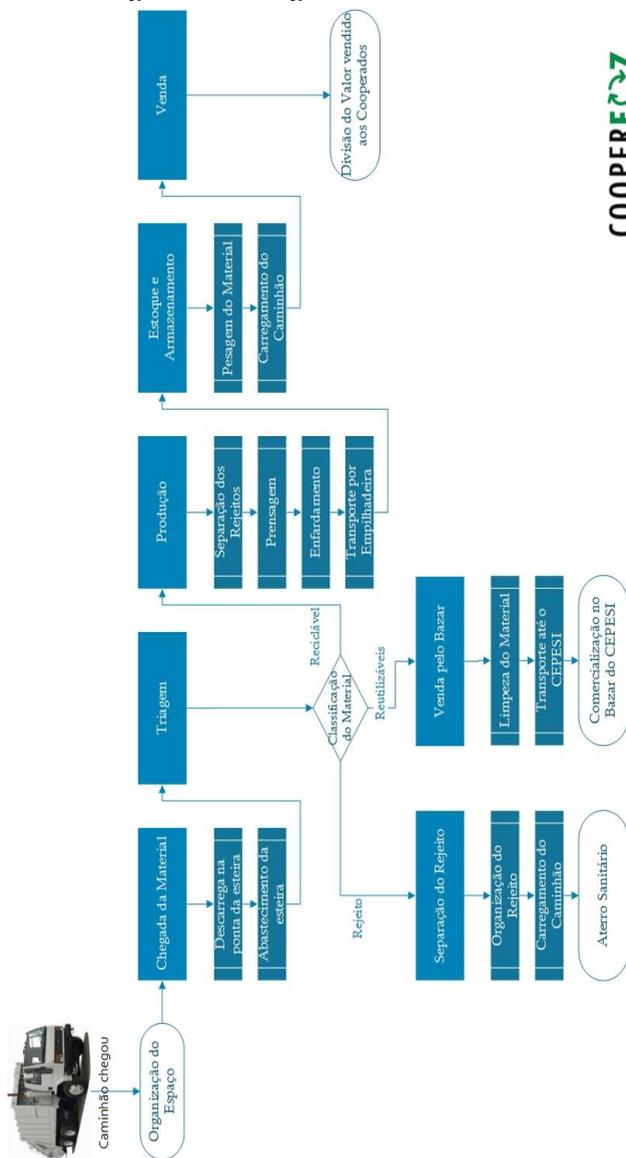
cooperados o conhecimento de como se dá toda a atividade principal, melhorando os recursos humanos e técnicos, proporcionando aprendizagem a novos cooperados e realizando uma mudança na cadeia de processos da cooperativa.

### **5.3. *Cartilha Institucional***

A cartilha institucional é uma forma de apresentar a cooperativa à sociedade e torná-la mais organizada, dispondo o trabalho realizado na Cooperfoz, o histórico da instituição, sua identidade organizacional, o planejamento estratégico, o fluxograma de negócio dos processos e um plano de ação que traça tudo que é de fato essencial à cooperativa e que deve ser posto em prática para alcançar melhor desenvolvimento. Visa uma apresentação orientada ao sucesso, que deve estar sempre a mão do Conselho de Administração para que seja possível, apresentar a Cooperfoz e demonstrar que a organização da gestão da cooperativa é eficiente e eficaz, revelando o processo e trazendo novas perspectivas ao futuro.

A construção do planejamento estratégico da cooperativa de trabalho de coletadores de material reciclável da foz do rio Itajaí - COOPERFOZ

Figura 7 - Fluxograma de Negócio dos Processos COOPERFOZ



Fonte: elaborado pelos autores.

## *Considerações finais*

Tendo em vista o êxito da aplicação do planejamento estratégico, é importante destacar que o atendimento de algumas premissas foram cruciais para o alcance dos objetivos propostos. Neste sentido a condicionante positiva mais impactante foi o ambiente organizacional propício e o apoio do presidente ao trabalho desenvolvido. Sem dúvida há uma barreira cultural imposta pela sociedade entre a imagem do catador e sua grande importância como instrumento de sustentação do desenvolvimento econômico sustentável. É necessário desconstruir conceitos nos dois meios, tanto dos cooperados com o agente externo, quanto do agente externo com a organização.

O maior desafio na elaboração do planejamento estratégico da Cooperfoz foi replicar o tecnicismo dos instrumentos de gestão a realidade da cooperativa e fazer o presidente entender a importância de um planejamento estratégico completo, já que houveram tentativas incompletas. Foi importante adaptar técnicas para viabilização do trabalho, mostrando aos cooperados as vantagens da cooperação eficiente; o *empowerment* das cooperativas visando a melhor organização das mesmas e a pulverização do poder decisório o qual era concentrado na figura do presidente, incentivando a autogestão.

É importante ressaltar que todo trabalho desenvolvido e suas entregas como a matriz *SWOT*, o plano de ação, o fluxograma de negócio dos processos e a

cartilha institucional são parte de um ciclo de aprendizado organizacional, o qual contribuiu para elevar a maturidade interna e que funcionaram como base para futuras adequações por parte dos seus cooperados. No âmbito pessoal a execução do processo foi extremamente frutífera, pois revelou o ambiente real da prática e possibilitou entender os mecanismos de funcionamento não apenas das cooperativas, mas de todo segmento relacionado aos resíduos sólidos na região do Foz do Rio Itajaí.

### ***Referências***

BENINI, Edi. A. et al..**Gestão Pública e Sociedade**: Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BRASIL.Lei N° 12.305 de 2 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)> Acesso em 26 de maio 2014.

BRASIL.Lei N° 12.690 de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre as Cooperativas de Trabalho. Disponível em< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm)> Acesso em 26 de maio 2014.

BRASIL.Lei N° 5.764 de 16 de dezembro de 1971. Dispõe sobre a Política Nacional de Cooperativismo. Disponível em< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm) > Acesso em 26 de maio 2014.

*Reflexos da formação em Administração Pública*

CENZI, Nerii Luiz. **Cooperativismo**: desde as origens ao Projeto de Lei de Reforma do Sistema Cooperativo Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2009.

CRÚZIO, Helnon de Oliveira. **Como organizar e administrar uma cooperativa**. 4. ed. São Paulo: Fgv, 2007.

MATOS, Sabrina, WOHLKE, Roberto. **A limitação da inserção dos catadores de material reciclável na gestão municipal dos resíduos sólidos de Itajaí**. Revista de Iniciação Científica Univali, 2013.

PAVANI, Lucas de Oliveira; GEORGES, Marcos Ricardo Rosa (Org.). **Mapeamento dos processos de negócio das cooperativas populares de título: coleta e seleção de recicláveis incubadas pelo crca usando a arquitetura de modelagem Bpquality: interação e seqüência dos processos, política e objetivos da qualidade**. Conic- Semesp, Campinas, v. 1, p.1-7, 2013. Disponível em: <[https://www.puc-campinas.edu.br/websist/Rep/Sic08/Resumo/2013819\\_101021\\_161525479\\_resARC.pdf](https://www.puc-campinas.edu.br/websist/Rep/Sic08/Resumo/2013819_101021_161525479_resARC.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2014.

ROSSI, Amélia do Carmo Sampaio. **Cooperativismo**: A luz dos princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2009.

SERTEK, Paulo; GUINDANI, Roberto Ari; MARTINS, Tomás Sparano. **Administração e Planejamento Estratégico**. 20. ed. Curitiba: Ibplex, 2007.

<sup>1</sup> SINGER, Paul. **Cooperativas de Trabalho**. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BCF0F046C68D9/prog\\_cooperativatrabalho2.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BCF0F046C68D9/prog_cooperativatrabalho2.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

# *Governo eletrônico e os requisitos de transparência governamental: uma análise do portal eletrônico municipal de Camboriú/SC.*

*José Francisco Salm Jr.  
Mariana Heinz*

## *1 Introdução*

A atual tecnologia presente na web, com o advento gradual do governo eletrônico na administração pública, traz a possibilidade de que os governos adquiram condições de partilharem junto à sociedade uma grande variedade de dados e informações governamentais que, somado ao acesso facilitado a tais informações e dados, admite que o cidadão traga questionamentos, demandas e um novo olhar mais crítico, comparativo e colaborativo para o governo municipal.

Entretanto, explorar e avaliar como e em que níveis estas possibilidades de participação popular ocorrem em um município é um desafio, pois nem sempre o modelo de administração adotado na municipalidade está alinhado com os anseios da sociedade, tal como o ambiente político,

legislativo, gerencial, social e econômico, entre outros. A implantação de um e-Governo através do portal municipal, como abordado neste relatório, exige divulgação à população, abertura política a novas tecnologias, transparência, colaboração e conhecimento para ser efetivo no que se propõe – ou seja, criar espaços onde diversos serviços voltados ao cidadão possam ser oferecidos com rapidez e facilidade, mas também focados nas necessidades populares. Segundo Medeiros (2005), o Governo Eletrônico – “e-Gov” ou “e-Governo” – vem se mostrando como uma das maneiras encontradas pelo setor público para levar a informação de modo a atender mais ágil e eficientemente as demandas da sociedade.

Partindo do pressuposto de que a transparência tanto na elaboração do planejamento municipal quanto na divulgação coerente destes dados propulsiona o exercício da cidadania, uma análise do Plano Plurianual do município de Camboriú através dos requisitos mínimos de transparência torna-se ferramenta importante para detectar pontos que aprofundem a democracia por meio de processos digitais no âmbito municipal, e de que forma a transparência é percebida pela comunidade.

A pesquisa e o presente relatório foram desenvolvidos na Secretaria de Desenvolvimento Econômico da cidade, mais precisamente no setor de Convênios, onde celebram-se repasses de recursos para o município oriundos de âmbito federal e estadual – sendo a contrapartida financeira que o município investe em um convênio proveniente de um prévio planejamento financeiro em todas as diferentes Secretarias que serão

beneficiadas pelo Convênio; percebe-se a pouca participação e acompanhamento dos cidadãos neste processo alocativo de recursos financeiros, muito pela falta de canais que possam levar a informação aos mesmos onde eles procuram essa informação (portal municipal).

Com a análise dos requisitos de transparência SIG visa-se detectar de qual maneira as informações financeiras municipais são ofertadas no portal da instituição; quais os níveis e subníveis utilizados de fato para tal; como tais informações são apresentadas pela prefeitura da cidade de Camboriú à sociedade; e de que forma o modelo administrativo em vigência pode aperfeiçoar a qualidade deste serviço utilizando-se de sugestões previstas no relatório presente. Procedeu-se à investigação do portal municipal do município de Camboriú e como este disponibiliza informações para os cidadãos. Também — e este é o aspecto mais importante —, os referentes a *accountability* e a participação popular, no sentido de verificar a transparência governamental na divulgação de dados e informações municipais.

Na premissa da disponibilização de documentos governamentais municipais (destacando-se as receitas e despesas, origens e destinações) quanto o portal na web, a identificação de métodos para a melhora da transparência e uma possível melhoria na disponibilização de dados governamentais municipais — mapeando os níveis de transparência já existentes e, também, apontando os eventuais pontos fracos que porventura necessitem ser revistos para se alcançar a oferta de informações e serviços

governamentais de maneira aberta, acessível e significativa para o cidadão e contando com sua participação, propõe-se apresentar maneiras de aumento da participação cidadã quando relacionada com o e-Gov, levando em conta os desafios que tal intervenção traz na disponibilização de novos canais de comunicação, no arranjo de novas maneiras de levar a informação buscada pelos cidadãos em locais onde os próprios os procuram e, por fim, identificar maneiras de aumentar o uso de serviços de e-Governo por parte dos cidadãos e empresas no município, divulgando informações sobre as vantagens do uso da Web nos serviços governamentais, identificando os principais fatores que são importantes para que pessoas e empresas usem serviços de e-Governo, tais como economia de tempo e dinheiro, simplificação, etc., apontando formas de melhorá-los.

## ***2 Modelos de Administração Pública***

Para exemplificar as principais mudanças ocorridas até o presente momento e ressaltar a importância do modelo do Novo Serviço Público (NSP) para o desenvolvimento deste estudo, a tabela 1 sintetiza as principais características de modelos já consolidados (Administração Pública Convencional e Nova Gestão Pública) para comparação:

Tabela 1 - Modelos de Administração Pública e suas principais características

Modelo e período de implantação	Características
Administração Pública Convencional (Início séc. XIX)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burocracia patrimonialista (produção do bem público alcançado por meio da burocracia) (SALM e MENEGASSO, 2006);</li> <li>- Estado autoritário com poder soberano nas decisões sobre o bem comum;</li> <li>- Autoridade e hierarquia (DENHARDT e DENHARDT, 2003);</li> <li>- Envolvimento nulo de <i>stakeholders</i>;</li> </ul>
Nova Gestão Pública / Administração Pública Gerencial (Início anos 1990: Crise financeira do Estado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subordinação do interesse público aos critérios de economia e eficiência pelos gestores públicos: <i>Public Choice</i> (utiliza mecanismos e valores econômicos nas tomadas de decisões políticas) (DENHARDT e DENHARDT, 2003);</li> <li>- Cidadão com o papel de consumidor/cliente de serviços públicos, sem espaço para participação em processos decisórios;</li> <li>- Iniciativa, empreendedorismo e desempenho individual (MOTTA, 2007);</li> <li>- Ênfase na eficácia e eficiência governamental, mensuração de desempenho e planejamento estratégico;</li> <li>- Não enfatiza nem a <i>accountability</i> em seus processos nem a influência do público na determinação de políticas públicas</li> </ul>
Novo Serviço Público (em construção e implementação)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destaque para questões de cidadania e de interesse público na Administração Pública;</li> <li>- Procedimentos colaborativos e de liderança partilhada, baseada no respeito por todos;</li> <li>- O <i>Public Choice</i> revisto para prevalecer a democracia, comunidade e interesse público sobre os valores anteriores;</li> <li>- Envolvimento dos cidadãos no diálogo sobre os rumos da sociedade e em atos baseados em princípios morais vinculados à virtude cívica (DENHARDT e DENHARDT, 2003);</li> <li>- Administração pública serve não a um cliente, mas sim a um cidadão que contribui ativamente na construção do bem público, colaborando com e entre os cidadãos;</li> <li>- Procurar o interesse público, sendo o administrador público ator chave na governança ao articular atores em busca do interesse coletivo;</li> <li>- Valorizar a cidadania acima do empreendedorismo: provimento de serviços mais ajustados às expectativas dos cidadãos e a participação ativa dos mesmos na implementação de políticas públicas (DENHARDT e DENHARDT, 2003); - Prioriza não só o envolvimento de cidadãos na provisão dos serviços públicos, mas também o compartilhamento de responsabilidades cidadão – administrador;</li> <li>- O interesse público é tratado como valores compartilhados através de diálogo entre diferentes atores;</li> <li>- O governo negocia e articula diferentes interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados;</li> <li>- Estruturas colaborativas, transparentes e com o conhecimento compartilhado;</li> </ul>

Fonte: Adaptação de DENHARDT e DENHARDT (2003, apud SALM JUNIOR, 2012) e de SALM e MENEGASSO (2006).

Apresentado por Denhardt e Denhardt (2003, apud SALM, 2012, p. 30), o modelo NSP enfatiza questões de

cidadania (relacionando-se com a possibilidade de envolvimento dos cidadãos acerca dos rumos da sociedade), e de interesse público na administração pública. Ao contrário da visão apresentada pela Nova Gestão Pública (NGP), no NSP os interesses gerais da sociedade possuem preferência sobre os de ordem individual; mesmo assim, o compartilhamento das responsabilidades entre cidadãos e administradores deve ser igualitário.

O cidadão inserido no modelo do Novo Serviço Público possui espaço de participação tanto na definição de POLÍTICAS públicas quanto no engajamento de serviços oferecidos à sociedade - interagindo fundamentalmente com o governo e produzindo a maior qualidade do modelo, que é a coprodução do bem público.

Sendo assim, a proposta do NSP demonstra alinhar-se certamente se somada com a utilização das tecnologias do governo eletrônico (e aliada às premissas do Governo Aberto) como um indutor positivo da cidadania democrática (relacionada a capacidade dos cidadãos de influenciarem o sistema político, segundo Denhardt e Denhardt (2003)), da busca pelo interesse público e da participação popular, pois possibilita o envolvimento de inúmeros atores da sociedade no desenvolvimento e também na avaliação dos serviços e informações públicas apresentadas, como por exemplo o acompanhamento e acesso a dados e informações concisas produzidas pelo governo municipal (tal como o PPA e demais informações) - promovendo a transparência pública neste processo.

Porém, atualmente, não se percebe dentro da administração municipal de Camboriú uma tendência à utilização do NSP como modelo de gestão pública – ficando restrita a delimitação da NGP - e, assim, o aumento da participação popular e o engajamento e acompanhamento do cidadão não evoluem ao nível de coprodução tal qual o modelo almeja.

Um exemplo encontra-se no portal municipal de Camboriú, onde a coparticipação popular junto a gestão municipal é praticamente nula frente ao planejamento e na prestação de serviços públicos ou de acompanhamento de políticas públicas e, principalmente, das finanças públicas - sem a percepção de que o cidadão é coprodutor das ações governamentais e, assim, com o governo eletrônico não conseguindo implantar-se de fato, com suas premissas.

### ***3 Governo Eletrônico***

Com a popularização da internet nos últimos quinze anos e, conseqüentemente, a inserção dos governos neste meio através de sites e portais com informações públicas governamentais compartilhadas com os cidadãos na forma digital, as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal) buscaram diferentes caminhos para que a comunicação com o cidadão seja eficaz e significativa - oferecendo cada vez mais informações e serviços aos mesmos e também ao público em geral, empresas e até demais governos.

Para isso, as informações necessitam ser, sob a ótica da sociedade, disponíveis, acessíveis, de fácil localização, compreensível e, sobretudo, utilizáveis – esta última, fortalecendo a interação do cidadão com o governo ao propor novas formas de participação e interpretação dos documentos públicos que estão disponibilizados na web, contemplando mais contribuições e interações. Tais inovações foram incentivadas, sobretudo, pela pressão da sociedade para que o governo aperfeiçoasse seus dados e atuasse com mais transparência, qualidade e efetividade na oferta de serviços aos cidadãos, além da melhora de processos internos pertinentes à administração municipal. Ainda segundo relatório do W3C (Consórcio World Wide Web Brasil), o “governo eletrônico” ou “e-Governo” possibilita a partilha de dados e de informações governamentais com a sociedade, oferece transparência para o acesso do cidadão, com a compreensão e explicação do serviço oferecido, informando e disponibilizando grandes quantidades e tipos de informação de acordo com o uso, interesse e compreensão, aliando a prestação de serviços onde e quando cidadãos mais os utilizarão.

Desta maneira, o fornecimento de fluxos de informação em conjunto aos serviços públicos apoiados por um plano de governo em afinidade aos anseios da sociedade acaba cocriando um ambiente propício para a implantação de programas de governo eletrônico.

Segundo Barbosa (2009, p. 70), o e-Gov apoia-se em uma visão mais moderna ao uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira com que o governo interage com o cidadão, empresas e

também com outros governos. O governo eletrônico, assim, acaba favorecendo a melhoria dos serviços públicos, a melhor integração entre órgãos governamentais, aumenta a transparência e, ainda, fomenta a participação democrática. Neste, alguns termos são utilizados para descrever os diversos tipos de interação e de relacionamento entre governo e cidadãos, conforme Tabela 2:

*Tabela 2 - Tipos de relacionamento entre governo e cidadãos*

<b>Tipologia interação</b>	<b>Característica</b>
G2C (Governo para Cidadão)	O governo oferece informações e serviços pela Web aos seus cidadãos.
G2B (Governo para empresa)	O governo oferece informações e serviços pela Web a empresas e outros integrantes do setor privado.
G2G (Governo para Governo)	Conexões e comunicações entre governo estadual, municipal e federal.
C2G (Cidadão para Governo)	Termo recente, resultado da busca por mais níveis e oportunidades de participação e interação.
B2G (Empresa para Governo)	Empresas e demais organizações fornecem informações solicitadas por órgãos governamentais para finalidades afins.

Fonte: Adaptado de relatório do W3C Brasil e Comitê Gestor da Internet (2009).

Trazendo o e-Gov para o município de Camboriú, é possível caracterizar duas realidades distintas entre si: a primeira mostra que o uso de ferramentas de e-Gov pela administração pública municipal é incipiente quando observado o papel da sociedade em tal processo (G2C e

C2G) e com resistências culturais há muito arraigadas – mesmo assim, sua utilização tem melhorado e integrado os processos internos municipais, tais como plataformas G2G.

Embora a sociedade (cidadãos e empresas) cada vez mais tem seu comportamento alterado pelo uso da tecnologia online em sua rotina, é preciso considerar a segunda realidade: a de que, mesmo com o crescimento e popularização do uso da internet nos municípios brasileiros, há ainda uma exclusão digital que mantém grande parte da população alheia aos benefícios do e-Gov. Segundo relatório do IBGE (2012), enquanto 2,5% das pessoas sem instrução ou com menos de 4 anos de estudo acessaram a Internet, no contingente com 15 anos ou mais de estudo este percentual alcançou 76,2%. Em Camboriú, segundo PNUD (2010), 50,87% da população de 18 anos ou mais de idade tinha completado o ensino fundamental, e 24,63% o ensino médio. Em Santa Catarina, 58,87% e 40,41% respectivamente.

Camboriú, portanto, possui um quadro bem peculiar no que tange a utilização do e-Gov, com uma boa parcela de habitantes não possuindo um acesso igualitário aos serviços eletrônicos e por isso, desprovidas de um sentimento significativo frente as tecnologias. Estes são direcionados a interagir com o governo municipal da forma tradicional (presencial), o que acaba tornando-se um ciclo cômodo de não necessidades de inovações por parte da prefeitura.

Por mais que a aplicabilidade do conceito de e-Governo seja promissor em sua teoria, na realidade da municipalidade tal modelo não tem sido de fácil aplicação e eficiência, representando grandes desafios e obstáculos para atingir as metas e resultados almejados. Tal restrição ocorre, entre outros motivos, pela dificuldade na organização e administração das informações orçamentárias municipais para a posterior disponibilização na web destas informações, mas gerando significado. A transparência de dados governamentais não constitui-se em simples publicação na web de documentos fiscais tal como são apresentados em relatórios internos em uma prefeitura, mas sim sua disponibilização em formato aberto e acessível de tal modo que o cidadão possa reutilizar tais informações e, se agregadas ou sobrepostas à informações de outras fontes (públicas ou não) gere novas informações com significados agregados. Desta forma, o cidadão atua como coprodutor de informações, promovendo o aumento da participação popular em processos decisórios e, por fim, o engajamento do cidadão.

Outro desafio muito mais complexo e alicerçado em culturas organizacionais há muito arraigadas dentro dos limites da municipalidade governamental são as políticas obsoletas (alinhadas a modelos de gestão pública já não condizentes com os anseios de uma sociedade em transformação) praticadas por gestores sem profissionalização em cargos estratégicos e a lentidão nos processos de concepção e implementação de novos instrumentos tecnológicos de interação com a sociedade –

incluindo aqui a questão da acessibilidade de informações públicas disponíveis à portadores de deficiência. Inclui-se aí, portanto, o desafio governamental municipal em atrair e recrutar profissionais qualificados e capacitados para a formação de equipe técnica capaz de desenvolver métodos inovadores de governo eletrônico e, ainda, de aliar da melhor maneira possível as diversas demandas da sociedade.

Neste caso há também a limitação, tanto orçamentária para investimentos em tecnologia (onde a lentidão se apresenta, muitas vezes, pela obsolescência na aquisição via licitação de tecnologias para tal), quanto pessoal para contratação de profissionais alinhados a essa nova percepção de governo aberto. A realidade é que a oferta de funcionários públicos familiarizados com a Web e que possuem condições técnicas para alimentar ou administrar sites governamentais é fraca e favorece que, infelizmente, as diretrizes de transparência e e-Gov se tornem incompreensíveis para gestores governamentais que tomam as decisões quanto às forma que as informações são ofertadas na Web.

Por fim, o avanço do e-Gov só será pleno quando o cidadão apropriar-se dos benefícios oferecidos pelo mesmo – e para isso, ele necessita de capacitação para compreender e assimilar a gama e as vantagens para que possa usufruir – fortificando o e-Gov. Os maiores desafios encontram-se na capacidade do governo municipal de alcançar efetivamente todos os cidadãos, seja o cidadão com acesso regular a web; com acesso facilitado à equipamentos móveis (smartphones e mobile); os

*Governo eletrônico e os requisitos de transparência governamental*  
indivíduos com deficiência; e/ou também os cidadãos sem qualquer acesso à Web.

Para o exercício da participação popular, a legislação garante o livre acesso às informações referentes ao orçamento municipal, mas a compreensão destas ainda não atende plenamente à população. Embora muitas informações orçamentárias pertinentes ao Plano Plurianual estejam disponibilizadas em portais municipais por meio da *internet*, as mesmas possuem um reduzido número de acessos e pouco são utilizadas para auferir a correta aplicabilidade de recursos em ações e programas - motivado pelo desconhecimento da existência dos mesmos e, ainda, pelo difícil entendimento de termos técnicos financeiros para a grande maioria da população, o que acaba distanciando a sociedade dos canais de transparência públicos.

A transparência na administração pública se vincula intimamente à cobrança crescente de uma sociedade já participativa em possuir acesso confiável e, sobretudo, de qualidade ao conteúdo oferecido sobre os atos e gastos do governo municipal. Assim, é possível o exercício da democracia ao ter a opção de fiscalizar os gastos públicos mas, para que isso ocorra, as informações públicas governamentais que devem ser compartilhadas com os cidadãos na forma digital via internet devem seguir uma padrão e promover uma estrutura adequada para sua análise, reutilização e avaliação, segundo o site W3C Brasil. Vale ressaltar que a participação da sociedade, no Governo Aberto, não caracteriza-se somente

pelo uso direto do conteúdo ofertado mas sim pela diversidade de aplicações posteriores que o cidadão poderá realizar com tais informações que agregam valor ao dado disponibilizado de forma clara e concisa.

Diante do exposto, o avanço do governo eletrônico em âmbito municipal no Brasil necessita da criação de políticas públicas e mecanismos que promovam a popularização e a capacitação do usuário para o acesso à internet, além da melhoria do marketing e da divulgação sobre os serviços governamentais online já disponíveis em portais – demonstrando as possibilidades de seu uso e suas potencialidades como forma também de desafogar os gargalos de atendimento público municipais. Por fim, o avanço do e-Gov só será pleno quando o cidadão apropriar-se dos benefícios oferecidos pelo mesmo – e para isso, ele necessita de capacitação para compreender e assimilar a gama e as vantagens para que possa usufruir – fortificando o e-Gov.

#### **4.1 Plano Plurianual (PPA)**

O processo alocativo do orçamento, segundo Shick (2006), é definido como uma escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos, cabendo à governança municipal decidir, direta ou indiretamente, sobre o papel que deve desempenhar na melhor e mais eficiente alocação dos recursos, definindo prioridades na elaboração do orçamento municipal – esta última, tarefa de alta complexidade pois traz à tona e à discussão interesses oriundos de inúmeros *stakeholders* municipais

que serão influenciados diretamente pelas decisões orçamentárias. Assim, o processo orçamentário público municipal deixa de ser mero procedimento da alocação de recursos e passa a agregar novos enfoques, tendo no uso de procedimentos orçamentários organizados e com maior participação popular surge como forma de organizar os conflitos e acrescentar transparência e eficiência ao processo orçamentário municipal.

Nos últimos quinze anos, influenciada pela Nova Administração Pública, o Plano Plurianual sofreu reformas significativas, principalmente pela implementação do orçamento por resultados e especialmente pelo Novo Orçamento por Desempenho (em inglês, *New Performance Budget*). Tal modelo se sustenta por diferentes características, entre elas a (I) definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; e (II) inclusão da *accountability*. Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados também envolve processos aparentemente mais complexos e que demandam novas maneiras de interpretação e disponibilização destas informações a sociedade.

## ***5 Planejamento Participativo***

Desde a Constituição Federal de 1988 o Estado brasileiro assumiu a participação popular como pressuposto da Administração Pública e a descentralização como paradigma administrativo. Assim,

o município possui uma situação privilegiada, pois através da deliberação pública é que serão construídas as políticas para promoção da melhoria de diversos aspectos da vida dos cidadãos. A elaboração do PPA também necessita, portanto, contar com tal participação a fim de refletir de maneira mais precisa as aspirações das comunidades.

A participação no planejamento municipal é importante, pois com a participação de diferentes atores sociais no processo de planejamento, se é estabelecido um pacto e compromisso com a democracia. Juntamente, a participação cria uma responsabilidade coletiva nas decisões do governo local, além de viabilizar maior eficiência e produtividade na implantação das políticas públicas municipais. E por último mas não menos importante, o envolvimento de mais pessoas no processo de planejamento municipal estabelece o hábito de procurar soluções cooperativas aos conflitos e tensões que são naturais em um processo democrático coletivo.

No município de Camboriú não foi possível observar no planejamento governamental o envolvimento e participação popular como ferramenta estratégica para planejar, implementar, monitorar e avaliar seus programas inseridos no PPA municipal; observou-se grande dificuldade de acesso a tal documentação requerida – que não está contemplada por completo no portal municipal e, mesmo assim, incompleta ou de difícil comparabilidade entre diferentes dados. Ao ser realizada análise do histórico e do número de assembleias realizadas para discussão acerca do planejamento

*Governo eletrônico e os requisitos de transparência governamental*  
governamental, concluiu-se que a quantidade e frequência não atenderiam as demandas de organização da participação da sociedade em tais ações. Assim sendo, observou-se deficiências como uma cultura política de baixa participação e uma baixa expectativa de que as ações de planejamento governamental sejam resolvidas, gerando até mesmo um descrédito nas instituições políticas como um todo por serem fechadas à colaboração social.

## ***6 Introdução aos requisitos de transparência e participação***

Para a identificação dos requisitos básicos de transparência mais alinhados ao propósito deste relatório e sua posterior utilização e avaliação nos questionários voltados a diferentes atores da sociedade foram consideradas como norteador o trabalho proposto pelos autores Leite e Cappelli (2009), com algumas adaptações. O modelo proposto é utilizado no objetivo de nortear a implantação de políticas ou mesmo avaliar a situação da transparência da informação em portais eletrônicos públicos (sites governamentais).

A partir de tipologias e níveis de transparência reconhecidos como necessários e adequados em uma organização governamental, busca-se o estabelecimento de uma sociedade democrática, com cidadãos participativos e - primordialmente - capazes de entender e acessar as informações disponíveis no portal municipal de Camboriú, por exemplo - tornando o acesso às

informações pela população de forma mais transparente e fomentando a busca por sociedades mais democráticas e participativas.

Figura 1 - Diretrizes/degraus da transparência



Fonte: Leite e Cappelli (2009).

Assim, apoiando-se no trabalho sugerido por Leite e Cappelli (2009), propõe-se o indicador a partir de cinco degraus/ diretrizes/ princípios fundamentais: acessibilidade, usabilidade, informação, entendimento e auditabilidade. Segundo os autores, tal transparência “vem da existência de políticas, padrões e procedimentos que visam fornecer aos interessados informações sobre a organização segundo características gerais de acesso, uso, qualidade de conteúdo, entendimento e auditabilidade” (CAPPELLI, 2009, p. 46).

O portal de acesso às informações as finanças públicas municipais de que esta pesquisa tratará faz parte de um pacote de serviços para apoiar a gestão pública desenvolvida por uma empresa privada para a prefeitura de Camboriú. Seu objetivo é, entre outros, atender a Lei Complementar 131/09 (Lei da Transparência) através da oferta de um portal de transparência que disponibiliza informações sobre a execução orçamentária e financeira do município para o cidadão.

Conforme entrevista realizada com o Secretário de Administração de Camboriú, sr. Márcio da Rosa, a aquisição do direito de utilização do portal foi firmada há quatro anos e até o momento supre muitas das demandas essenciais sob a ótica da administração municipal, como por exemplo a disponibilização de informações e dados, que são publicados automaticamente e sem a necessidade da utilização de mão de obra de funcionários públicos para tal; a garantia de legitimidade nas publicações - principalmente no âmbito contábil, já que são todas interligadas com a despesa e receita total existente; e também foi ressaltada a disponibilização total destes dados aos munícipes, que podem filtrar dados por entidades ou período, podendo aprofundar a pesquisa com o recurso do *drill down* (processo onde observamos a informação sumarizada e decidimos que queremos ver os detalhes por trás de tais informações).

Para a organização inicial elaboração do questionário (que encontra-se na versão completa deste relatório), utilizando-se cinco tabelas com base no conceito

geral proposto por Leite e Cappelli (Transparência), divididas entre seus cinco princípios pré selecionados (Acessibilidade, Usabilidade, Informativo, Entendimento e Auditabilidade) para a avaliação do portal municipal – sendo, desta forma, matriz de referência para a constituição do questionário.

Duas ressalvas: a) a capacidade descrita como característica dos critérios principais (graus) pode ser identificada através da comprovação de práticas que as características dos subníveis executam; e b) nem todos os subníveis do SIG de Transparência original foram utilizados no questionário aplicado por este relatório, para que a objetividade do mesmo fosse alcançada, e analisadas apenas características de transparência mais pertinentes à realidade local.

O questionário foi aplicado para quatro diferentes segmentos/amostras de público do município de Camboriú que envolvem-se direta ou indiretamente e em diferentes níveis de busca de informações financeiras públicas. A seleção dos participantes do questionário foi por acessibilidade; logo, sua distribuição entre gênero e idade por exemplo não foi intencional, embora seu perfil seja relevante para o conhecimento de características gerais.

Quadro 1 - Descrição Princípio Acessibilidade – Transparência

	Descrição	Crítérios	Descrição Crítérios	Objetivo	Justificativa
<b>CONCEITO TRANSPARÊNCIA</b> <b>PRINCÍPIO 1- ACESSIBILIDADE</b>	A transparência é realizada através da capacidade de acesso e de obtenção de informações.	Portabilidade	Capacidade de ser usado em diferentes ambientes	Investigar se as informações estão preparadas para serem acessadas usando os vários meios de comunicação da prefeitura de Camboriú	Informações preparadas para serem acessadas usando diversos meios de comunicação da prefeitura de Camboriú, ajudando a garantir sua acessibilidade
		Publicidade	Capacidade de se tornar público	Investigar se as informações sobre a localização dos processos são veiculadas	Localização dos processos e informações veiculadas na prefeitura de Camboriú periodicamente ajudam a garantir maior acessibilidade
		Disponibilidade	Capacidade de ser utilizado no momento em que for necessário	Investigar se as informações estão sempre disponíveis para consulta e acesso pelos usuários de forma online	Informações que estão sempre disponíveis para consulta e acesso por parte dos usuários ajudam a garantir maior acessibilidade

Ao todo participaram do questionário quarenta pessoas. Um aspecto interessante a ser evidenciado é a participação significativa de representantes da comunidade (15) e da também de funcionários públicos (15). A boa receptividade foi comum a todos os grupos, mas a disposição para responder as questões e abertura para conversar sobre os mais diversos temas que envolviam o questionário foi mais marcante entre estes dois grupos do que nos demais.

Quadro 2 - Descrição Princípio Usabilidade – Transparência

	Descrição	Crterios	Descrição Crterios	Objetivo	Justificativa
<b>CONCEITO TRANSPARÊNCIA</b> <b>PRINCÍPIO 2 - USABILIDADE</b> A transparência é realizada através das facilidades e da capacidade de uso do portal na busca pelas informações	Uniformidade		Capacidade de manter uma única forma	Identificar se informações usam representações padronizadas	Documentos que usam representações padronizadas ajudam a garantir a usabilidade
	Intuitividade		Capacidade de ser utilizado sem aprendizado prévio	Garantir fácil entendimento dos elementos das informações	Elementos que representam graficamente seu significado auxiliam a usabilidade nas informações
	Simplicidade		Capacidade de não apresentar obstáculos	Identificar se o processo é simples através de sua sequência lógica	A organização lógica das informações influencia na usabilidade
	Amigabilidade		Capacidade de uso sem esforço	Identificar se as informações oferecem sugestões/informações para sua obtenção	As informações que dispõem de recursos e/ou sugestões de uso aumentam sua usabilidade
	Operabilidade		Capacidade de estar operacional	Investigar se o portal apresenta descrição de seus objetivos e das principais funções que se propõe	Portais onde se identificam objetivos e produtos garantem sua usabilidade
	Adaptabilidade		Capacidade de mudar de acordo com circunstâncias e necessidades	Identificar se disponibilização das informações permite adaptação de funcionalidades que as personalizem para o cidadão visando melhor usabilidade	Disponibilização de infos que permitam a adaptação de funcionalidades ajudam a garantir a sua usabilidade
	Desempenho		Capacidade de operar adequadamente	Investigar se o acesso às informações é rápido	Bom desempenho no acesso às informações melhora a usabilidade

Quadro 3 - Descrição Princípio Informativo - Transparência

	Descrição	Crítérios	Descrição Crítérios	Objetivo	Justificativa
<b>CONCEITO TRANSPARÊNCIA</b> <b>PRINCÍPIO 3 – INFORMATIVO</b>	A transparência é realizada através da qualidade da informação provida.	Clareza	Capacidade de nitidez e compreensão	Investigar se o portal da prefeitura de Camboriú utiliza vocabulário adequado ao seu público alvo e domínio (cidadãos)	Um vocabulário de acordo com o público alvo e o domínio facilita o entendimento e torna mais clara a exposição das informações
		Completeza	Capacidade de não faltar nada do que pode ou deve ter	Investigar se o portal do município de Camboriú oferece as informações necessárias e esperadas pelos cidadãos em comparação as informações disponibilizadas por outros municípios	Investigar se o portal do município de Camboriú oferece as informações necessárias e esperadas pelos cidadãos em comparação as informações disponibilizadas por outros municípios
		Integridade	Capacidade de ser correto e imparcial	Investigar se o portal da prefeitura de Camboriú oferece as mesmas informações para todos os cidadãos com o mesmo perfil	Oferecer as mesmas informações para todos os cidadãos ajuda a garantir a imparcialidade dos processos
		Atualidade	Capacidade de estar no estado atual	Investigar se o acesso está sendo feito na versão mais atualizada da informação	Acesso à versão mais atualizada das informações ajuda a garantir que se tem a informação mais atualizada

Quadro 4 - Descrição Princípio Auditabilidade – Transparência

	Descrição	Crítérios	Descrição Crítérios	Objetivo	Justificativa
<b>CONCEITO TRANSPARÊNCIA</b> <b>PRINCÍPIO 5 – AUDITABILIDADE</b>	A transparência é realizada através da auditabilidade, ou seja, de um exame analítico.	Explicável	Capacidade de explicar as ações (processos) e informações	Identificar se o portal da prefeitura de Camboriú fornece informações sobre suas funcionalidades, facilitando o uso das mesmas por parte dos cidadãos	Garantir a capacidade de explicação dos processos e informações existentes no portal
		Rastreabilidade	Capacidade de seguir o desenvolvimento de um processo ou a construção de uma informação, suas mudanças e justificativas	Identificar se o portal permite obter a origem das informações	Garantir a capacidade de conhecimento sobre a origem das informações

Quadro 5 - Descrição Princípio Entendimento - Transparência

	Descrição	Crítérios	Descrição Crítérios	Objetivo	Justificativa
<b>CONCEITO TRANSPARÊNCIA</b> <b>PRINCÍPIO 4 - ENTENDIMENTO</b> A transparência é realizada através do entendimento e do sentido.		Compositividade	Capacidade de construir ou formar a partir de diferentes partes	Investigar se o portal da prefeitura de Camboriú possui alguma funcionalidade que permita acessar informações externas sem necessitar de acesso à outro site	Garantir a possibilidade de acesso a informações de outros domínios a partir do próprio site
		Concisão	Capacidade de ser resumido	Identificar se existe algum mecanismo que suporte resumir ou customizar as funcionalidades oferecidas, de modo que o cidadão tenha apenas disponível o que é de seu interesse	Identificar se existe algum mecanismo que suporte resumir ou customizar as funcionalidades oferecidas, de modo que o cidadão tenha apenas disponível o que é de seu interesse
		Dependência	Capacidade de identificar a relação entre as partes de um todo	Identificar se existe algum mecanismo que apoie a relação entre diferentes informações	Garantir a capacidade de detalhar e relacionar informações através de escolhas do cidadão
		Adaptabilidade	Capacidade de mudar de acordo com circunstâncias e necessidades	Identificar se o site permite identificar as funcionalidades mais usadas pelo cidadão, de modo que este possa ter conhecimento sobre o que mais utiliza	Garantir a capacidade de adaptação do site para um melhor entendimento sobre as informações disponibilizadas

Fonte dos quadros: Adaptado de Cappelli (2009)

O questionário aplicado (disponível na versão completa do relatório) objetivou verificar, por meio de gráficos e ao realizar consulta de busca de informações de finanças públicas no portal municipal de Camboriú, de que forma os quatro grupos selecionados e que representam simbolicamente a pluralidade da população da cidade conseguem perceber a presença das principais

*Governo eletrônico e os requisitos de transparência governamental*  
características de transparência de processos organizacionais.

Os resultados apresentados a seguir se referem a uma aplicação *in loco* de perguntas intimamente atreladas a alguns graus e subcritérios do SIG de Transparência pré-selecionados junto a um grupo de entrevistados, objetivando a coleta de dados e levantamento de informações que, posteriormente, servirão de aporte a proposta de melhoria – objetivo do presente relatório. A escolha dos grupos para composição do público do questionário prezou por quatro atores que presumivelmente possuem o vínculo mais próximo na busca de informações governamentais, mesmo que com motivações distintas entre si - visando complementação de informações intergrupos. Abaixo, um detalhamento das motivações e particularidades destas escolhas:

- O **Grupo 1** - de funcionários públicos municipais efetivos/estatutários de Camboriú - possui importância para o questionário pois, como o portal disponibilizado pela prefeitura é diretamente alimentado com dados oriundos dos mesmos, faz com que façam parte do processo de disponibilização dos dados – conferindo a eles um caráter G2C (Governo para Cidadão). Para realizar um levantamento do quadro efetivo atual, utilizou-se pesquisa elaborada pelo IBGE, no qual constatou-se o número total de 989 funcionários no universo deste grupo (sendo tal modalidade empregatícia a mais recorrente na municipalidade);

- O **Grupo 2** - composto por vereadores do município - agrega importância no questionário pois os mesmos, como parte do corpo legislativo municipal, aprovam as finanças públicas anualmente - conferindo um relacionamento tanto G2C (Governo para Cidadão, na medida em que devem representar os principais anseios da população na melhor e mais eficaz aplicação dos recursos públicos) quanto G2G (Governo para Governo, pois suas discricionariedades coletivas retornam ao Executivo para aprovação final); em relação ao número de vereadores, o mesmo varia de acordo com o tamanho da população do município. Atualmente, a legislatura da Câmara de Vereadores de Camboriú conta com quinze vereadores (dado retirado do site da Câmara de Vereadores de Camboriú). Vale ressaltar que a polaridade de partidarismo político no município de Camboriú ainda é fortemente presente e, para tal, atentou-se para a escolha de vereadores de três partidos políticos distintos, prezando a imparcialidade das opiniões expostas no questionário;
- O **Grupo 3** - composto por cidadãos residentes em Camboriú, sem vínculo direto com a municipalidade - agrega grande importância ao questionário ao representar uma sociedade que já apresenta uma crescente cobrança em um melhor acesso a informações confiáveis e também à maior qualidade do conteúdo oferecido sobre as finanças públicas. O cidadão (que, de uma maneira ampla,

se refere a todos os membros dos quatro grupos (pois “todos são cidadãos”); porém, especificamente os participantes deste grupo não possuem vínculo empregatício direto com o prefeitura, exercendo as mais diferentes funções dentro da sociedade camboriuense), ao conseguir fiscalizar as contas públicas disponibilizadas pela prefeitura exerce uma parcela importante de sua cidadania mas, para isso, necessita de uma estrutura adequada para agregar valor ao dado disponibilizado de forma clara e concisa, gerando entendimento e significado. Conferem um grau de relacionamento C2G (Cidadão para Governo), ao buscarem por mais oportunidades de interação e participação com a prefeitura.

- O **Grupo 4** – composto por quatro gestores municipais da prefeitura de Camboriú, secretários de quatro diferentes secretarias/fundações/órgãos – agrega importância ao questionário pois é a partir da figura que o mesmo representa que o contrato com a empresa responsável pela exibição do portal de finanças públicas é firmado.

### *7 Análise do questionário aplicado*

Na realização de uma observação comparada e detalhada entre as respostas dos participantes dos quatro diferentes grupos, auferem-se as mais variadas percepções que dão subsídios para exemplificar os paradigmas da

implantação efetiva e eficaz do governo eletrônico - neste caso, do municipal.

De imediato, observa-se que a percepção da informação buscada/ofertada é bastante distinta entre os grupos; para uma mesma questão e dependendo do grupo analisado, o panorama de análise das respostas reconfigura-se completamente. Vale lembrar que a tecnologia de informação (TI) contratada pela prefeitura e apresentada na forma do próprio portal de acesso a informação deve servir como uma ferramenta colaborativa para, essencialmente, entregar valor à sociedade em seus serviços de forma que esta percepção de valor não se modifique de acordo com o grupo que busca a informação. Neste caso, para melhorar o governo eletrônico, o governo municipal deve pensar em um próprio governo municipal, promovendo a quebra de barreiras entre os mais diferentes órgãos/secretarias - e consequentemente alinhando seus processos à sociedade (grupo onde tal percepção de valor se apresenta mais deficitária). Dentro desta mesma colocação, chamou atenção o desconhecimento das funcionalidades ofertadas pelo portal pela maioria dos vereadores questionados - grupo estratégico na divulgação de tais informações -, o que sugere que a insuficiência de divulgação e publicidade do portal e de suas funcionalidades não atinge somente membros externos à prefeitura, mas até mesmo componentes da mesma.

Como já ressaltado, o governo eletrônico não representa somente a aplicação de TI nos processos governamentais, mas representa muito mais: as

tecnologias de informações viabilizam a busca por maior eficiência e eficácia na promoção uma maior transparência na divulgação dos resultados destes processos à sociedade, visando uma possível reforma e melhoria destes processos e buscando a excelência.

Outro ponto que deve ser ressaltado é a falta de acesso à internet de qualidade (banda larga) por parte dos cidadãos questionados; alguns participantes, mesmo com acesso regular à internet, não sabem como obter acesso a esses documentos nem utilizar efetivamente as informações públicas que estão disponíveis online. Questões como a dificuldade no uso do site, dificuldade em localizar o serviço/informação que lhe interessa ou até mesmo pela comodidade em procurar o serviço no modelo presencial acaba afastando o governo eletrônico da sociedade; assim, além de uma campanha de divulgação mais efetiva, também é necessário a própria prestação de serviços online de maneira efetiva, a fim de se conseguir alcançar online a mesma qualidade das informações requeridas de forma presencial. A promoção da publicidade pela prefeitura de Camboriú, apresentando a plataforma e suas principais ferramentas e finalidades, nesse caso, mostra-se essencial.

Uma carência fortemente observada por parte dos cidadãos (estes, certamente mais “à margem” da percepção de valor do portal, como verificado por toda a extensão do relatório) é a inexistência de canais de comunicação, participação e colaboração onde o cidadão possa coparticipar junto ao governo na concepção de

novas funcionalidades do próprio portal e também em possíveis melhorias. Não existe no portal um fórum para discussão e levantamento de dúvidas – o que aproximaria o governo e a sociedade, promovendo maior integração e racionalização no aprimoramento dos processos ali ofertados. Um instrumento muito importante mas ainda não utilizado pela prefeitura de Camboriú são as redes/mídias sociais, onde os governos podem atentar-se as opiniões e ideias dos munícipes: nessa nova geração de serviços, nota-se a preocupação em não só prover a informação, mas também criar canais de conversa com o cidadão (no qual, por exemplo, o cidadão pode ajudar o governo a controlar os recursos públicos e a fiscalizar obras); enfim: é preciso não só publicar as informações, mas ouvir o cidadão. Também, o e-gov deve ser pensado como uma ferramenta de transformação governamental, não só entregando novos serviços ao cidadão mas também melhorando e desburocratizando a máquina pública; assim, não se justifica a compra de tecnologia por tecnologia, mas sim o repensar da forma de fazer políticas públicas a de promover a real participação da sociedade.

Percebe-se claramente que o município de Camboriú, mesmo que contratado uma empresa que forneça a plataforma do portal, não possui condições de prover todas as demandas por informações por parte da sociedade, que são crescentes; o governo, assim, convidaria a sociedade para ajudar a criar as análises, informações e serviços condizentes com a realidade municipal – esse, um ponto que possivelmente é dificultado atualmente pelo engessamento do portal

frente às informações mais requeridas para os munícipes em questão.

Um ponto que chama a atenção nesta análise são as altas notas dadas para diferentes questões e critérios pelos gestores/secretários municipais em contraponto aos demais grupos: como o gestor é o representante e contratante do serviço do portal, percebe-se que a visão supervalorizada do mesmo ocorre; também, a visão de que, ao contratar um pacote de serviços de TI fechados de uma das maiores empresas da área, a necessidade de sugestões de melhoria seja desnecessária. Este ponto de vista é errôneo, pois a transparência na oferta e melhora dessa ferramenta fomenta a confiança da população e no seu exercício de cidadania. Podemos citar como exemplo o atual desinteresse da população na política (com altas taxas de abstenção de voto nas eleições) – muito por conta da carência de confiança nas ações governamentais. Utilizando-se dos conceitos de governo aberto com o conceito de governo eletrônico, pode-se iniciar um processo de coprodução de valor no portal referenciado, otimizando-o.

Ainda tendo em pauta a figura do grupo de gestores/secretários, soma-se ao mesmo o temor histórico de que a publicação de informações contábeis municipais possa comprometer a sua própria gestão; o que em tese poderia ser um dos motivos pelo desinteresse no aprimoramento efetivo e coletivo do portal e também a mediana qualidade da fonte das informações ali apresentadas. A teoria dos gestores públicos em

conceberem que a divulgação destas informações é uma forma de fortalecer críticas partidárias ou mostrar possíveis pontos fracos cai por terra quando falamos de governo eletrônico: primeiramente, a abertura de informações (contábeis ou de qualquer outra natureza) constitui-se uma obrigação de quem está à frente de uma prefeitura ou secretaria; em segundo, quanto mais acesso a informações o cidadão obtiver no portal, mais ainda o gestor estará resguardado de possíveis incoerências ocorridas em níveis inferiores ao seu alcance pois, com a sociedade acompanhando e avaliando as informações disponibilizadas, conseqüentemente trará a ele informações que eventualmente o gestor não possua em mãos. Citando o autor Gomes Filho (2005), “a transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser um poder consciente. Logo, dar transparência ao poder implica melhorá-lo”.

Relacionando a legislação brasileira (LAI - Lei de Acesso a Informação) frente às questões levantadas no questionário, percebe-se que a mesma tem ajudado a população a pressionar as prefeituras na divulgação destas informações; contudo, é necessária uma padronização na apresentação e divulgação desses dados (como pode ser observado no critério “publicidade”). Enfim, essa pressão *bottom up* - em que o espaço de colaboração do cidadão é ampliado pelo e no governo, conquistando voz ativa e implementação nas agendas de decisões governamentais através da participação popular e do empoderamento. Este último, o empoderamento, pode ser considerado um caminho de via dupla pois, com o cidadão engajado e podendo atuar lado a lado com o

gestor melhorando a gestão daquele governo, possibilita-se ofertar mais serviços de qualidade e valor à sociedade. Em relação as questões voltadas especificamente para os grupos estratégicos (vereadores e gestores), percebe-se muito necessário o aprimoramento da visão estratégica dos influenciadores e tomadores de decisões municipais no uso das TI's. Ainda, a grande necessidade de articulação junto as secretarias que compõem a prefeitura, principalmente no que tange a utilização das ferramentas do portal pela Câmara dos Vereadores e a própria sociedade; e, finalmente, a necessidade de se readequar o uso dos recursos disponíveis no portal analisado de modo a aperfeiçoar e otimizar a sua utilização e seus recursos – justificando assim o investimento realizado pelo poder público municipal pela compra da licença de uso do portal.

Quanto aos serviços de governo eletrônico municipal, alguns desses fatores limitantes são especialmente relevantes como, por exemplo, a necessidade de integração de serviços com as esferas federal e estadual, e a necessidade de prover serviços mais orientados aos usuários finais, em lugar de uma ênfase no *back-office* pois muito se observou o uso do portal da prefeitura de Camboriú como um banco de armazenamento compartilhado somente para os setores que os alimentam ou utilizam diretamente tais dados (como a Corregedoria, setor de Contabilidade ou de Auditoria, além da Administração).

É válido ressaltar a importância de se obter utilidade nas informações atuais ofertadas no portal,

correspondendo o mais fielmente possível ao que o cidadão procura no portal e que as mesmas satisfaçam suas demandas; no caso do portal de Camboriú, observou-se que os dados contábeis encontram-se disponíveis mas, na maioria das questões respondidas pelos participantes do grupo dos cidadãos, não atendem as necessidades de quem as procura, não promovem sua discussão e a participação (sendo inexistentes os fóruns e afins) e, conseqüentemente, não abrem espaço para eventuais contestações do que ali é exibido – em suma, a informação é divulgada mas não há empenho por parte do governo municipal em fomentar uma real interação de *stakeholders*. Mas tal carência não é exclusividade dos municípios: ao realizar análises de portais governamentais estaduais, Pinho (2008) relata que nenhum deles disponibilizava mecanismos de interação e discussão das informações ali presentes. Tal fato demonstra que a participação efetiva ainda está distante da agenda principal de deliberações dos gestores nas mais variadas esferas, no Brasil. Infere-se, assim, que a relação atual estabelecida permanece no status onde o governo é o fornecedor de informações e a sociedade, meros receptores passivos, não se encontrando transparência e diálogo aberto com a sociedade; comprova-se tal afirmação com a disparidade de conceitos/notas concedidas entre os diferentes grupos no que tangia a participação e em personalização de ferramentas do portal, por exemplo.

No questionário aplicado, percebe-se que as atribuições de conceitos/notas negativas foram concedidas majoritariamente a questões cujo teor se relacionavam à interação entre o governo e o cidadão. Esta

informação mostra que as iniciativas de prover o cidadão de canais de comunicação sobre como e o que ocorre no portal ainda é pouco valorizado. Mesmo que o cidadão tenha em mãos aos documentos considerados “formais” e fiéis à fonte disponibilizada, permitir a sua participação também é essencial para gerar significado à sua busca.

Voltando à análise do questionário, ressalta-se pontos positivos presentes no portal, tais como: o acesso e download dos documentos em diferentes formatos – auxiliando a facilidade de acesso e a disseminação dos mesmos; recursos que auxiliam usuários com algum tipo de deficiência, utilizando algumas normas de acessibilidade; as figuras representam funcionalidades a que se referem – item importante, uma vez que o público a que o portal se destina, em tese, é amplo e a representação gráfica via ícones auxilia a rápida localização dos mesmos por serem universais; o fato das informações estarem sempre online e disponíveis – questão essa com altos conceitos entre todos os grupos; informações iguais para todos os cidadãos, sem perfis diferentes; e a sequência lógica de apresentação das informações, importante para a organização de onde se partiu na busca das informações e como ocorreu o desdobramento e o caminho até a informação desejada.

A partir dos resultados obtidos pelo questionário é possível concluir que há uma forte interligação entre os cinco princípios/degraus de transparência proposto pelos autores Leite e Cappelli, sendo a existência de um significativa para o cumprimento das funções do outro e também de seus critérios – assim, a busca pela

transparência consiste em um processo contínuo, mas com elementos que dependem entre si.

## **8 Considerações finais**

No decorrer da elaboração do relatório observou-se que a temática de governo eletrônico (envolvendo conseqüentemente o governo aberto e os dados abertos) fomentou reações distintas entre os diferentes públicos questionados. Se por um lado, a partir de uma breve explicação sobre os principais conceitos de e-gov a grande maioria dos entrevistados ressaltou sua importância e grande valia em iniciar o debate e tentar implementar pouco a pouco medidas “pró” e-gov, por outro lado a dificuldade no acesso e o desconhecimento da ferramenta do portal da transparência do município mostrou-se prejudicial na aplicação do questionário, sendo moroso o seu processo.

Um dos pontos que poderia ter enriquecido a análise realizada e que mostrou-se como uma dificuldade encontrada foi a falta de retorno da empresa responsável pela elaboração da plataforma, a fim de conhecer mais a fundo o processo de planejamento da mesma e por quais parâmetros a empresa guiou-se para a sua construção; se foi realizada uma pesquisa de mercado para identificar as demandas mais urgentes das prefeituras no que tange a transparência e, também, que nível de satisfação do cidadão a empresa buscou atingir.

Salienta-se que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico mostrou-se inteiramente disposta a colaborar

no que fosse necessário para a realização do presente relatório, auxiliando nas intermediações com os grupos dos gestores/secretários e também o dos vereadores. Estes últimos, com algumas barreiras iniciais frente ao desconhecimento da importância da ferramenta – o que mostrou-se evidente no questionário pela grande quantidade de respostas “não sabe/não respondeu” – e a questões partidárias que impediam muitas vezes o contato com o vereador(a) de partido de oposição, mesmo que o anonimato no questionário fosse mantido – o que posteriormente foi devidamente explicado e entendido pelos mesmos.

No que tange à intervenção realizada, percebe-se que a proposta de sintetização do nível de satisfação dos usuários do portal foi acertada no sentido de que, no momento, pelo baixo nível de conhecimento da importância e das premissas básicas do governo eletrônico, o diagnóstico realizado serviu para que a administração pública municipal pudesse conhecer mais intimamente o alcance das funcionalidades do portal e – principalmente – as possibilidades de expansão do mesmo, governo-sociedade e sociedade-governo. A aplicação do questionário, por sua vez, pode ser considerada como um desafio cumprido com sucesso, pois o seu nível de detalhamento perante o portal e os critérios de transparência eram altos, o que foi um grande desafio de compilação desta informação.

## **Referências**

ALÓ, Claudia Cappelli. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos**. 2009. 328 f. Tese (Doutorado em Informática) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BARBOSA, Alexandre Fernandes; CAPPI, Juliano; GATTO, Raquel. **Os caminhos para o avanço do governo eletrônico no Brasil**. In: CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2008*. São Paulo, 2009, pp. 67-71. Acesso em: 27 mai. 2014.

**Câmara de Vereadores de Camboriú – Poder Legislativo Municipal**. Disponível em: <[http:// camaracamboriu.sc.gov.br/](http://camaracamboriu.sc.gov.br/)>. Acesso em: 29 set. 2014.

**CGI - Comitê Gestor da Internet no Brasil**. Disponível em: <<http://www.cgi.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

DENHARDT, Robert B.. **Teoria Geral da Administração Pública**. 5.ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis. ESAG/UDESC, 2008.

DENHARDT, J.V.; DENHARDT, R.B. **The new public service: serving rather than steering**. New York: M.E. Sharpe, 2003. 198 p. Tradução por: SALM JÚNIOR, J. F.; 2012.

GOMES FILHO, A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago. Disponível em: <[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o\\_desafio\\_d\\_e\\_implementar.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o_desafio_d_e_implementar.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2014.

**IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/munic2013/ver\\_tema.php?tema=t3\\_1&munic=420320&uf=42&nome=c](http://www.ibge.gov.br/munic2013/ver_tema.php?tema=t3_1&munic=420320&uf=42&nome=c)>. Acesso em: 8 out. 2014.

**IBGE - Relatório acesso à Internet no Brasil.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acessoainternet/comentarios.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Contribuições do Governo Eletrônico para a Reforma Administrativa e a Governança no Brasil. In: **Revista do Serviço Público - NSP**, Brasília, ENAP, 2005.

PINHO, J. A. G. de. **Sociedade da Informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais do governo no Brasil.** Revista de Administração Pública, v. 36, nº 5, set/out 2002.

PINHO, J. A. G. de. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia.** Revista de Administração Pública, n. 42, v.3, p. 471-493. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2014.

SALM, J. F. ; MENEGASSO, M. E. . **Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para Co-Produção do Bem Público.** In: Encontro de Administração Pública e Governança - ENAPG, 2006, São Paulo. EnAPG - 2006. São Paulo : ANPAD, 2006.

SALM JÚNIOR, José Francisco. **Padrão de projeto de ontologias para inclusão de referências do Novo Serviço Público em plataformas de governo aberto.** 2012. 303 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2012.

SHICK, Allen. **Conflitos e soluções no orçamento federal.** In: Giacomoni, James. Planejamento e orçamento (coletânea volume 2). Brasília, ENAP, 2006.

**W3C Brasil - World Wide Web Consortium Escritório Brasil.** Disponível em: <<http://www.w3c.br/>>. Acesso em: 09 abr. 2014.

\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 2598/2013: Plano Plurianual do Município de Camboriú.** Disponível em:

*Reflexos da formação em Administração Pública*

<<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/c/camboriu/lei-ordinaria/2013/259/2598/lei-ordinaria-n-2598-2013-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-do-municipio-de-camboriu-para-o-periodo-de-2014-a-2017-e-da-outras-providencias.html?wordkeytxt=2598>>.

Acesso em: 31 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Colocações sobre o NSP (Denhardt e Denhardt, 2003).**

Disponível

em:

<[http://www.tede.udesc.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1761](http://www.tede.udesc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1761)>. Acessado em: 29 abr. 2014.

# *Liberdades públicas: o contexto jurídico da imigração haitiana no Brasil*

*Thaísa C. Triches Gregolon  
Francelise Pantoja Diehl*

Enquanto que o século XXI é o momento em que mais se aborda o tema dos direitos humanos, é também o tempo em que se presencia as maiores atrocidades em relação ao mesmo. Não se faz necessário mencionar o Estado Islâmico, o Brexit, o tiroteio em Orlando, ou qualquer outro evento que esteja relacionado a condição humana, para dimensionar a gravidade dos fatos. Sim, o problema é global, mas sim, ele também se faz presente mais perto do que se imagina. Nesse viés, é que a imigração haitiana no Brasil também deve ter o seu olhar atento.

Até então, cada vez torna-se mais fácil o acesso a outros países, mas ainda assim as pessoas estão submetidas a muitos entraves em decorrência dos seus deslocamentos. Muitos são os motivos que impulsionam a mudança de país, sendo normalmente em decorrência de fatores sociais, políticos e/ou econômicos. Desde a busca

por uma vida melhor, em um país que ofereça mais conforto e segurança, até mesmo por guerras, invasões, catástrofes e inconsistência política.

É o que relata Guimarães<sup>1</sup> quando afirma que

A expansão pelo Mundo de aspectos caracterizadores de culturas, políticas ou tendências econômicas, por meio de intentos de dominação ou de pura e simples assimilação por parte do Estado fora do eixo europeu e norteamericano, ao qual se convencionou denominar de Mundialização, não passa, em última análise, de fenômeno humano.

O ato de migrar é desencadeado por diversos fatores, mas não é exclusivo de um momento ou de um local. Para melhor elucidar, Cerqueira<sup>2</sup> define

O termo migração corresponde à mobilidade espacial da população. Migrar é trocar de país, de Estado, Região ou até de domicílio. Esse processo ocorre desde o início da história da humanidade. O ato de migrar faz do indivíduo um emigrante ou imigrante. Emigrante é a pessoa que deixa (sai) um lugar de origem com destino a outro lugar. O imigrante é o indivíduo que chega (entra) em um determinado lugar para nele viver.

O fenômeno humano da migração implica em integração, inexoravelmente. Até porque a realidade do

---

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Isaac Sabbá. Direitos Humanos e UNASUL: entre o sistema internacional e o de Associação Regional dos Estados. Curitiba: Juruá, 2014. p. 45

<sup>2</sup> CERQUEIRA, Wagner. Migração. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/geografia/migracao.htm>> Acesso em: 30 jun 2015.

século XXI é a de internacionalização, intercâmbio, interrelacionamentos.

Nesse sentido Zolberg<sup>3</sup> apud Reis leciona que

A característica fundamental que distingue as migrações internacionais de outros tipos de migração é, portanto, que elas implicam uma mudança do indivíduo entre duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes. Nesse sentido, pode-se afirmar que as migrações internacionais são não apenas um fenômeno social, mas também inerentemente político, “que advém da organização do mundo num conjunto de Estados soberanos mutuamente exclusivos, comumente chamado de sistema westphaliano” (Zolberg,1999, p. 81).

Pelos tratados de paz de Westphalia<sup>4</sup> de 1648 entende-se que deles surgiram os princípios que norteiam as Relações Internacionais, quais sejam: territorialidade, soberania, autonomia e legalidade.

Gonçalves e Stelzer<sup>5</sup> assinalam que no plano interno, a Soberania implica possibilidade de legislar e impor as leis sem o consentimento dos governados; em

---

<sup>3</sup> REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. RBCS Vol. 19 nº. 55 jun/2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbsoc/v19n55/a09v1955.pdf>> pág 2 Acesso em: 21 mai 2015.

<sup>4</sup> CONTEÚDO aberto. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Paz\\_de\\_Vestf%C3%A1lia](http://pt.wikipedia.org/wiki/Paz_de_Vestf%C3%A1lia)> Acesso em: 15 jun 2015.

<sup>5</sup> GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Direito Internacional sob os Novos Paradigmas: os Estados, as pessoas e as controvérsias. Florianópolis: Conceito Editorial. 2009. p. 20

contrapartida, no plano externo, implica ausência de subordinação a outros poderes.

Ainda que o sistema Wetphaliano seja antigo, seus princípios ainda são bem atuais. Ao retratar o Direito Internacional, é imprescindível analisar o território de cada país, a soberania de determinado Estado, bem como a sua autonomia, e as leis que regem aquele espaço físico.

Assim, não há que se confundir o Direito Internacional com o Direito interno dos diversos Estados. Ainda que aquele tenha intrínseca relação com os Direitos Fundamentais, Direitos Humanos e até mesmo o Direito do Meio Ambiente.

#### Consoante o entendimento de Cruz<sup>6</sup>

a formação de um Direito Internacional dos Direitos Humanos permite-nos visualizar a mutabilidade que caracteriza a noção de soberania, não mais substituindo uma noção absoluta da mesma. Já não é mais possível afirmar que a relação entre Estado e indivíduo seja uma questão de exclusivo interesse nacional, mormente se estivermos nos referindo ao bem maior - e fim último da existência do Estado - consistente no princípio da dignidade da pessoa humana.

Porém, ao se abordar a qualidade de estrangeiro em solo nacional, o Estado também exerce sua jurisdição

---

<sup>6</sup> CRUZ, Flávia Machado. *Direito Internacional Público*. Niterói, RJ: Impetuz, 2010. p. 85

perante ele. Como bem preceitua Husek<sup>7</sup> que o Estado exerce jurisdição exclusiva em seu território sobre todas as pessoas que nele existam: nacionais e estrangeiros.

Com base nos problemas encontrados em cada contexto social é que se direcionam as elaborações de políticas com a finalidade de uma sociedade mais justa, muito embora o termo justiça seja controverso, pois o que é justo para um, pode não ser para outro. De qualquer modo, Amartya Sen<sup>8</sup> aborda impecavelmente a posição do Estado perante uma teoria da justiça

A verdadeira “essência” de uma teoria de justiça pode, em grande medida, ser compreendida a partir de sua base informacional: que informações são – ou não são – consideradas diretamente relevantes. O utilitarismo clássico, por exemplo, tenta usar as informações sobre as felicidades ou prazeres (vistos em uma estrutura comparativa) de diferentes pessoas, enquanto o libertarismo requer obediência a certas regras de liberdade formal e conduta correta, avaliando a situação por meio de informações sobre essa obediência.

O utilitarismo tem sido a teoria da justiça mais influente e, se analisar suas definições e prerrogativas de poder escolher uma vida que se tem razão para viver e valorizar, é possível direcionar o desenvolvimento como liberdade.

---

<sup>7</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Curso de direito internacional público. 11. Ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 141.

<sup>8</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 82

Para Galvão<sup>9</sup>, que adentrou nos conhecimentos do utilitarista John Stuart Mill, explana da seguinte forma

Uma parte importante da filosofia moral resulta do problema de saber como devemos viver. O utilitarista enfrenta este problema declamando que devemos perseguir a felicidade - não só a nossa própria felicidade, mas a felicidade de todos aqueles cujo bem-estar poderá ser afectado pela nossa conduta.

O utilitarismo não apresenta a divisão de atitudes em boas ou ruins. Para a teoria da justiça utilitarista, as ações são moralmente corretas ou incorretas conforme as consequências. Deduz-se, então, que não há valores morais absolutos, pois tudo depende das consequências de cada ato.

A teoria aborda ainda que a felicidade não corresponde somente ao indivíduo, mas também a felicidade geral que está embasada na conduta do agente enquanto singular. Dessa forma, deve-se agir para que a consequência de cada ato seja a melhor possível, garantindo então o valor moral da ação.

Michael Sandel, em uma de suas aulas<sup>10</sup> sobre justiça, a qual trata de “Como medir o prazer”, traz o

---

<sup>9</sup> GALVÃO, Pedro. Utilitarismo, de John Stuart Mill. Porto: Porto Editora. 2005. p. 9. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jsmutilitarismo.pdf>> Acesso em: 28 jun 2015.

<sup>10</sup> UNIVESPTV. Michael Sandel. Justice – como medir o prazer. Disponível em: <<http://univesptv.cmais.com.br/justice/como-medir-o-prazer-1>> Acesso em: 28 jun 2015.

pensamento de John Stuart Mill, que tentou humanizar o utilitarismo, sendo um sucessor do pensamento de Bentham, filósofo e jurista que difundiu o utilitarismo. Mill tentou descobrir se o cálculo utilitário poderia ser expandido e modificado para acomodar preocupações humanitárias como o respeito aos direitos individuais e também a distinção entre prazeres elevados e baixos.

Para Mill<sup>11</sup>, “justiça é o nome de certos requerimentos morais, os quais, coletivamente, têm grau mais elevado na utilidade social e, portanto, são de obrigação mais prioritária do que quaisquer outros.” A ideia do filósofo utilitarista é que se as pessoas fizerem justiça e se respeitarem os direitos humanos, a sociedade como um todo ficará melhor a longo prazo.

Assim, é importante ressaltar que a migração não faz renúncia à nacionalidade de cada ser, sendo absorvida ou não pela ideia de cidadania, em que pese ser mais importante. Independentemente do país em que se está, tem-se a condição de cidadão. Agora a condição de possuir a nacionalidade já se torna mais restrita. Dessa forma, a cidadania prepondera sobre a nacionalidade.

Mesmo que obter nacionalidade, ou permissão de estadia, seja um processo com determinados requisitos, nada obsta o direito da pessoa ter os seus direitos respeitados. E à luz da perspectiva utilitarista, não só

---

<sup>11</sup> GALVÃO, Pedro. Utilitarismo, de John Stuart Mill. Porto: Porto Editora. 2005. p. 104. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jsmutilitarismo.pdf>> Acesso em: 28 jun 2015.

respeitados, mas garantidos em prol do bem comum, do prazer, da felicidade.

Afinal, se o cidadão brasileiro não dá condições suficientes de qualidade de vida ao imigrante, em nada pode pleitear o mesmo direito enquanto emigrante. Por isso, e para isso, que a universalidade dos direitos humanos se faz presente.

Acerca do tema, REIS<sup>12</sup> faz uma observação importante

As políticas de nacionalidade e imigração estão intimamente ligadas. Antes de qualquer coisa, para se definir quem é o imigrante, é preciso se definir quem é o “nacional”. Além disso, o Estado tem de definir se deseja ou não que o imigrante se torne um cidadão nacional, e qual tipo de imigrante estaria nessa situação, e, ainda, quais seriam os critérios adequados para esse processo. Diferentes concepções de nação favorecem diferentes políticas de nacionalidade/cidadania, e também de imigração. As políticas de imigração, sejam elas mais abertas ou mais fechadas, podem privilegiar determinado tipo de indivíduo ou determinada nação, em função dessa concepção de nacionalidade.

Secchi<sup>13</sup> define política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Ocorre

---

<sup>12</sup> REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. RBCS Vol. 19 n°. 55 jun/2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v19n55/a09v1955.pdf>> [pág. 8](#). Acesso em: 21 mai 2015.

<sup>13</sup> SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 2.

que, o Estado não é mais capaz de definir quem entra e quem sai de seu território, em virtude dessa transnacionalidade. Dessa forma, surge a necessidade do Estado tratar igualmente a todos, independente de nacionalidade. Pois da mesma maneira que há haitianos no Brasil, há brasileiros em diversos países do mundo que também merecem um tratamento digno de cidadão.

Independente do país de origem, ao cidadão deve ser garantido seus direitos. Todos somos, de certa forma, cidadãos do mundo. E devido a isso é que deve imperar a solidariedade e a reciprocidade como princípios do mundo moderno.

Husek<sup>14</sup> salienta que

Ao estrangeiro deve o Estado proporcionar garantias de vida; integridade física; o gozo dos direitos civis, com poucas exceções; o exercício do trabalho remunerado, acessível somente ao estrangeiro residente, etc. Essa proteção é dever do Estado, ainda que o estrangeiro esteja em trânsito em um aeroporto, o que, infelizmente, nem sempre ocorre.

Nessa perspectiva é que em tempos modernos o meio ambiente também se faz como condição de uma garantia de vida digna. Para Pérez Luño<sup>15</sup>, a preocupação coletiva pelo meio ambiente constitui um traço distintivo

---

<sup>14</sup> HUSEK, Carlos Roberto. Curso de direito internacional público. p. 145.

<sup>15</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional. Tradução Jose Luis Bolzan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 42

de nossa época, a tensão homem-natureza tem sido uma constante nas diversas etapas da evolução cultural.

Observa Lucas<sup>16</sup> que

O Estado-nação, como forma mais tradicional de produzir identidade, de situar o homem no mundo e de resolver os problemas do cidadão nacional, mostra sinais de fragilidade. A complexidade das demandas contemporâneas definitivamente extrapola as competências estatais modernas e exige a adoção de novas formas de enfrentamento. Afinal, as catástrofes ambientais não respeitam fronteiras, o capital financeiro não tem pátria, as operações industriais são transnacionais, a tecnologia aproxima os lugares mais remotos, os produtos culturais definem padrões globais de consumo, o terrorismo e o tráfico de drogas se organizam internacionalmente, a ponto de os desafios e temas globais passarem a alcançar e, em certa medida, interessar e preocupar o indivíduo não na qualidade de nacional, mas em razão de sua humanidade comum.

Importante, então, é o papel do Estado perante essa nova realidade, o qual opera como um ator de políticas públicas, mormente no que tange as questões políticas, tão presentes na relação Brasil-Haiti. Secchi<sup>17</sup> entende que os políticos também criam valor, usando suas habilidades de empatia, retórica e visão, para construir consenso em torno de ideias.

---

<sup>16</sup> LUCAS, Douglas Cesar. *Direitos Humanos e Interculturalidade: um diálogo entre a igualdade e a diferença*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010. p. 19-20.

<sup>17</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 81.

Por isso as liberdades públicas atreladas ao ordenamento jurídico nacional devem ser observadas constantemente. Essa perspectiva é bem ponderada por Pérez Luño<sup>18</sup>

A ecologia adquiriu especial relevância para as ciências sociais, em seu ramo de ecologia humana, ao analisar os processos através dos quais o homem pode modificar o equilíbrio dos ecossistemas, com as consequentes repercussões para o ambiente e o próprio desenvolvimento da vida humana.

Dessa forma, para que seja garantida uma qualidade de vida ao cidadão, nacional ou estrangeiro, é necessário contextualizá-lo em uma esfera que abranja as causas sociais, jurídicas, políticas, econômicas e até mesmo ambientais.

E, na esfera mundial, Pojman (2007 apud Guimarães<sup>19</sup>, 2014) preceitua que:

As diferenças culturais são um empecilho para a concretização desse ideário não desconhecido pelos universalistas. Pojman fala, claramente, do *choque de civilizações*, no entanto parte dos pressupostos kantistas para uma paz perpétua mundial, acentuando a força moral que existe em torno da implementação dos Direitos Humanos, que tanto anima a liderança de

---

<sup>18</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional. Tradução Jose Luis Bolzan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 45

<sup>19</sup> GUIMARÃES, Isaac Sabbá. Direitos Humanos e UNASUL: entre o sistema internacional e o de Associação Regional dos Estados. Curitiba: Juruá, 2014. P.58 apud POJMAN, Louis. Terrorismo, Direitos Humanos e a apologia do governo mundial. Tradução de Célia Teixeira. Lisboa: Bizâncio, 2007. P. 59. Título original: Terrorism, human rights, and the case for world government.

Nelson Mandela, na África do Sul, quanto os estudantes chineses que se postaram diante de tanques de guerra na Praça Tiananmen, em 1989. E completa afirmando que “Os ideais dos direitos humanos inspiraram os Russos a derrubar o regime comunista na antiga União Soviética, em 1991, e os alemães a derrubarem o Muro de Berlim em 1989”. São os ideais de Direitos Humanos que dão sustentáculo a agências humanitárias como a Oxfam, *Friends World Service*, Médicos Sem Fronteiras e a *World Vision*, que ajudam pessoas necessitadas do Mundo subdesenvolvido. Por outras palavras, entende que essa força moral não escolhe território ou cultura, mas está, se não em movimento, subjacente à existência moral e deve ser estimulada por um “Um processo educativo que imprima normas universais nas pessoas de todo o mundo”.

Restringir, limitar ou até mesmo discriminar o imigrante em nada irá ajudar no desenvolvimento da sociedade brasileira enquanto pregadora de liberdade pública, de direitos humanos e de respeito mútuo.

A proteção do imigrante no Direito Internacional pode ser observada através das políticas de imigração em que o Estado influi diretamente nos processos de cidadania. A situação do refugiado data desde os idos da Segunda Guerra Mundial, que abriu precedente para as legislações pertinentes, como bem afirma REIS<sup>20</sup>

A Convenção Relativa ao Status de Refugiado foi assinada em 1951, na cidade de Genebra, e tinha um

---

<sup>20</sup> REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. RBCS Vol. 19 n°. 55 jun/2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v19n55/a09v1955.pdf>> pág 3. Acesso em: 21 mai 2015.

âmbito bastante limitado e preciso, qual seja, a situação das pessoas deslocadas pelos regimes totalitários da Europa nos anos de 1930 e pela Segunda Guerra Mundial. Em 1954, surgiu a Convenção Relativa aos Apátridas, que também se referia basicamente a situações do pós-guerra. No entanto, com a persistência dos conflitos armados e das ditaduras nos anos subsequentes, esses mecanismos foram sendo estendidos e aperfeiçoados para dar conta das novas situações. Em 1961, foi assinada a Convenção de Prevenção da Formação de Apátridas, e, em 1967, o Protocolo de Refugiados, em Nova York, o qual estendeu o conceito de refugiados para outros tipos de situação. A Convenção de Genebra prevê, entre outras coisas, que os Estados signatários têm obrigação de analisar os pedidos de asilo e de conceder aos refugiados o mesmo tratamento de que usufruem os cidadãos do país no que concerne à educação, à saúde e às condições de emprego.

Entende-se que o tema direitos humanos é essencialmente prioritário no que concerne ao modo de vida do refugiado, seja ele o fugitivo judeu da 2ª Guerra Mundial, seja ele o refugiado haitiano do século XXI. Épocas diferentes, mas necessidades iguais.

Nessa esfera, REIS<sup>21</sup> é pontual

A Declaração dos Direitos Humanos, em sua interpretação mais tradicional, serviria para regular apenas a relação entre os Estados e seus cidadãos. Entretanto, com o reconhecimento cada vez maior do

---

<sup>21</sup> REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. RBCS Vol. 19 n°. 55 jun/2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v19n55/a09v1955.pdf>> pág. 4. Acesso em: 21 mai 2015.

indivíduo no campo internacional, e com o aumento do número de imigrantes no mundo, tornou-se cada vez mais freqüente sua utilização como um parâmetro para regular as relações entre os Estados receptores e os imigrantes.

Por exemplo, o artigo 16, parágrafo 3, afirma que “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem o direito à proteção da sociedade e do Estado”. Uma interpretação mais liberal desse artigo dá margem a uma política de imigração que preveja a concessão de vistos para membros estrangeiros de famílias de “nacionais” ou de imigrantes legais, mesmo quando não for do interesse do Estado receber mais imigrantes. Contudo, a maior parte dos países receptores, mesmo aqueles que mantêm uma política de reunificação familiar, reluta em aceitar esse tipo de interpretação e em reconhecer a existência formal desse direito. Além disso, persiste a questão de determinar quais pessoas pertencem à família, isto é, que tipo de laços familiares justificam a inclusão do indivíduo num programa de reunificação familiar.

Considerando as conseqüentes tragédias no que se refere ao meio ambiente, catástrofes naturais ou produzidas pelo homem, a conseqüência direta é a migração. É assim que Oliveira<sup>22</sup> retrata essa condição

O reconhecimento no âmbito internacional do status de refugiado é dado pela Convenção de Genebra, em 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de New York (1967). Por esses dois documentos internacionais, o

---

<sup>22</sup> OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010. Disponível em: <<http://www.reid.org.br/arquivos/00000177-11-maria.pdf>> p. 2. Acesso em 24 mai 2015.

termo refugiado vem a designar todas e quaisquer pessoas que em conseqüência de devidos e fundados temores e receios, em razão de serem perseguidas em virtude de sua raça, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas; e que se encontre fora do país de sua nacionalidade e encontrando-se fora do país no qual tinha a sua residência habitual, não possa, ou em virtude daqueles acontecimentos, não queira regressar a ele (art. 1.A.2).

Ainda, a autora<sup>23</sup> enfatiza que

A Conferência da ONU, em Estocolmo (1972) produziu a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano e criou o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de monitorar o avanço dos problemas ambientais do mundo. No documento que aprovou a criação do PNUMA, foi introduzida a expressão Environmental Refugees - Refugiados ambientais, que se caracterizou-se como "pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões naturais ou humanas) perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência desses indivíduos torna-se perigosa.

A questão ambiental implica em problemas econômicos, necessitando de um tratamento sério e responsável pelo governo federal, o que já abrange,

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010. Disponível em: <<http://www.reid.org.br/arquivos/00000177-11-maria.pdf>> p. 3. Acesso em 24 mai 2015.

também, os programas de políticas públicas. Os refugiados merecem ser amparados, e não alvo de discriminações. Por isso até mesmo o envolvimento da comunidade é importante.

No entanto, a realidade retratada por Oliveira<sup>24</sup> é outra

Na atualidade não é dado aos refugiados ambientais, proteção material e jurídica. Posto eles não se enquadrarem dentro do critério de seleção taxativo da definição de refugiado prevista no Tratado de Genebra sobre Refugiados. De modo geral, os deslocamentos causados por problemas ambientais, são vistos apenas sob o ponto de vista econômico e social, e poucas considerações sobre o ponto de vista jurídico. Ao serem consultados sobre a possibilidade de reconhecer a categoria de “refugiados ambientais”, os governos internacionais alegam que seu reconhecimento jurídico, poderá causar uma desvalorização na atual proteção dos refugiados, haja vista a excepcionalidade dos deslocamentos causados por fatores ambientais.

Assim, o embate, que envolve também a vulnerabilidade do imigrante haitiano, é exatamente na esfera jurídica, pois é onde a soberania dos Estados interfere ou deixa de interferir. Ainda assim, a exposição de Oliveira<sup>25</sup> é pertinente

---

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010. Disponível em: <<http://www.reid.org.br/arquivos/00000177-11-maria.pdf>> p. 6. Acesso em 24 mai 2015.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. *Revista Internacional de*

Os estados terão que dar asilo aquelas pessoas declaradas “refugiados ambientais”, proporcionando-lhes assistência social, econômica, psíquica, jurídica, e inclusão aos programas de socorro humanitário. Isto é, aplicam-se a eles o mesmo tratamento deferido aos refugiados políticos, tais como: repatriação voluntária ou retorno voluntário ao país de origem, o reassentamento ou traslado dos refugiados ambientais a um terceiro país distintos ao de asilo, e a integração local ou permanência no país que lhes deu acolhida.

Busca-se uma maior participação do Estado no que tange aos conceitos jurídicos que essencialmente devem ser aplicados, observados, respeitados e implantados. Assim é que se recorre a Constituição Federal<sup>26</sup>, que em seu artigo 5º preconiza que

**Art 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

A falta de previsão jurídica do haitiano enquanto refugiado ambiental não impede de o Estado se posicionar perante ele e não dá argumentos para ser inerte. Visto o crescente número deles em território nacional, vislumbra-

---

Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010. Disponível em: <<http://www.reid.org.br/arquivos/00000177-11-maria.pdf>> p. 7. Acesso em 24 mai 2015.

<sup>26</sup> BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 25 mai 2015.

se a necessidade de amparo jurídico para que a sua condição seja reconhecida e seus direitos sejam atendidos.

Os direitos do refugiado começam a serem atendidos com a previsão dada pelo PNUMA<sup>27</sup> (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) que estabelece que

Refugiados ambientais são pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões naturais ou humanas) perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo.

Diante do tema, Anne Fernanda Rocha da Silva Pinto<sup>28</sup> faz as seguintes ponderações

No caso do refugiado ambiental, verifica-se que as motivações que levam uma pessoa a se retirar de sua casa, de seu país, são parecidas com os casos já consagrados na Convenção de 1951, sendo certo afirmar que essas pessoas que saíram de seus respectivos lugares de origem, o fizeram em decorrência das mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis. (...) Portanto, a maioria dos autores que publicam artigos sobre refugiados ambientais mostra claramente a necessidade do reconhecimento jurídico internacional dessa nova classe de refugiados, tendo em vista que a atual proteção dada a refugiados são aquelas

---

<sup>27</sup> Liser - Living Space for Environmental Refugees, Disponível em <<http://www.liser.eu/pt>>. Acesso em: 26 outubro de 2015.

<sup>28</sup> PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. Refugiados Ambientais. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6845](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6845)> Acesso em: 26 outubro 2015.

estabelecidas na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 que não contempla pessoas que se deslocam em função de catástrofes ambientais, ainda continua considerando apenas aqueles que fogem por questões políticas (de acordo com o Estatuto dos Refugiados).

Em virtude da condição de refugiados, faz-se mister abordar o direito que a eles concerne, especialmente pelo fato do Brasil regulamentar a concessão de status de refugiado através da Lei 9474 de 22 de julho de 1997.

O artigo 1º, inciso III, da referida lei<sup>29</sup> conceitua refugiado como todo indivíduo que

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Com base na lei, é previsto como solução duradoura a integração local, já que os estereótipos criados a respeito dos imigrantes são uma barreira na inserção social, ainda mais quando há um abismo cultural entre as nações.

No mesmo diapasão de que devem ser acolhidos com seus devidos direitos, não há que se esquecer das

---

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)> Acesso em: 22 mai 2015.

obrigações que estão submetidos. Nesse sentido é o entendimento de Dantas e Gomes<sup>30</sup>

Ao serem considerados refugiados, estes possuem como obrigações respeitar as leis e os regulamentos do país que os acolhe, que lhes assegura, assim, direitos à garantia de um asilo seguro e proteção não somente à sua integridade física, mas, também, acesso aos mesmos direitos e assistência básica que qualquer outro residente estrangeiro legal possa ter, incluído a liberdade de pensamento, de movimento, de proteção quanto à tortura e outras formas de tratamento degradante. De forma que os direitos isonômicos e sociais devem ser igualmente aplicados, tendo acesso à assistência médica, à educação e ao trabalho.

Todavia, há que se considerar os entraves burocráticos que envolvem desde o domínio na língua portuguesa até a revalidação de diplomas universitários. Ademais, será que o cidadão brasileiro não tem prioridade diante de um cidadão haitiano quando se trata de vagas em escolas ou atendimento de saúde, por exemplo? O Brasil é um país que, infelizmente, tem sérios problemas com educação e saúde e, considerando a ação humana no momento da escolha de quem será contemplado, é relevante mencionar os pré-conceitos e falta de conceitos de direitos humanos para tal.

---

<sup>30</sup> DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia Maria Cardoso. A política interna do Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2e969d52de7679ef>> p. 3. Acesso em: 29 mai 2015.

Ora, cabe aos residentes estrangeiros no Brasil a contemplação dos mesmos benefícios que ao nacional cabe, como Dantas e Gomes<sup>31</sup> lecionam

Os refugiados no Brasil podem se beneficiar de programas assistências do governo como o Bolsa-Família, assim como de políticas de habitação e acesso ao microcrédito, que são relevantes para o processo de autonomização e integração dos refugiados na sociedade brasileira. Entretanto, são comuns os relatos das dificuldades em aceder a programas de crédito para habitação, ou mesmo alugar um imóvel, seja por falta de recursos financeiros, seja pela falta de documentos necessários para tal.

E, se adentrar ao Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6815 de 19 de agosto de 1980, seu artigo 95<sup>32</sup> prevê que

**Art. 95.** O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.

Dessa forma, o direito do refugiado está atrelado aos direitos humanos, não havendo motivo pelo qual justifique todo e qualquer impedimento ao princípio da dignidade humana, inerente ao cidadão haitiano, bem

---

<sup>31</sup> DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia Maria Cardoso. A política interna do Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2e969d52de7679ef>> p. 9. Acesso em: 29 mai 2015.

<sup>32</sup>BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)> Acesso em: 22 mai 2015.

como ao brasileiro, e ao de qualquer refugiado que aqui adentre.

Em termos e tempos de globalização, é visível que a entrada de imigrantes haitianos no Brasil é extremamente atual. O relatório<sup>33</sup> parcial sobre a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro, formulado pelo Ministério do Trabalho e Emprego aponta que

Tomando rapidamente os números de Santa Catarina como caso ilustrativo, é possível notar a principal tendência que caracteriza o cenário mais geral (nacional). O impacto da presença dos Haitianos salta aos olhos. Os Haitianos contavam 0 (zero) indivíduos empregados em Santa Catarina no ano de 2011, passando para 75 em 2012 e saltando para 1.281 em 2013. Em apenas dois anos, deixaram de ser desconhecidos para virar o grupo mais numeroso. Os Haitianos representam, no estado de Santa Catarina, 29,3% dos estrangeiros com vínculo formal de trabalho em 2013.

As Figuras 1, 2 e 3 demonstram, respectivamente, que o maior número de estrangeiros com vínculo formal de trabalho no Estado de Santa Catarina corresponde exatamente aos haitianos, dado que também é crescente em outros estados da federação, sendo a eles concedida a maioria das autorizações de permanência.

---

<sup>33</sup> CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

É através da crescente imigração em território brasileiro que se percebe o Haiti como um país fragilizado por questões ambientais e conseqüentemente sociais, dada a decorrência dos fatos históricos que assolam tal nação.

A região onde se encontra o Haiti viu, ao longo dos séculos, o massacre de sua população indígena, a escravização de negros trazidos pelo tráfico, a divisão artificial em domínios fabricados ao gosto do colonizador (espanhol e francês), sua separação definitiva em dois Haiti, de um lado, República Dominicana, de outro, as tentativas de reconquista colonialista, a permanente intervenção norteamericana e frequentes golpes de Estado, entre eles o que deu origem a uma das ditaduras mais abomináveis que se pode mencionar (de Papa Doc e Baby Doc, de 1957 a 1986). (...) A falta de Estado explica, agora, a falta de estruturas minimamente preparadas para socorrer pessoas diante da atual tragédia. Consequência imediata: um país que, após o terremoto, tornou-se um retrato daquilo que Thomas Hobbes chamou de Estado de natureza: a luta de todos contra todos, pela sobrevivência imediata. Uma situação em que a vida se torna, mais uma vez citando o filósofo inglês, solitária, pobre, suja, brutal e breve.<sup>34</sup>

Ocorre que, o retrato nacional é de um país em desenvolvimento que ainda é assolado pela pobreza, pelo desemprego, pelo preconceito e pela xenofobia e que, encontra-se na outra esfera do processo migratório, a de receptor. Enquanto há a fuga de um país assolado por catástrofes ambientais, econômicas e políticas, é importante ressaltar que o destino é para um país que

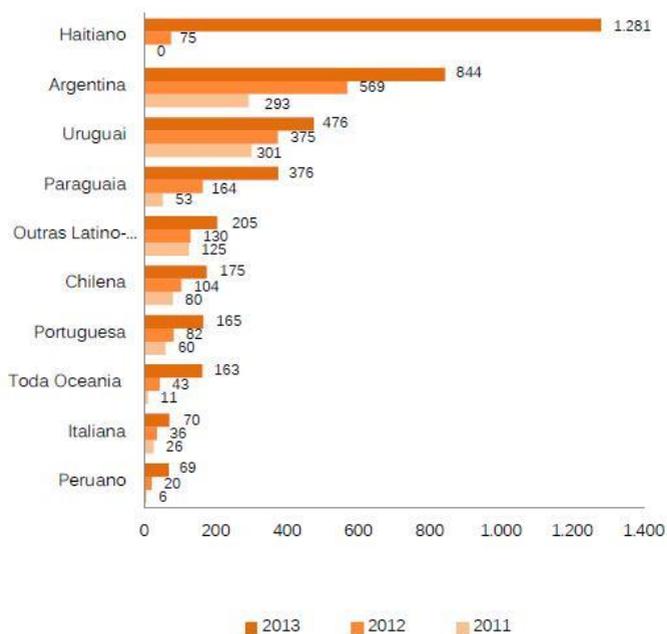
---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/O-legado-dos-amaldicoados-uma-breve-http://cartamaior.com.br/?/Coluna/O-legado-dos-amaldicoados-uma-breve-historia-do-Haiti/22121>> Acesso em: 29/03/2015.

também lida com problemas extremamente delicados. Há que se pensar em uma fragilidade mútua, do país

Figura 1. Estrangeiros com vínculo formal de trabalho em Santa Catarina

Gráfico 3.11 Estrangeiros com vínculo formal de trabalho em Santa Catarina, 2011, 2012 e 2013



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Figura 2. Inserção no mercado de trabalho



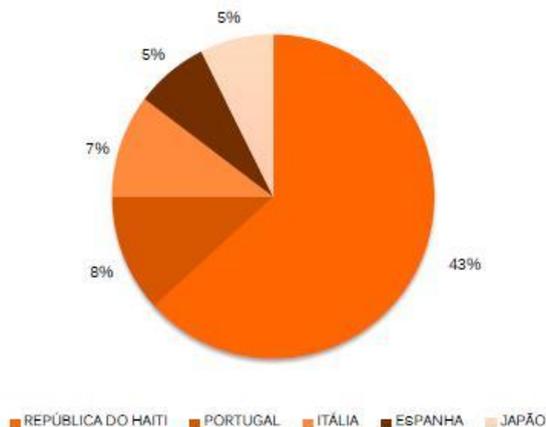
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

emigrado e do país imigrado. A nova realidade da imigração é descrita por Pereira<sup>35</sup>, senão vejamos

<sup>35</sup> PEREIRA, Edson. Imigração: a nova realidade. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/imigracao-a-nova-realidade/83671/>> Acesso em: 29/03/2015.

Figura 3. Autorizações permanentes concedidas

Gráfico 4.6 Total de autorizações permanentes concedidas, segundo a nacionalidade, Brasil 2011, 2012, 2013



Fonte: MTE: CGIg/CNIg

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

O Brasil com fronteiras abertas , por decisão do governo federal, possibilita a entrada sem nenhum controle de imigrantes e está estimulando o crescimento de um sistema criminoso de tráfico de imigrantes. (...) A realidade de migração hoje em dia nada tem a ver com a de 1.500, ou 1.800. Não só a velocidade de deslocamento mudou completamente, mas também há riscos associados à liberalidade na entrada de estrangeiros. Por outro lado, com fronteiras abertas, não há como controlar a quantidade de imigrantes e como a maioria chega sem renda, qualificação , sem nada, haverá forte pressão sobre o sistema social do país receptor, que no caso do Brasil, um país com um Estado fortemente deficitário e gastador , e com imensas carências de infraestrutura é de se questionar se ele tem condições de suportar esta entrada indiscriminada. Portanto a questão é complexa e

tem sérias repercussões sobre a economia do país e esse problema tem que ser analisado a fundo e revista a legislação atual, excessivamente libertária, pois se nada for feito a situação irá se agravar cada vez mais.

E com o intuito de inclusão, é nesse contexto que Amartya Sen<sup>36</sup>, economista indiano, leciona que

Vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com antigos - a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas.

Para tentar sanar o entrave de países em situações instáveis, incorre-se para a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>37</sup> da Organização das Nações Unidas, proclamada em 1948, que em seu artigo I afirma que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotados de razão e de consciência e devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

---

<sup>36</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 9

<sup>37</sup> BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 29/03/2015.

Nesse ínterim, é pertinente o termo Justiça Ambiental<sup>38</sup>, que aborda o tratamento justo e o envolvimento pleno de todos os grupos sociais, independente de sua origem ou renda nas decisões sobre o acesso, ocupação e uso dos recursos naturais em seus territórios.

A luta por justiça ambiental defende, dentre outras prioridades, os direitos dos atingidos pelas mudanças climáticas, exigindo que as políticas de mitigação e adaptação priorizem a assistência aos grupos diretamente afetados.<sup>39</sup>

Dessa forma, não há como falar de refugiados ambientais sem mencionar a responsabilidade humanitária de acolhê-los. Uma questão atual, considerável e constante.

À luz do caso dos haitianos no Brasil, é visível que ainda há uma relutância por parte do governo em tornar acessível a vinda de familiares ao país, especialmente diante da necessidade de inúmeros documentos, o que resulta em um elevado grau de dificuldade em trazer os filhos para o Brasil, por exemplo.

---

<sup>38</sup> BRASIL. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Disponível em: < [http://www.justicaambiental.org.br/\\_justicaambiental/pagina.php?id=229](http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229) > Acesso em: 29/03/2015.

<sup>39</sup> BRASIL. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Disponível em: < [http://www.justicaambiental.org.br/\\_justicaambiental/pagina.php?id=229](http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229) > Acesso em: 29/03/2015.

A questão, então, gira em torno da prioridade do Estado enquanto mantenedor do *status quo*, se prevalece preservar o instituto da família ou criar óbices para a mesma. É claro que a documentação legal deve ser exigida e estar em conformidade com o estipulado, porém, não deve ser demasiadamente excessiva – ou desnecessária – no que tange ao elo familiar, a fim de evitar um problema maior, como o tráfico de pessoas.

Sabe-se que o Haiti tornou-se um tema em voga nos últimos tempos, essencialmente pela catástrofe ambiental que abalou o país, como bem identifica Alencar<sup>40</sup>

Foi amplamente divulgado por todos os canais de comunicação, sendo um fato sabido, que o Haiti, país latino-americano localizado na ilha La Espaniola, em janeiro de 2010 foi atingido por um terremoto de intensidade 7,3 na escala Richter, especialmente nas proximidades da capital, Porto Príncipe, onde se concentra a maior parte da sua população, causando a morte de aproximadamente 222.570 pessoas, e deixando um pouco mais de 1,5 milhão das pessoas sobreviventes sem suas casas, ou seja, cerca de 80% da população, ocasionando um caos no país mais pobre do Hemisfério Ocidental.

Não bastasse a condição de refugiado ambiental que ainda é, em certo ponto, ignorada pelo ordenamento jurídico, a realidade demonstra uma mudança

---

<sup>40</sup> Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/24288/analise-da-condicao-juridica-dos-caracterizados-refugiados-ambientais-do-haiti-no-brasil/3> >  
Acesso em: 25/05/2015.

extremamente perceptível no contingência de haitianos no Brasil, com consequências que não podem ser simplesmente esquecidas pela governabilidade. Nesse sentido Alencar<sup>41</sup> escreve que

Estima-se que, após o terremoto, o fluxo de haitianos direcionados ao Brasil tenha passado de quase inexistente para aproximadamente quatro mil migrantes ao ano. O Brasil se tornou o segundo maior destino de migrantes haitianos, atrás apenas dos Estados Unidos. Os deslocados haitianos aportam ao Brasil fazendo um longo caminho que chega a durar até quatro meses. A primeira parte do percurso é por via aérea, onde o deslocado faz escalas na República Dominicana, Panamá, Equador e Peru. Ao chegar neste último país, fazem um percurso que pode ser terrestre ou fluvial até Tabatinga, no Amazonas, ou Assis Brasil e Braziléia, no Acre. Há uma pequena parcela dos migrantes que se desloca do Peru à Bolívia e, lá, chega ao Brasil por Corumbá, no Mato Grosso. Segundo os migrantes, muitos são lesados pelos chamados 'coiotes', que são responsáveis pela organização de grande parte do deslocamento, e que chegam a cobrar até quatro mil dólares no trajeto.(COSTA, 2012, inf.pess.)<sup>[23]</sup>.

Ora, ao mesmo tempo em que este é o Século mais obcecado nos direitos humanos, é o que mais se presencia o desrespeito ao mesmo. Parece que quanto mais conscientes as pessoas estão da necessidade de se efetivarem os direitos humanos, mais o inconsciente teima em agir na contramão.

---

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24288/analise-da-condicao-juridica-dos-caracterizados-refugiados-ambientais-do-haiti-no-brasil/3>>  
Acesso em: 25/05/2015

## Nesse diapasão, Costas Douzinas<sup>42</sup> é pontual

A condição de Estado, a soberania e o território seguem o princípio da nacionalidade. Se a Declaração inaugurou a modernidade, ela também deu início ao nacionalismo e a todas as suas consequências: genocídios, conflitos étnicos e civis, purificação étnica, minorias, refugiados, apátridas. A cidadania introduziu um novo tipo de privilégio que era protegido por alguns ao excluir outros.

Assim, percebe-se que os ideais são ótimos, mas a aplicação não caminha no mesmo sentido. Nossa época tem testemunhado as maiores violações dos princípios dos direitos humanos, e quem mais sente as trágicas consequências são aqueles que nem suporte legal ainda detém: os refugiados ambientais.

Infelizmente, muitas são as notícias de dificuldades e exclusão que os imigrantes, em uma das fases mais triste de sua história, enfrentam. No Município de Navagentes – SC<sup>43</sup> foi presenciado os óbices do dia a dia de um povo que só quer encontrar um sentido para a vida.

Dentre as maiores dificuldades que enfrentam, elencaram a saudade da família, a busca por um emprego, o idioma português e a adaptação de vida na cidade como as mais intensas.

---

<sup>42</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo – São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 116

<sup>43</sup> Fato constatado em uma visita técnica a um encontro da Associação dos Haitianos de Navegantes – Santa Catarina no dia no dia 26 de abril de 2014 às 17:30h na escola Porto das Balsas em Navegantes-SC.

E não só no Município de Navegantes-SC, mas pelo Brasil afora, sabe-se que não é simples nem fácil estar inserido no contexto de vida do brasileiro, tampouco é - simples e fácil - deixar o país que caracteriza suas origens, modos, percepções.

Em uma breve comparação da realidade do Haiti com a realidade do Brasil, Jesús Sabariego et al<sup>44</sup> explicam que

O principal fato que devemos destacar em relação à República do Haiti é que ela representa o primeiro Estado do mundo a abolir a escravidão, em 1794, circunstância política que preenche de orgulho o sentimento do povo haitiano em relação a sua cultura e a sua história. Esse decisivo fato contribui para entendermos por que o haitiano, em linhas gerais, vem enfrentando dificuldades em adaptar-se às exigências de servilidade e domesticação exigidas pela sociedade brasileira, sem contar o nefasto racismo ainda impregnado no DNA sociológico da média dos brasileiros.

Com a finalidade de proporcionar uma maior integração dos haitianos, a associação Comunidade Haitianos no Brasil e as secretarias de Cultura e Direitos Humanos de Santo André/SP criaram o projeto Superação<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> SABARIEGO Jesús et al. Pensemos: xenofobia, racismo e os haitianos no Brasil. Disponível em: <<http://justificando.com/2015/06/12/pensemos-xenofobia-racismo-e-os-haitianos-no-brasil/>> Acesso em: 17 set 2015.

<sup>45</sup> Redação da RBA. Haitianos no Brasil fazem websérie para combater preconceito. Disponível em:

O projeto consiste em uma websérie para combater o preconceito. Trata-se de uma ficção com o intuito de representar as crises e as superações que os haitianos enfrentam. O primeiro episódio já busca retratar e compartilhar o modo de vida do imigrante haitiano a fim de divulgar a capacidade intelectual deles e do potencial que possuem.

Vislumbra-se, então, uma iniciativa que visa dar conhecimento à comunidade brasileira das dificuldades de integração do imigrante haitiano para que possam recebê-los com um outro olhar.

#### Costas Douzinas<sup>46</sup> sintetiza

Pessoas tornam-se refugiados não por seus atos criminosos ou revolucionários, mas por serem quem são. A maioria delas não fez nada de errado, exceto fugir, mudar para o outro lado, atravessar fronteiras. Sua falta de direitos, a falta de personalidade legal, não é uma consequência de severa punição ou um sinal de extrema criminalidade, mas o acompanhamento da total inocência e do movimento, de uma circulação de sacrifício.

#### O autor<sup>47</sup> ainda enfatiza

---

<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/08/haitianos-no-brasil-fazem-webserie-para-combater-preconceito-3258.html> Acesso em: 17 set 2015.

<sup>46</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo - São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 154.

<sup>47</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo - São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 155.

Em um mundo globalizado, no qual nada está isento da soberania do Estado e os direitos humanos se tornaram direitos postos e universais, o refugiado é representativo do não-representável, ele não tem Estado nem lei, não tem nação nem partido para apresentar suas reivindicações.

No dia 5 de outubro de 2015, o embaixador do Brasil no Haiti, Fernando Vidal, em uma entrevista<sup>48</sup> para o jornal francês *Le Nouvelliste* enfatizou que todos os haitianos são bem-vindos no Brasil. Quando perguntado se 10 (dez) milhões de haitianos decidirem ir para o Brasil, o embaixador respondeu que não há limites, não há exigências, não há estresse. Qualquer haitiano que quer viajar para o Brasil só tem que apresentar um passaporte válido e um certificado de boa conduta no centro de recepção de visto brasileiro. Dentro de 4 (quatro) a 8 (oito) semanas, o imigrante haitiano irá receber um visto humanitário de residência válido por 5 (cinco) anos.

No que diz respeito à saúde, ainda que a Constituição Federal priorize a universalidade, nem sempre as políticas públicas relacionadas ao sistema de saúde brasileiro envolvem todos os residentes no país. Como não se presencia uma Política Municipal de Migração direcionada aos imigrantes haitianos nos municípios do Estado de Santa Catarina, recorre-se ao

---

<sup>48</sup> LE NOUVELLISTE. Brazil-open-arms-waiting-for-all-Haitians. Disponível em: <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/151188/Brazil-open-arms-waiting-for-all-Haitians> Acesso em: 25 outubro de 2015.

Estatuto do Estrangeiro<sup>49</sup> que claramente dispõe, em seu artigo 95, que o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis.

Nesse sentido, Acácio Sidinei Almeida Santos<sup>50</sup> enfatiza que

A situação dos imigrantes internacionais é caracterizada pelo fato de que eles devem se reorientar socialmente e redefinir seu modo de vida no seio da sociedade de acolhida. Esse processo de integração que abre para os imigrantes a via para uma nova vida é também permeado por tensões que levam, nos casos mais extremos, à marginalização. As tensões entre os aspectos sociais, comunitários e econômicos, como encontrados no país de origem e no país de acolhida, podem se exprimir muitas vezes por problemas de saúde. Relacionar saúde e migração é falar da integração dos migrantes no corpo social, das instituições de apoio e do diálogo, mas também das interdições e incompreensões de práticas sociais, e das transformações de significados do corpo, da religião, das tradições terapêuticas decorrentes deste encontro.

O ideal seria que existisse uma política pública relacionada a saúde específica para os imigrantes, e muito além, específica para o imigrante haitiano, ainda que fosse

---

<sup>49</sup> BRASIL. Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)> Acesso em: 07 out 2015.

<sup>50</sup> SANTOS, Acácio Sidinei Almeida Santos. Direito dos Imigrantes ao Sistema Público de Saúde. Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/03/29/direito-dos-imigrantes-ao-sistema-publico-de-saude/> Acesso em: 07 out 2015.

apenas a distribuição de cartilhas informativas na língua materna – crioulo -, já seria um grande avanço.

O histórico do povo haitiano é vivenciado com situações de extrema pobreza, e qualquer informação sobre o sistema de saúde, doenças comuns, meios de proteção, exames de rotina, dentre outras, já seria uma forma de amparo. De fato ter o seu direito assegurado é uma condição inerente da pessoa, seja um brasileiro ou seja um haitiano. Porém, no caso do imigrante, há que se considerar que é desfavorecido de determinadas informações, estrutura e recursos no país de origem.

Nesse sentido, Douzinas<sup>51</sup> afirma que

Não há insulto maior às vítimas de catástrofes naturais ou produzidas pelo homem, de fome coletiva e guerra, de terremotos e faxina étnica, de epidemia e tortura, não há maior escárnio e desconsideração que dizer a essas vítimas que, de acordo com um importante tratado internacional, elas têm direito à comida e a paz, a um abrigo e a um lar ou a atendimento médico e a um fim dos maus-tratos.

Segundo o Centro de Acolhida a Refugiados, Cáritas Brasileira<sup>52</sup>, as pessoas refugiadas podem ser atendidas em qualquer hospital ou unidade de saúde pública, em todo território nacional.

---

<sup>51</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo – São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 165

<sup>52</sup> Cáritas Brasileira. Disponível em: <http://caritas.org.br/projetos/programas-caritas/refugiados> Acesso em: 14 out 2015.

Espera-se que nenhum tipo de preferência seja dado nas instituições de saúde a fim de priorizar o atendimento de um brasileiro em detrimento de um haitiano. Até porque isso só tende a gerar uma maior desigualdade social.

No que tange a educação, é importante ressaltar que oferecer uma vaga em uma escola não é suficiente para educar alguém enquanto o ambiente é hostil e preponderantemente preconceituoso. Educação também envolve adaptação. Tanto daquele que quer se adaptar em um determinado ambiente, quanto daquele que deve contribuir para o que pretende se adaptar.

A situação ainda se agrava porque o Brasil não conta com nenhuma política pública para o ensino de estrangeiros - programas de adaptação, aulas extras de línguas ou currículos bilíngues, como ocorre em países desenvolvidos. A formação docente também não aborda a presença do estudante de fora nas classes regulares, ou seja, não há uma interação das nacionalidades. O estrangeiro deve simplesmente absorver a cultura local, independentemente do grau de dificuldade que enfrenta.

Conforme destacam Cassiano José Pimentel e Júlia Tami<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> PIMENTEL, José; TAMI, Júlia. A chegada dos imigrantes. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/formacao-docente/174/a-chegada-dos-imigrantes-236337-1.asp>> Acesso em: 08 out 2015.

Praticamente qualquer aluno estrangeiro consegue matricular-se numa escola brasileira, seja imigrante legal ou ilegal. (...) A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), o Estatuto da Criança e do Adolescente e diversos acordos internacionais assinados pelo governo brasileiro garantem o direito à educação ao estudante vindo de outro país, independentemente de sua situação no país ser irregular. O Estatuto do Estrangeiro, de 1980, coloca a regularidade do registro do imigrante como pré-requisito para a matrícula e obriga as escolas a comunicarem ao Ministério da Justiça os dados dos alunos, mas na prática é considerado letra morta.

Nesse norte, se a educação é uma garantia dada pelo governo brasileiro, por qual motivo ainda encontram-se entraves para um haitiano que pretende cursar o grau superior? Quais seriam os óbices? A resposta poderia ser basicamente burocrática, quando de fato também é, mas não se pode relevar os quesitos culturais, linguísticos e então, de adaptação, que é um processo de duas vias.

Costas Douzinas<sup>54</sup> dispõe que

O sujeito moderno alcança sua humanidade ao adquirir direitos políticos de cidadania, os quais garantem sua admissão à natureza humana universal ao excluir dessa condição outros sem direito algum. O cidadão possui direitos e deveres na medida em que pertence à vontade comum e ao Estado. O estrangeiro não é um cidadão. Ele não tem direitos porque não faz parte do Estado e é um ser humano inferior porque não é um cidadão. Alguém é um homem em maior ou menor grau porque é um

---

<sup>54</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo – São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 118 e 119.

cidadão em maior ou menor grau. O estrangeiro é a lacuna entre homem e cidadão. O sujeito moderno é o cidadão, e a cidadania garante os requisitos mínimos necessários para ser um homem, um ser humano. Nós nos tornamos humanos através da cidadania, e a subjetividade é baseada na lacuna, na diferença entre homem universal e cidadão do Estado.

O autor<sup>55</sup> ainda enfatiza que a condição de refugiado não é o resultado da falta ou da perda deste ou daquele direito, mas da total falta de comunidade e de proteções legais associadas a ela.

Presencia-se, portanto, um óbice na educação no que tange ao sentimento de pertencimento do cidadão estrangeiro, que tem sua identidade moldada, muitas vezes, em características externas, como a raça e/ou a nação.

Dessa forma, o autor<sup>56</sup> expressa a conclusão do pensamento ora exposto, em que o individualismo dos princípios universais se esquece de que cada pessoa é um mundo e vem a existir em comum com outras, de que estamos todos em uma comunidade.

---

<sup>55</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo – São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 155.

<sup>56</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo – São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 221.

Ademais, o artigo 44 da Lei 9.474/97<sup>57</sup>, dispõe sobre a integração local do refugiado e sobre como o acesso à educação deveria ser facilitado.

**Art. 44.** O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Sendo que, a integração local deveria contar com o apoio de ONG's para facilitar a inserção dos refugiados na comunidade. Infelizmente, na região sul do país, poucos são os movimentos que se manifestam nesse sentido. O que se vislumbra são associações dos próprios imigrantes haitianos com pouco ou nenhum auxílio da comunidade local.

No município de Navegantes-SC, por exemplo, há a associação dos imigrantes haitianos coordenada por um brasileiro. Já no município de Balneário Camboriú-SC, a associação dos imigrantes haitianos não conta com apoio de um coordenador local, somente com os próprios imigrantes haitianos, o que muitas vezes dificulta até na escolha de local para as reuniões, tornando-as escassas e dificultando a integração.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)> Acesso em: 14 out 2015.

A *Cáritas Brasileira*<sup>58</sup>, organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que se solidariza no que tange a situação dos imigrantes, divulga que eles

Têm direito de freqüentar as escolas públicas, inclusive de ensino superior, nas mesmas condições que os nacionais (ou através de programas especiais de ingresso para pessoas refugiadas, quando houver). São livres para exercer suas práticas de culto, religião e crença e também para expressar suas idéias e opiniões.

As pessoas reconhecidas como refugiadas têm ainda direito à reunião familiar, nos termos da Lei 9.474/97 e na Resolução do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). A legislação brasileira assegura acesso a assistência jurídica gratuita a todas as pessoas que não tenham condições financeiras de contratar um advogado particular. No Brasil, a Defensoria Pública é o órgão encarregado de dar assistência jurídica àqueles que precisam, incluído solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas.

Nesse contexto, uma boa iniciativa do governo brasileiro é o Programa Emergencial Pró-Haiti<sup>59</sup>, oferecido pela CAPES em parceria com o Ministério da Educação.

O Programa Emergencial em Educação Superior Pró-Haiti-Graduação tem como objetivo contribuir para a reconstrução do Haiti por meio de apoio à formação de recursos humanos em nível de graduação-sanduiche.

---

<sup>58</sup> *Cáritas Brasileira*. Disponível em: <http://caritas.org.br/projetos/programas-caritas/refugiados> Acesso em: 14 out 2015.

<sup>59</sup> Fundação Capes. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/cooperacao-internacional/haiti/pro-haiti>> Acesso em: 14 out 2015.

Coordenado pela Capes, em conjunto com a Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação (MEC) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o programa prioriza áreas e cursos definidos em relatório diagnóstico realizado em 2010.

Para o alcance dos objetivos, o programa baseia-se na concessão de bolsas de estudos a estudantes das instituições de ensino superior de Porto Príncipe em instituições de ensino superior brasileiras (IES).

As IES oferecerão vagas por adesão, levando-se em consideração, também, o oferecimento de vagas em cursos de português certificados pelo CELPE-BRAS.

Ainda que desde 2011 não há publicação de edital para a bolsa do Programa Emergencial Pró-Haiti, há que se considerar a preocupação do governo brasileiro na inserção do haitiano no país, até porque o programa contempla curso da língua portuguesa.

A Portaria nº 092, de 28 de abril de 2010<sup>60</sup> que institui o Programa Emergencial PRÓ-HAITI em Educação Superior e dispõe sobre os procedimentos para operacionalização das atividades do programa, prioriza a necessidade de contribuir com a reestruturação das universidades haitianas, como parte do esforço para a reconstrução do país.

---

<sup>60</sup> Fundação Capes. Disponível em: [http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria092-28abr2010\\_ProHAITI\\_AlterPort-171-2012.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria092-28abr2010_ProHAITI_AlterPort-171-2012.pdf) Acesso em: 14 out 2015.

A integração desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento de uma nação. Nesse sentido, Amartya Sen<sup>61</sup> explica que

Discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Na verdade, até mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. Não só a força da discussão pública é um dos correlatos da democracia, com um grande alcance, como também seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione melhor. Por exemplo, a discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático.

Todas as mídias relatam que o objetivo do imigrante haitiano ao adentrar em solo brasileiro é a busca de um emprego para o sonho de uma vida melhor. E só assim terão condições de se manterem no país, com dignidade e quem sabe, dando apoio para a família.

Nesse norte, muitas vezes imigrantes qualificados se submetem a funções inferiores a sua capacidade laborativa, pois trata-se de um meio de subsistência.

Amartya Sen<sup>62</sup> enfatiza a importância do emprego,

---

<sup>61</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 208.

<sup>62</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 128 e 129.

## e as consequências da falta dele

Se, porém, o desemprego tem outros efeitos graves sobre a vida dos indivíduos, causando privações de outros tipos, a melhora graças ao auxílio-renda seria, nessa medida, limitada. Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos.

Em consonância com o disposto na Lei 9474<sup>63</sup>, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, aos refugiados é assegurado o acesso ao trabalho.

**Art. 6º** O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

Por outro lado, aos olhos de muitos brasileiros, os imigrantes haitianos soam como uma ameaça, em que estariam tirando oportunidades de emprego aos nativos.

---

<sup>63</sup> BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)> Acesso em: 14 out 2015.

## Costas Douzinas<sup>64</sup> se manifesta nesse sentido

Refugiados tomaram o lugar de estrangeiros, a principal categoria de alteridade no nosso mundo pós-moderno e globalizado (...). Para o cidadão do nosso mundo globalizado, o refugiado representa uma ameaça a empregos e comodidades e também uma ameaça mais profunda à construção da identidade nacional.

Vislumbra-se, então, a escassez de oportunidades sociais, que são essenciais no modo de vida de qualquer pessoa, não só do imigrante haitiano. No momento em que a nação é vista sem discriminação, e que a todos é concedida a oportunidade de trabalho, de auferir renda e de ter consequentemente acesso a uma educação de qualidade, bem como a um sistema de saúde eficiente, e a todos os fatores necessários a vida humana, o desenvolvimento humano tomará suas próprias rédeas.

Como bem assegura Amartya Sen<sup>65</sup> e assim permite uma reflexão a respeito

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode

---

<sup>64</sup> DOUZINAS, Costas. O fim dos direitos humanos. Tradução de Luzia Araújo – São Leopoldo: Unisinos, 2009. P. 153 e 154.

<sup>65</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 191.

efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população. A natureza altamente trabalho-intensiva dos serviços de saúde e educação básica – e do desenvolvimento humano em geral – faz com que eles sejam comparativamente baratos nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico, quando os custos da mão de obra são baixos.

O Brasil não é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias, que providencia padrões específicos que protejam todos os seres humanos de modo a dar-lhes maior significado no contexto das migrações.

O site das Nações Unidas no Brasil<sup>66</sup> noticia que

Dos dez instrumentos da ONU de apoio ao direitos humanos, a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias foi a que mais demorou a entrar em vigor – 23 anos – e a que possui a mais lenta taxa de ratificações por Estados-membros da ONU – nenhuma dos países desenvolvidas, principais destinos de imigrantes, assinaram o tratado.

Um fato interessante é de que o Haiti é signatário desse instrumento importante para garantir os direitos dos trabalhadores imigrantes e diminuir sua vulnerabilidade à escravidão. Enquanto ao Brasil cabe o apelo da adesão, já que é o único país do MERCOSUL que ainda não assinou.

---

<sup>66</sup> Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/direitos-dos-migrantes-comite-da-onu-pede-que-paises-ratifiquem-tratado-global/> Acesso em: 15 out 2015.

É provável que o baixo número de ratificações da Convenção está relacionado com o desinteresse dos países receptores de imigrantes em garantir direitos aos trabalhadores dessa categoria, ainda que a Convenção só reafirme os direitos trabalhistas já consagrados.

***Considerações sobre a situação da imigração haitiana no Brasil – a visão da embaixada do Haiti***<sup>67</sup>

Na palestra acima referenciada apontou-se que não houve qualquer acordo entre Brasil e Haiti que incentivasse a vinda dos haitianos, ou seja, o governo haitiano não incentivou que seu povo para cá viesse, foi apenas um gesto amigável entre os dois países. Foi dito que o que provavelmente tenha colaborado com a imigração, foi a abertura das fronteiras da Guiana Francesa pela França, a fim de possibilitar reuniões familiares dos haitianos que ali já viviam antes do terremoto, que se vislumbra como principal marco de intensificação migratória.

---

<sup>67</sup> Este tópico tomou por base as anotações pessoais da aula magna que o embaixador do Haiti no Brasil, Madsen Chérubin, ministrou para o curso de Relações Internacionais e para toda a comunidade acadêmica interessada, no dia 12 de maio de 2015, no auditório do curso de Direito da UNIVALI de Itajaí/SC, podendo assim elucidar algumas dúvidas e relatar a situação dos imigrantes haitianos no Brasil. O tema da aula magna era “O trabalho desenvolvido pela Embaixada do Haiti no Brasil e a migração haitiana em Santa Catarina”, com lançamento do projeto “Imigrante haitiano na região da AMFRI: aspectos socioeconômicos, indicadores de vulnerabilidade social e políticas públicas.”

Também foi ressaltado que o governo brasileiro, em um gesto de solidariedade, autorizou os haitianos a ficarem no país, através do visto humanitário. Em janeiro de 2012 foram concedidos cerca de 100 vistos, com um contingente de 1200 haitianos migrando nesse ano ao Brasil. Assim, em abril de 2013, o Conselho Nacional de Imigração estipulou como teto de 1800 vistos a serem concedidos por ano.

Em maio de 2015, havia aproximadamente 50 mil haitianos em território brasileiro. Sendo que, em Santa Catarina, o número é de 7 a 8 mil haitianos.

Outro esclarecimento é no sentido de que as tropas brasileiras que chegaram em 2004 no Haiti não tem nenhuma relação com a imigração, pois antes do terremoto havia apenas 40 haitianos no Brasil. E o terremoto só ocorreu em 2010.

Destarte, foi informado que mais de 3 milhões de haitianos estão vivendo em outro país, sendo 1,5 milhão nos Estados Unidos e 200 mil no Canadá, o que comprova a situação calamitosa do país pós terremoto, implicando na imigração como uma alternativa de sobrevivência. Porém, no Canadá, por exemplo, a imigração é seletiva, permitindo apenas haitianos que tenham diploma universitário para atuarem como professores.

Foi destacado também que já na década de 60 houve uma marcante imigração haitiana na África para trabalhar com a Administração Pública e em escolas. O

histórico de imigração haitiana perfaz como recente no Brasil. Dessa forma, é visível que lidar com estrangeiros é uma situação relativamente nova para o povo brasileiro, ainda mais quando se trata de um significativo número de pessoas.

No que tange ao perfil do imigrante haitiano no Brasil, foi indicado que 90% são homens e 10% são mulheres, a faixa etária é de 25 a 30 anos na grande maioria e muitos deles são casados e com família no Haiti para ajudar. O nível de escolaridade é ensino médio completo para 3 de cada 5 haitianos, com uma taxa de 2% de analfabetos. Alguns possuem ensino superior, porém encontram problemas com a homologação do título. Mais de 50% dos imigrantes falam francês (crioulo e francês são línguas oficiais no Haiti) e alguns falam espanhol em virtude da proximidade com a República Dominicana, onde muitos já trabalhavam no setor civil.

A palestra ainda fez alusão a ocupação, no que diz respeito ao trabalho, que é da grande maioria como pedreiros, carpinteiros, mecânicos e motoristas. E as mulheres em salão de beleza. Em Santa Catarina, mais precisamente, cerca de 30% trabalham na construção civil e também na indústria de alimentos, quanto se trata do oeste catarinense e a potencialidade dos frigoríferos. Cerca de 7% estão no comércio, 2% no serviço doméstico, 18% na limpeza geral e menos de 1% em hotéis. A taxa de desemprego, dada pela Organização Mundial de Imigração, é de 26% em julho de 2014.

Os haitianos que estão de forma irregular aqui, em sua maioria, vieram pelo Equador, país de trânsito que reconhece a cidadania universal, e com a ajuda de coites adentraram ao país cruzando a fronteira do Peru e/ou Bolívia. Ou seja, saíram do Haiti ou da República Dominicana, passaram pelo Panamá, para então passarem por outros países até chegarem ao destino Brasil.

Destacou-se ainda que o maior número de haitianos encontra-se no estado de São Paulo, 15 a 18 mil, bem como na região sul, estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, devido ao fato de ser a região com menor número de desemprego e pela demanda de mão de obra, já que os brasileiros não tem disponibilidade para esse tipo de trabalho, especificadamente, na construção civil e indústria de alimentos.

Já a região Sul do Brasil é a que ainda oferece mais oportunidades de trabalho para o haitiano por ser mais desenvolvida, mesmo em meio à crise que o país enfrenta. E, Santa Catarina tem um alto potencial de exportação, além da presença de fortes agroindústrias e da construção civil. O desemprego de haitianos no Estado é muito menor do que em estados como São Paulo e Acre, por exemplo.

Foi apontado, então, que os maiores obstáculos que os imigrantes enfrentam são em relação à comunicação, já que o português não é uma língua simples, e à cultura, que envolve desde a alimentação até a maneira de viver, a maneira de pensar. Outro entrave é o desconhecimento das leis trabalhistas, do funcionamento do sistema de

previdência social nacional, além do método diferente de trabalho.

Nesse contexto, a Embaixada do Haiti no Brasil teve que se ajustar com o fluxo crescente de imigrantes. Pois antes do marco histórico – terremoto de 2010 – eram providenciados 1 ou 2 passaportes por ano. Hoje já são 150 pedidos de passaporte ao mês. O trabalho preponderante da Embaixada Haitiana, além dos trâmites já de praxe, é dar assistência à comunidade haitiana e trabalhar, assim, junto com as autoridades brasileiras, para então melhorar a integração dos imigrantes com a sociedade a que se encontram inseridos.

Ademais, buscam desenvolver parcerias com instituições da sociedade civil, seja ONG's, pastoral dos imigrantes e universidades, esta última visando vagas para que os haitianos possam dar sequência aos seus estudos e focar na educação como um todo. Um exemplo, é a parceria com a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), em que o embaixador Chérubin acompanhou a apresentação, ao Conselho Universitário (Consuni) da UFFS, de uma proposta de programa para inclusão dos cidadãos haitianos que trabalham em Chapecó nos cursos de graduação do Campus. No entanto, ainda esbarram na dimensão territorial do Brasil, já que a equipe da Embaixada tem que se deslocar para ouvir a comunidade, saber as reais necessidades e dificuldades, a fim de proporcionar todo o suporte.

Por fim, foi constatado que o Brasil sempre foi popular no Haiti em virtude do futebol e da música. E, que a situação política atual do Haiti é estável, sendo 2015 ano de eleição para renovar a liderança política. Foi frisado que o Haiti é um dos países com menor taxa de criminalidade na América Latina, segundo relatório das Nações Unidas, o que figura como uma boa situação social também. No quesito econômico, é o país mais precário, caracterizando-se como pobre, com nível per capita baixo e nível de desemprego alto.

Dessa forma, o governo haitiano atualmente está trabalhando muito para mudar essa situação, embora sabe-se que o processo é lento, na busca de reconstruir o país, proporcionar estabilidade social, política e econômica, com a busca de investimentos estrangeiros para ter emprego e crescer. Nesse ínterim, o país já tem acordo com os Estados Unidos e Canadá, os quais estão isentos do pagamento de impostos de aduana no setor têxtil.

Assim, essas foram as informações apontadas pelo embaixador do Haiti no Brasil a respeito da realidade e da situação do imigrante haitiano em território brasileiro.

### ***Considerações sobre a situação da imigração haitiana no município de Navegantes - Santa Catarina***<sup>68</sup>

Na reunião acima referenciada, que em determinados finais de semana são realizadas, o diretor da Associação de Haitianos de Navegantes juntamente com os demais haitianos participantes discutem as principais dificuldades encontradas a fim de minimizá-las e priorizam o momento como uma integração e afinidade com a língua portuguesa.

Foi destacado que a maior necessidade dos imigrantes no momento é em relação ao aprendizado da língua portuguesa. O diretor faz uso de uma cartilha de ensino Francês-Português, mas ainda poucos são os que dominam o português. E em decorrência disso, há um desnível na produção intelectual, pois estão na mesma sala quem já mora no país há mais de um ano e os que acabaram de chegar.

Dos 12 (doze) haitianos presentes, apenas 3 (três) ainda não estavam empregados, muito provavelmente em virtude de recente chegada ao país. No entanto, um problema apontado pelo diretor é a respeito das demissões de empregados na construção naval, onde muitos dos haitianos tem sua fonte de renda.

---

<sup>68</sup> Este tópico tomou por base os dados oferecidos pelo diretor da Associação de Haitianos de Navegantes, João Edson, em reunião no dia 26 de abril de 2014 às 17:30h na escola Porto das Balsas em Navegantes-SC.

Ademais, é perceptível uma certa desesperança com a condição de vida a que estão submetidos pois do dinheiro que ganham, renda embasada no mínimo, ainda mandam uma parcela para familiares no Haiti.

Os encontros são semanais e é através deles que a integração é promovida, como por exemplo a festa realizada em maio em celebração ao Dia da Bandeira, data comemorativa de extrema importância aos haitianos.

Nesse sentido, o Estatuto do Estrangeiro<sup>69</sup> prevê que

**Art. 108.** É lícito aos estrangeiros associarem-se para fins culturais, religiosos, recreativos, beneficentes ou de assistência, filiarem-se a clubes sociais e desportivos, e a quaisquer outras entidades com iguais fins, bem como participarem de reunião comemorativa de datas nacionais ou acontecimentos de significação patriótica.

No geral os participantes da reunião foram bem receptivos, muito embora ainda enfrentem dificuldades com a inserção nas universidades e vagas para os filhos nas creches, sendo que algumas aceitam e outras não, sem um critério bem definido. O escritório de Relação Internacionais da UNIVALI (ERI) de Balneário Camboriú está ajudando com informações de como devem proceder para obtenção de documentos, bem como auxiliam na tramitação da vinda de parentes ao Brasil. Em conversa

---

<sup>69</sup> BRASIL. Lei n° 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm)> Acesso em: 08 out 2015.

com um imigrante haitiano é visível que estão carentes de amparo humanitário e que ainda sofrem um certo preconceito, enquanto que ele diz que o povo haitiano é um povo culto.

O professor João Edson Fagundes aplicou um questionário no município de Navegantes/SC a fim de identificar o perfil do haitiano que ali se encontra. Foram entrevistadas 52 pessoas e o período de aplicação foi o dia 14 de março de 2015. Com o acesso aos dados, foi possível identificar, aproximadamente, o perfil do imigrante haitiano na localidade.

Tomando por base o município de Navegantes e os imigrantes haitianos associados na localidade, foi identificado que o perfil da grande maioria dos imigrantes dessa região é de que possuem de 18 a 30 anos, com ensino médio incompleto e são solteiros.

Ademais, foi apotando que boa parte dos imigrantes haitianos também fala o espanhol e em relação a doutrina religiosa, a grande maioria é evangélica/pentecostal.

Em relação ao emprego, aproximadamente 70% dos entrevistados estão empregados e provavelmente a parcela restante ainda não está empregada devido a recente chegada ao país. Já que em torno de 30% dos haitianos estão de 01 a 03 meses no Brasil, 26% já estão aqui entre 03 e 06 meses, 24% entre 06 meses a 1 ano, 12% entre 1 a 2 anos e 9% entre 2 e 3 anos.

No que diz respeito a cidade de origem no Haiti, quase a metade dos entrevistados são procedentes de Porto Príncipe e o número diminuiu progressivamente, e na sequência, para as cidades de Govaiive, São Marcos, Cabo Haitiano, Porto da Paz e Jacmel.

Um dado coletado que retrata positivamente a situação dos imigrantes haitianos no município de Navegantes-SC é que cerca de 71% dos entrevistados afirmaram que não sofrem qualquer tipo de preconceito. Ressalta-se, no entanto, que o número não é absoluto e que ainda existem pessoas que afirmam sofrer algum tipo de preconceito.

Na questão referente ao salário, quase a metade dos haitianos afirmou que o valor é satisfatório, havendo ainda muitos que afirmaram ser bom enquanto outros afirmaram ser ruim, mas pouquíssimos consideram ótimo.

Quando a pergunta foi se enviam dinheiro para familiares no Haiti, a massiva maioria afirma que sim. E a principal área de trabalho é na pesca, no estaleiro naval, na construção civil ou ainda se deslocam para o município de Itajaí-SC a fim de buscarem outras oportunidades.

Mais da metade dos entrevistados não tem aula de português, um fator decisivo na alocação profissional e pessoal no país. Por isso, as reuniões da associação são de extrema importância, já que sem custo e oportunizando o aprendizado.

Um número alarmante, mas previsível, é que quase 90% dos entrevistados deixaram o Haiti em busca de emprego. Outros motivos para a saída do país natal seria o convite de um amigo, a oportunidade de se estabelecer financeiramente, a procura de uma nova pátria e conhecer novas culturas.

No quesito lazer, a grande maioria vai à igreja nos finais de semana ou então à casa de amigos ou assistir televisão. Frisa-se, então, a necessidade de grupos de apoio aos imigrantes haitianos para promover a integração e socialização.

Os dados da entrevista ainda apontam que a maior dificuldade é a saudade da família. Também não é fácil arranjar um emprego, falar o português e se adaptar ao modo de vida da cidade, mas o que mais abala o imigrante realmente é estar longe dos laços familiares.

No que diz respeito a imagem que os imigrantes haitianos tem sobre a cidade de Navegantes-SC, no geral é a de que é um lugar tranquilo para se viver. Alguns ainda afirmam que a cidade oferece muitos empregos e poucos ponderaram sobre a indiferença das autoridades.

## ***Considerações finais***

A imigração haitiana no Brasil do ponto de vista jurídico é uma questão atual e ao mesmo tempo considerável e constante que merece uma análise minuciosa das suas condições. O presente estudo permitiu um diagnóstico em relação ao acesso e ao respeito das liberdades públicas, que são inerentes à condição humana.

Desde o princípio, objetivava-se o conhecimento de que se os imigrantes haitianos no Brasil estariam recebendo um tratamento em consonância com as liberdades públicas, em termos jurídicos, no que tange o acesso à saúde, educação, emprego, direitos trabalhistas e direitos civis.

Percebe-se, então, que o caso dos haitianos, que na nação brasileira buscam refúgio, é um exemplo típico da posição de cidadão enquanto vítima de elementos ambientais que comprometem suas liberdades públicas.

Ocorre que, refugiados ambientais não tem um regime específico, apresentando-se como uma nova categoria no ordenamento jurídico internacional que tem seu regime emprestado de outros institutos.

Dessa forma, não há como falar de refugiados ambientais sem mencionar a responsabilidade humanitária de acolhê-los. Diante das hipóteses de que de um lado o acesso às liberdades públicas estaria sendo garantido para os imigrantes haitianos no Brasil em sua

totalidade, e de outro lado o acesso às liberdades públicas seria totalmente ou parcialmente negado aos imigrantes haitianos no Brasil, é visível que a situação ainda encontra respaldo nos dois lados.

O imigrante haitiano dificilmente tem seu acesso ao trabalho negado, no entanto, encontra óbices na integração na sociedade brasileira, que ainda apresenta sinais de preconceito e xenofobia e acaba por influenciar negativamente em outras esferas como a educação, já que outra dificuldade enfrentada pelo imigrante é no que diz respeito a língua portuguesa.

Ademais, ao se visualizar o contexto atual de instabilidade da economia brasileira, é possível que os imigrantes haitianos sofram tais consequências em virtude da possibilidade de desemprego, alto custo dos bens de consumo e privação das atividades de lazer.

Importante ressaltar a influência da mídia no que tange a aceitação ou não da população local e sua reação com a crescente imigração. E, outrossim, o papel da Igreja, de ONG's e grupos de apoio no processo de acolhimento, suporte e inserção dos imigrantes.

A busca por uma vida melhor é condição intrínseca do ser humano, independentemente de fatores externos. Seguramente qualquer instabilidade no país de origem – seja social, política, econômica e/ou ambiental – irá impulsionar esse desejo, mas não é fator determinante.

Ao adentrar em outro país, há que se considerar tanto o Direito Internacional quanto o Direito interno dos diversos Estados. Ademais, o processo de imigração encontra amparo principalmente nos Direitos Humanos e no caso em tela, no Direito do Meio Ambiente.

Desse modo, não só a legislação é fundamental, bem como a integração com a sociedade na qual se está inserido, já que o estrangeiro deve se adaptar às normas, culturas e tradições dadas em território nacional e o nativo também deve se solidarizar com o imigrante e a sua condição de vulnerabilidade.

Considerando, então, que as hipóteses abordavam se o acesso às liberdades públicas estaria sendo garantido ou negado (parcialmente ou totalmente) para os imigrantes haitianos no Brasil, confirma-se que ainda há uma negação parcial.

Ocorre que o tema imigração é relativamente novo para o Brasil, necessitando de uma adaptação. Por isso, o aporte dos conceitos de cidadania são essenciais, em que o cidadão tem a garantia de seus direitos.

Seguindo a lógica utilitarista, a sociedade será melhor se as pessoas fizerem justiça e respeitarem os direitos humanos. Como uma das teorias de justiça mais influente, que prioriza o bem-estar em prol da felicidade, cabe ao indivíduo escolher uma vida que se em razão para viver e valorizar, permitindo essa busca por uma vida melhor em qualquer lugar do mundo.

No que tange o imigrante haitiano, é enfatizado que a falta de previsão jurídica enquanto refugiado ambiental não impede de o Estado se posicionar perante ele e não dá argumentos para ser inerte. Muito pelo contrário, o Estado deve assegurar o acesso à educação, saúde, trabalho, dentre outros.

Dessa forma, ainda que o termo refugiado ambiental não encontre amparo legal no ordenamento jurídico brasileiro, é uma realidade que merece guarida, seja pelos políticos, seja pela sociedade como um todo.

Destarte, ressalta-se que o imigrante haitiano tem as mesmas prerrogativas do cidadão brasileiro em termos de acesso à saúde, educação e trabalho.

Assim, tem-se por encerrado o presente trabalho de conclusão de curso, valendo ressaltar que diante de qualquer legislação, somos todos seres humanos e que merecemos um tratamento igual, para que isso reflita nas gerações vindouras e faça delas a essência de uma nação exemplar nas ações humanitárias.

## ***Referências***

ALVES, Rubem. **Ao professor, com meu carinho**. Org. Raissa Castro Oliveira. São Paulo: Verus Editora, 2004.

ARENDT, Hannah, **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **Liberdades Públicas**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181729/00427017.pdf?sequence=3>> Acesso em: 06/04/2015.

BRASIL. **A chegada dos imigrantes**. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/formacao-docente/174/a-chegada-dos-imigrantes-236337-1.asp>> Acesso em: 08/10/2015.

BRASIL. **Conceito de imigração**. Disponível em: <http://conceito.de/imigracao> Acesso em: 07/04/2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 27 mai 2015.

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 29/03/2015.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)> Acesso em: 22 mai 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>> Acesso em: 25 outubro de 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)> Acesso em: 22 mai 2015.

BRASIL. **Realidade migratória no Brasil**. Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2012/04/14/realidade-migratoria-no-brasil/>> Acesso em: 29/03/2015.

BRASIL. **Rede Brasileira de Justiça Ambiental**. Disponível em: <[http://www.justicaambiental.org.br/\\_justicaambiental/pagina.php?id=229](http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229)> Acesso em: 29/03/2015.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2014.

CERQUEIRA, Wagner. **Migração**. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/geografia/migracao.htm>> Acesso em: 30 jun 2015.

CONTEÚDO aberto. In: Cáritas Brasileira. Disponível em: <http://caritas.org.br/projetos/programas-caritas/refugiados> Acesso em: 14 out 2015.

CONTEÚDO aberto. In: Fundação Capes. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/cooperacao-internacional/haiti/pro-haiti>> Acesso em: 14 out 2015.

CONTEÚDO aberto. In: Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/direitos-dos-migrantes-comite-da-onu-pede-que-paises-ratifiquem-tratado-global/> Acesso em: 15 out 2015.

CONTEÚDO aberto. In: Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Paz\\_de\\_Vestf%C3%A1lia](http://pt.wikipedia.org/wiki/Paz_de_Vestf%C3%A1lia)> Acesso em: 15 jun 2015.

CRUZ, Flávia Machado. **Direito Internacional Público**. Niterói, RJ: Impetuz, 2010.

DANTAS, Virgínia da Hora; GOMES, Olívia Maria Cardoso. **A política interna do Brasil de proteção aos refugiados e as ações do governo federal: assistência social e benefício de prestação continuada para refugiados no Brasil**. Disponível em:

*Reflexos da formação em Administração Pública*

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2e969d52de7679ef>> Acesso em: 29 mai 2015.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução de Luzia Araújo – São Leopoldo: Unisinos, 2009.

GALVÃO, Pedro. **Utilitarismo**, de John Stuart Mill. Porto: Porto Editora. 2005. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/jsmutilitarismo.pdf>> Acesso em: 28 jun 2015.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **Direito Internacional sob os Novos Paradigmas: os Estados, as pessoas e as controvérsias**. Florianópolis: Conceito Editorial. 2009.

GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Direitos Humanos e UNASUL: entre o sistema internacional e o de Associação Regional dos Estados**. Curitiba: Juruá, 2014.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 11. Ed. São Paulo: LTr, 2012.

LE NOUVELLISTE. Brazil-open-arms-waiting-for-all-Haitians. Disponível em: <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/151188/Brazil-open-arms-waiting-for-all-Haitians> Acesso em: 25 outubro de 2015.

LASSANCE, ANTONIO. **O LEGADO DOS AMALDIÇOADOS: UMA BREVE HISTÓRIA DO HAITI**. DISPONÍVEL EM: <<HTTP://CARTAMAIOR.COM.BR/?/COLUNA/O-LEGADO-DOS-AMALDICOADOS-UMA-BREVE-HISTORIA-DO-HAITI/22121>> ACESSO EM: 29/03/2015.

Liser – Living Space for Environmental Refugees, Disponível em <<http://www.liser.eu/pt>>. Acesso em: 26 outubro de 2015.

LUCAS, DOGLAS CESAR. **DIREITOS HUMANOS E INTERCULTURALIDADE: UM DIÁLOGO ENTRE A IGUALDADE E A DIFERENÇA.** IJUÍ: ED. UNIJUÍ, 2010.

MARTINE, GEORGE. **A GLOBALIZAÇÃO INACABADA: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E POBREZA NO SÉCULO 21.** SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, V.19, N. 3, P.3-22, JUL- SET. 2005.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. **Refugiados ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional.** Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010. Disponível em: <<http://www.reid.org.br/arquivos/00000177-11-maria.pdf>> Acesso em 24 mai 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito.** 7. ed. rev. atual. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2002. 243 p.  
PACÍFICO, ANDREA M. C. PACHECO, **A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UM REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL: O CASO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS.** COSMOPOLITAN LAW JOURNAL, V. 1, N. 1, DEZ. 2013.

PEREIRA, Edson. **Imigração: a nova realidade.** Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/imigracao-a-nova-realidade/83671/>> Acesso em: 29/03/2015.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional.** Tradução Jose Luis Bolzan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. **Refugiados Ambientais.** Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6845](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6845)> Acesso em: 26 outubro 2015.

*Reflexos da formação em Administração Pública*

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil** – Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

Redação da RBA. **Haitianos no Brasil fazem websérie para combater preconceito.** Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/08/haitianos-no-brasil-fazem-webserie-para-combater-preconceito-3258.html>

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. RBCS Vol. 19 nº. 55 jun/2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v19n55/a09v1955.pdf>> Acesso em: 21 mai 2015.

SABARIEGO Jesús et al. **Pensem: xenofobia, racismo e os haitianos no Brasil.** Disponível em: <<http://justificando.com/2015/06/12/pensem-xenofobia-racismo-e-os-haitianos-no-brasil/>>

SANTOS JUNIOR, HUMBERTO ADAMI; LOURES, FLAVIA TAVARES ROCHA. **O PAPEL FUNDAMENTAL DO ADVOGADO NA APLICAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL E NO COMBATE AO RACISMO AMBIENTAL.** IN: DIREITO E JUSTIÇA AMBIENTAL/ FILHO, WILSON MADEIRA (ORGANIZADOR) – NITERÓI: PPGSD – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, 2002.

SAYAD, ABDELMALEK. **A IMIGRAÇÃO OU OS PARADOXOS DA ALTERIDADE.** SÃO PAULO: EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SPAREMBERG, Raquel; VERGANI, Vanessa. **Migração, vulnerabilidade e (in) justiça ambiental: desafios e perspectivas**. Revista do direito UNISC. Santa Cruz do Sul nº 33 | p. 130-147 | jan-jun 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **O Direito Internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

UNIVESPTV. Michael Sandel. **Justice - como medir o prazer**. Disponível em: <<http://univesptv.cmais.com.br/justice/como-medir-o-prazer-1>> Acesso em: 28 jun 2015.

# *A implementação e consolidação de um serviço de saúde em um município de grande porte de Santa Catarina: habilidades interpessoais e planejamento no serviço público*

*Paulo Sérgio Cardoso da Silva*

## *Introdução*

As organizações públicas são àquelas que ofertam serviços para a sociedade, podendo ser consideradas como sistemas dinâmicos, complexos, interdependentes e interrelacionados de maneira coerente. Possuem no seu escopo as pessoas, as tecnologias, as estruturas organizacionais, os fluxos, as informações, todos estes arranjos para garantir maior eficiência da máquina pública (DIAS, 1999). Decker e Michel (2006) destaca o Estado como àquele que tem o dever de prever a sociedade, através de suas organizações, as necessidades básicas para a sobrevivência. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 6, coloca que:

“são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Neste sentido, a saúde, organizada pelo Sistema Único de Saúde – SUS (BRASIL, 1990ab), vem passando por inúmeros processos de transformações nas últimas décadas. Decker e Michel (2006) colocam que, ainda que seguindo a um estilo mais tradicional na sua composição, gestão e modo de organizar-se, mudanças estruturais muitas vezes são necessárias, tendo foco geralmente em um planejamento mais assertivo.

O Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) se insere neste contexto, sendo uma modalidade de serviço preconizada pelo Ministério da Saúde (MS), relativamente recente dentro do SUS, e, além disso, visando propor uma visão mais integral do usuário do serviço, tornando mais efetiva oferta de saúde no Brasil. O presente capítulo traz, justamente, a experiência da implantação desta modalidade de serviço em um município de grande porte (aproximadamente 230.000 habitantes), destacando alguns resultados e ações realizadas, além de competências requeridas no processo como a capacidade de planejar, a liderança, dentre outras habilidades interpessoais. Primeiramente o capítulo traz o percurso da saúde pública no Brasil até a criação do NASF. Num segundo momento são trazidas características do município estudado. O terceiro tópico visou abordar a

experiência de implantação e consolidação dos NASF no município estudado. O quarto momento, destacou algumas das competências gerenciais e interpessoais necessárias neste processo e a quinta e última parte conclui este breve estudo.

### ***Entendendo a saúde pública brasileira***

A saúde pública brasileira passou, no século XX por inúmeras transformações, o que modificou a oferta e alcance dos serviços de saúde. A República Velha (1889-1930) ficou marcada por ações de cunho campanhista, como vacinação obrigatória; e reformas sanitárias, com ações em zonas portuárias. A Era Vargas (1930-1945) marca a aliança do governo com sindicatos trabalhistas, fomentando uma cidadania regulada onde àqueles não sindicalizados não tinham acesso à assistência de saúde. A Reforma Populista (1946-1964) é marcada pelo avanço da industrialização, com abrupto desenvolvimento urbano e aumento populacional. É criado o plano SALTE pelo governo Gaspar Dutra, que visou elevar o nível sanitário da população, sobretudo rural; e a SUDENE por Juscelino Kubitschek, incorporando o nordeste e Amazônia no processo de desenvolvimento nacional (SILVA, 2013).

A década de 60 foi marcada por uma duplicidade no sistema de saúde, onde a medicina previdenciária e a saúde pública estavam segmentadas. Enquanto a primeira tinha ações voltadas à saúde individual dos trabalhadores formais, voltando-se as zonas urbanas; o segundo, sob o comando do MS, possuía ações de caráter preventivo.

Contudo, as políticas de saúde dos governos militares incentivavam a expansão do setor privado, estimulando a privatização dos serviços médicos estatais, inadequados por não serem lucrativos. Baseados na justificativa de que os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), criados no primeiro governo de Vargas, apresentavam sinais de falência, cria-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unia União, empregadores e empregados, priorizando a contratação de serviços privados para seus beneficiários. Este contexto foi permeado por um sistema de pagamento aos fornecedores incentivador de corrupção, fundamentalmente pelo aumento descabido de intervenções médicas desnecessárias, fortalecido pela falta de planejamento articulado das ações. O balanço da saúde pública neste momento histórico traz uma crise nos recursos, enfraquecimento do MS, e uma tímida participação nos recursos federais, com 1,40% entre os anos de 1986 e 1972, tendo o Ministério dos Transportes e forças armadas 12% e 18% respectivamente (PAIVA; TEIXEIRA, 2014).

A década de 70, com a crise econômica mundial proveniente do aumento do petróleo, traz a decadência do ciclo de prosperidade econômica e social iniciado no pós-guerra, repercutindo na expansão do chamado estado do bem-estar social e dando origem aos primeiros movimentos pelas reformas no campo da saúde. Relatórios da Organização Pan-americana da Saúde (Opas) apontavam para um quadro sanitário onde, além da baixa cobertura assistencial, apresentavam um quadro de doenças marcadas pelas baixas condições financeiras e

de saneamento, como verminoses e de veiculação hídrica. A estratégia adotada permeou ações de planejamento e avaliação de saúde, com levantamentos estatísticos, administração coordenada dos serviços de saúde, e articulação nacional e local. Traz-se a tona a importância do aumento da cobertura, e a crítica às intervenções com caráter vertical. Este ambiente fomenta um movimento de reforma na saúde, em prol de abordagens integrais, medicina simplificada e acessível, e acaba por colocar em pauta, já na Conferência de Alma-Ata, no ano de 1978, a importância da atenção primária à saúde como estratégia central para ser alcançada. Movimentos políticos em prol da melhora da saúde foram progressivamente ganhando força, junto com a mobilização social (PAIVA; TEIXEIRA, 2014).

Neste contexto, já na década de 80, um grande marco foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), em 1986, cujas discussões em grupos e assembleias decidiram pela necessidade de fortalecimento do setor público da saúde, expansão da cobertura a todos os cidadãos e integração da medicina previdenciária à saúde pública, constituindo-se um sistema único. Colocou-se em pauta na ocasião o dever do Estado e o direito do cidadão, a reformulação do sistema nacional de saúde e o financiamento do setor (PAIVA; TEIXEIRA, 2014). Contudo, Paim (2008), coloca que a Reforma Sanitária, foi um movimento da sociedade civil brasileira, ocorrido em um longo período e fortalecido em muito pela 8ª CNS, que visou a defesa da democracia, direitos sociais e um novo sistema de saúde. Neste âmbito, a promulgação da

Constituição Federal de 1988, permitiu portando, que o Brasil voltasse a ser um país democrático e no contexto da saúde, seu artigo 196, pontua:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Segundo Cohn (2009), a Constituição Federal de 1988 é um marco histórico no que se refere aos direitos sociais. No âmbito da saúde, passa-se a ter um direcionamento legal para que o sistema de saúde brasileiro seja constituído, trazendo princípios e diretrizes neste sentido.

Baseado nestes preceitos, são criadas as ditas Leis Orgânicas da Saúde, que englobam a Lei 8.080, de 1990, e que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes; e a Lei 8.142, também de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde (BRASIL, 1990ab). Este novo escopo de saúde visou, contudo, a constituição de um sistema de saúde regido por princípios como a integralidade, universalidade, equidade, descentralização, regionalização, hierarquização e a participação social (MATTOS, 2009).

A partir deste contexto, tem-se um processo de transição entre um modelo antigo, com características tecnicista, biologista, hospitalocêntrica e fragmentada para um modelo atual, que visa atenuar as desigualdades de saúde, através de seu caráter redistributivista, equânime, universal, e integral (SILVA, 2013). A organização da assistência à saúde passa a prever a articulação entre a atenção básica (ou primária) à saúde, a média e a alta complexidade (PIRES *et al.*, 2010).

As ações mais expressivas foram voltadas fundamentalmente para a atenção básica à saúde. A primeira estratégia, neste sentido foi o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), que visava ampliar a cobertura da atenção básica e a introdução de um trabalhador capaz de gerar ações relacionadas à prevenção e educação em sua área de abrangência, auxiliando no controle de peso, orientações de grupos específicos, distribuição de medicamentos, além de levantamento de demandas locais para que os profissionais da Unidade Básica de Saúde (UBS) (FILGUEIRAS; SILVA, 2011).

No ano de 1994, visando ampliar ainda mais a atuação do PACS, é regulamentado pelo MS o Programa Saúde da Família (PSF). Com isso, o modelo de assistência é aprimorado passando a organizar o processo de trabalho de modo a garantir maior acesso das comunidades assistidas aos serviços de saúde e aumentando significativamente sua resolutividade (ALMEIDA; FAUSTO; GIOVANELLA, 2011; SILVA, 2013).

Mediante a assertividade demonstrada pelo PSF, o MS resolve então ampliar este programa para a Estratégia Saúde da Família (ESF), conforme Portaria GM/MS nº 648 de 28 de março de 2006 (BRASIL, 2006). Com a ESF, a resolutividade da atenção básica beira os 85%, fazendo com que os demais 15% a 20% fiquem na média e alta complexidades (BENSEN *et al.*, 2007; ALMEIDA; FAUSTO; GIOVANELLA, 2011).

Considerando a importância da atenção básica na organização da saúde no Brasil, faz-se necessário compreender a organização da Estratégia Saúde da Família neste contexto. Segundo a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), regulamentada pela Portaria nº 2.488 de 2011, as equipes de ESF visam reorganizar a atenção básica no país, seguindo os preceitos do SUS, tendo representatividade dos *stakeholders* em conselhos próprios, e ainda buscando expandir, qualificar e consolidar suas ações através da ampliação da resolutividade e melhoria na relação custo-efetividade. Suas ações buscam, através de ações individuais e coletivas, abranger a promoção da saúde, prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde, desenvolvendo uma atenção integral que favoreça a autonomia das pessoas e impactando nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. Desenvolve práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sempre dirigida a populações de territórios definidos (BRASIL, 2012).

Referente às ações, a ESF após definir o território de atuação, programa e implementa as atividades de atenção à saúde; desenvolve ações à grupos de risco; realiza acolhimento e escuta qualificada; prove atenção integral; realiza atenção à saúde nas UBS, no domicílio, em locais do território (salões comunitários, escolas, creches, praças, etc); desenvolve ações educativas; participa do planejamento local de saúde; desenvolve ações intersetoriais; presta apoio a gestão local e controle social; dentre outras inúmeras ações. A composição de uma equipe saúde da família tem caráter multidisciplinar, composta por no mínimo um médico generalista ou especialista em saúde da família, um enfermeiro generalista ou especialista em saúde da família, auxiliar ou técnico de enfermagem e agentes comunitários de saúde, podendo acrescentar os profissionais de saúde bucal, a citar o cirurgião dentista e auxiliar e/ou técnico de saúde bucal (BRASIL, 2012).

A partir desta proposta da atenção básica, o MS cria, a partir da Portaria nº 154, no ano de 2008, os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), um serviço que visa prestar apoio a ESF, ampliando a abrangência de todas as ações realizadas e assegurando maior integralidade dos serviços oferecidos. A partir do serviço do NASF a população passa a ter acesso a atendimentos de profissionais de diferentes áreas de conhecimento em conjunto com as equipes de ESF. Este trabalho interdisciplinar trabalha na lógica da corresponsabilização, onde a porta de entrada para a

atenção básica continua sendo as equipes de ESF, agora amparadas e com o apoio interdisciplinar das equipes dos NASF.

O principal mecanismo utilizado pelas equipes do NASF é o apoio matricial (ou matriciamento), que nada mais são do que trocas de saberes entre os profissionais das equipes NASF e ESF, de modo a instrumentalizar ambos os lados e gerar um processo contínuo de crescimento profissional e aumento da resolutividade. O matriciamento geralmente é mais utilizado naqueles casos mais complexos, onde, por exemplo, ambas as equipes se reúnem e discutem o caso, visando o melhor encaminhamento. Ademais, estão entre as modalidades de atuação do profissional do NASF o atendimento individual e domiciliar; atividades coletivas, como grupos de convivência e grupos terapêuticos com foco nas mais diferentes temáticas, de acordo com as demandas de saúde do território; e as ações de educação em saúde, que podem tanto ocorrer diretamente para a população como também podem ocorrer para os profissionais, com a finalidade de capacitação. Todas estas ações ocorrem, idealmente, com a presença de representantes da equipe ESF, que são a referência dos usuários do SUS. Vale acrescentar que, qualquer uma destas ações, podem propiciar momentos de troca de saberes entre os profissionais envolvidos, ou seja, de matriciamento. O local de atuação das equipes NASF é o mesmo das equipes ESF, ou seja, todo o território de atuação da UBS em que estiverem vinculados no cadastramento, normalmente

explorando muito as ações extra-UBS e vinculações com demais atores da comunidade em ações intersetoriais.

Quanto aos profissionais que podem integrar as equipes NASF, estão: Assistente social; Profissional de Educação Física; Farmacêutico; Fisioterapeuta; Fonoaudiólogo; Profissional com formação em arte e educação (arte educador); Nutricionista; Psicólogo; Terapeuta ocupacional; Médico ginecologista/obstetra; Médico homeopata; Médico pediatra; Médico veterinário; Médico psiquiatra; Médico geriatra; Médico internista (clínica médica); Médico do trabalho; Médico acupunturista e Profissional de saúde sanitaria, ou seja, profissional graduado na área de saúde com pós-graduação em saúde pública ou coletiva ou graduado diretamente em uma dessas áreas. (BRASIL, 2014, p.16-17).

Para que o cadastramento das equipes NASF possam ocorrer no MS, é necessário que a equipe tenha um mínimo de horas de cada profissional e um mínimo de horas por equipe. A Portaria nº 3.124/2012 formaliza três modalidades de equipe NASF, diferenciadas a partir da realidade e dimensão do município que irá aderir (BRASIL, 2012b), conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Modalidades de NASF e suas características

Modalidades	Nº de Equipes Vinculadas	Somatória das Cargas Horárias Profissionais*
Nasf 1	5 a 9 eSF*** e/ou eAB**** para populações específicas (eCR**, equipe ribeirinha e fluvial)	Mínimo 200 horas semanais. Cada ocupação deve ter, no mínimo, 20h e, no máximo, 80h de carga horária semanal.
Nasf 2	3 a 4 eSF e/ou eAB para populações específicas (eCR, equipe ribeirinha e fluvial)	Mínimo 120 horas semanais. Cada ocupação deve ter, no mínimo, 20h e, no máximo, 40h de carga horária semanal
Nasf 3	1 a 2 eSF e/ou eAB para populações específicas (eCR, equipe ribeirinha e fluvial)	Mínimo 80 horas semanais. Cada ocupação deve ter, no mínimo, 20h e, no máximo, 40h de carga horária semanal.

\*Nenhum profissional poderá ter carga horária semanal menor que 20 horas.

\*\*Equipe Consultório na Rua.

\*\*\* Equipe Saúde da Família.

\*\*\*\* Equipe de Atenção Básica.

Por fim, a Portaria nº 548 de 2013 traz, além das modalidades e condições para cadastro das equipes NASF, o valor do repasse realizado pelo MS na implantação e para o custeio das equipes. Quando implantada uma equipe, o valor de R\$20.000,00, R\$ 12.000,00 ou R\$ 8.000,00, é realizado ao fundo municipal, para as modalidades 1, 2 e 3 respectivamente. Este repasse ocorre no mês subsequente ao cadastro realizado no sistema do MS, em parcela única. Após isto, durante cada mês em que o cadastro estiver de acordo com as formalidades exigidas pelo MS, igual valor é repassado, por equipe, agora com a finalidade de custeio das equipes. Este recurso é vinculado a finalidade do serviço NASF (BRASIL, 2013).

Todas as informações referentes ao funcionamento, estrutura e outras particularidades da ESF e NASF estão

previstas na Política Nacional de Atenção Básica (BRASIL, 2012).

### ***Características do município adotado***

O município “X” localiza-se no estado de Santa Catarina, sendo um dos mais antigos do estado. O início de sua colonização se deu no século XVIII predominantemente por população açoriana, tendo recebido no século XIX um núcleo de colonização alemã. Sua área territorial é superior a 150.000 km<sup>2</sup> e a população é superior a 230.000 habitantes (IBGE, 2015). Possui como atividade econômica a indústria, o comércio e a prestação de serviços, nas áreas da agropecuária, cerâmica utilitária, pesca artesanal e maricultura. Ademais, possui um parque industrial com mais de 1.000 indústrias, além de reconhecido potencial turístico. Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é superior a 0,8, sendo considerado um valor muito alto (PNUD, 2016). Quanto à sua estrutura na atenção básica à saúde, o município apresenta entre 20 e 25 UBS, distribuídas em quatro distritos sanitários (Norte, Sul, Leste e Oeste), os quais possuem sua divisão feita pelas características geográficas, socioeconômicas e de saúde. Essas UBS, no seu montante, possuem entre 40 e 45 equipes de ESF, entretanto, a julgar pela sua população e considerando ao fato de que uma equipe ESF deve atender de 3.000 a 4.000 habitantes (BRASIL, 2012), sua cobertura populacional é inferior a 60%. Considerando as características do município “X”, a implementação dos NASF devem se dar na modalidade 1.

## ***A experiência de implantação e consolidação dos NASF no município "X"***

O serviço NASF existe desde 2008, e o município "X" foi um dos últimos da sua região a aderir ao serviço. Enquanto, na lógica anterior, as categorias profissionais diversas atuavam de maneira segmentada, com atuação exclusiva no atendimento clínico e individual, e sem a comunicação fluída com demais profissionais da rede de saúde, a se citar àqueles da equipe ESF; com a lógica preconizada pelo NASF estes profissionais passariam a trabalhar de maneira articulada, com um rol de modalidades de atuação mais amplo, maior interação com os demais *stakeholders*, em sintonia com as necessidades e interesses da população, e não bastando, recebendo repasse do MS para que estas condições sejam as melhores possíveis.

Já no ano de 2010 alguns profissionais do município "X" demonstraram interesse em se organizar conforme o referido serviço. Embora houvesse vontade, este processo requer uma carga mínima de profissionais (pelas horas necessárias para cadastro) que na ocasião não seriam contempladas. É importante entender que conforme a realidade do município, muito provavelmente haverá a necessidade de contratação de profissionais para que se tenham as horas mínimas para cadastro da equipe. Em outras palavras, a implementação do NASF exige da alta gestão algum apoio, visto que, além da lógica de atuação modificar, poderia haver num curto prazo a necessidade de contratação de profissional em alguns casos, implicando em aumento na folha salarial. Além disso, um

aspecto que deve ser considerado é que, como a lógica de atuação sai da exclusividade da modalidade individual de atendimento, lançando mão de ações, por exemplo, educativas, o registro de produção destes profissionais “sofreria” certa alteração no perfil, mostrando de imediato uma “queda” no número de atendimentos. Embora seja reconhecido na literatura que atividades coletivas e de educação em saúde apresentem grande impacto positivo sobre a vida das pessoas, os gestores municipais, muitas vezes, provindos de outra área de formação, têm dificuldade para compreender que o impacto destas ações, no médio prazo, superam em muito a efetividade de ações pontuais e fragmentadas. Além disso, a troca de saberes propiciada pelo matriciamento, junto com os profissionais do NASF, possibilita o aumento da resolutividade dos profissionais das equipes ESF, o que apesar de intangível na contabilização da produção, geram grande impacto positivo na qualidade de vida da população.

Ao longo dos últimos anos, sem uma periodicidade específica, reuniões foram organizadas entre os profissionais de nível superior elegíveis a ingressarem num suposto NASF do município “X”. Como é um serviço relativamente recente e a grande maioria dos profissionais não tiveram em sua grade curricular informações mais profundas sobre o tema NASF, as reuniões abordavam aspectos conceituais do serviço, além das possibilidades de construção e atuação das equipes. Na ocasião a principal responsável e fomentadora destas reuniões era uma enfermeira experiente do município, bastante capacitada e com boa capacidade de liderança.

Ainda que houvesse uma vontade interna para a organização do serviço, duas questões permeavam o contexto: a) não seriam realizados concursos para contemplar este “novo” serviço, de modo que deveria haver um rearranjo dos profissionais já inseridos na rede de saúde, sem o comprometimento dos fluxos e oferta de serviço; e b) a profissional que estava à frente do movimento, por sua competência, acabava sendo inserida em muitas outras demandas estratégicas do município, ficando sem tempo hábil para organizar a concepção deste até então.

Esta realidade foi replicada até o ano de 2015. Como no ano de 2014 o município “X” havia realizado concurso público para inúmeras categorias (sem prever claramente que seriam para o NASF), alguns profissionais começaram a se apresentar na Secretaria de Saúde e posteriormente alegaram que a ementa da prova do concurso apresentou fortes traços do serviço NASF. Pasmem, ao chegar no município não encontravam o serviço e eram inseridos em outras atividades. Um dos profissionais convocados em 2015, cuja formação relacionada ao concurso era da área da saúde, possuía sólida formação na área de gestão, inclusive com outra graduação, em Administração Pública.

Frente a todo este contexto, e considerando a expertise especificamente no campo da gestão em saúde, este profissional se colocou a disposição da Diretoria de Atenção Básica para buscar a concepção dos NASF no

município. Após algumas conversas de alinhamento, e apenas um mês após sua chegada no município, foi responsabilizado pela organização e alinhamento das ações em prol deste objetivo, com 100% da sua carga horária para esse fim. Visando a implementação do serviço, a primeira parte do planejamento propôs algumas ações aos envolvidos:

- Construção de um mecanismo oficial de comunicação, na ocasião correio eletrônico;
- Reuniões no máximo mensais, com pautas de interesse pré-definidas por todos os participantes do processo e enviadas previamente no correio eletrônico. Registro das atas das reuniões;
- Apresentação de cada categoria profissional aos demais colegas, visando desmistificar possível falta de conhecimento acerca do que cada área poderia agregar no serviço. Para esta dinâmica os profissionais de cada área se agruparam para uma construção conjunta, apresentando aos demais colegas de maneira didática um material constituído a partir de referencial científico e experiências;
- *Benchmarking* com a coordenação deste serviço em municípios vizinhos, visando conhecer a experiência, dificuldades e questões associadas e importar as boas práticas;
- Articulação com atores estratégicos do município, visando fomentar o apoio destes na implementação do NASF. Aqui foram contatadas algumas coordenações de UBS, supervisão de distritos

sanitários, coordenação de alguns programas de saúde e de outros setores dentro da Secretaria de Saúde;

- Realização de capacitação, seja em alguns eventos presenciais locais, seja em cursos EAD oferecidos pelo site do Ministério da Saúde/Diretoria de Atenção Básica e pelo site do Telessaúde/SC.

As ações aparentemente surtiram efeito. O alinhamento entre os profissionais aumentou e consolidou-se o entendimento da atuação do NASF. Estratégias de sensibilização dos atores da rede de saúde foram desenhadas para o segundo momento, que teria início com o cadastramento das equipes NASF no município. A partir do quantitativo de profissionais participantes nas reuniões, estimava-se a consolidação de quatro equipes. Analisando as demanda do município e a pré-disposição dos profissionais pela região, estas foram desenhadas, e em um momento inicial, quase conseguiu-se as horas mínimas para constituição destas quatro equipes. Com a exoneração, afastamento e desistência de alguns profissionais, a carga horária total reduziu-se a possibilidade de cadastrar no máximo duas equipes. O profissional responsável pelo NASF buscou, neste momento, negociar a captar, dentro da rede, profissionais interessados neste projeto, voltando a ideia de cadastrar as quatro equipes. Após algumas investidas, obtiveram-se profissionais suficientes para o cadastramento de três equipes, e assim foi feito. No dia 21 de outubro de 2015, pouco menos de dois meses da sua alocação na função, o município “X” passou a ter o serviço NASF, formalmente

cadastrado. Neste sentido, o segundo momento de planejamento, que buscava a consolidação do serviço no município, previu:

- Manutenção das reuniões gerais periódicas entre os profissionais do NASF, com pautas pré-definidas e atas de registro de atividade;
- Elaboração de um protocolo de atuação dos profissionais (em cada área), visando tornar clara suas possibilidades de atuação;
- Elaboração de um fluxo de ações do NASF, e quando necessário, por categoria profissional ou área fim. Aqui fica registrada a necessidade do estabelecimento de um fluxo para a área da saúde mental do município, que passa por outros aparelhos existentes, como os Centros de Apoio Psicossocial (CAPS), o Centro de Referência de Saúde Mental, os Centros POPs, e outros aparelhos;
- Sensibilização dos diferentes atores da rede: chefias das UBS; profissionais da equipe ESF; gestores dos programas de saúde do município; demais profissionais da saúde; alta gestão. Foram inúmeros eventos com esta finalidade. Um grande embate aqui foi a desconstrução da cultura antiga de atendimentos, passando para a atual concepção, que o NASF propõe;
- Busca de estrutura para atuação. Neste sentido obteve-se uma sala permanente para realização de reuniões e planejamento de ações em uma policlínica do município. Esta sala não tem por objetivo o atendimento ao usuário e sim atividades

internas. A sala dispõe de três computadores, mobiliário e material de escritório para ações internas;

- Solicitação para aquisição de veículos para permitir melhor mobilidade dos profissionais do serviço, visto que, por atenderem muitas UBS, o serviço tem caráter itinerante;
- Solicitação para aquisição de uma série de materiais de trabalho das diferentes categorias, visando ampliar o leque de ações ofertadas e a qualidade das mesmas;
- Solicitação da contratação de mais profissionais, visando constituir a quarta equipe NASF e completar as equipes já formadas;
- Reuniões de alinhamento entre equipe NASF e coordenações de UBS, conforme as situações rotineiras fossem surgindo.

O segundo momento do planejamento traz a busca pela consolidação do serviço. Para tal, é necessário que: a) os profissionais e serviços de saúde tenham a compreensão do que o NASF propõe no município, permitindo a atuação esperada; b) o serviço disponha de condição estruturais adequadas, tanto em termos materiais, como em recursos humanos.

Referentes aos tópicos supracitados, ficou acordado que as reuniões possuiriam uma periodicidade mensal, com datas previamente agendadas; os protocolos e fluxos de atuação dos profissionais e categorias já entregues, deveriam estar em constante atualização; a sensibilização dos atores deveria ocorrer sempre que for detectada

necessidade; e a solicitação para aquisição de materiais estruturais, incluindo-se os quatro veículos, deveria ser encaminhada o quanto antes aos responsáveis. Sobre este último aspecto, adianta-se que todos os materiais estão atualmente em processo licitatório (lembrando que os recursos utilizados serão àqueles repassados pelo MS). A maior dificuldade encontrada, dentre os tópicos mencionados, é a contratação das categorias profissionais necessárias, seja pela dificuldade de compreensão da gestão ao que o serviço se propõe; seja pelas limitações orçamentárias do município. Ainda assim, do período de agosto de 2015 até setembro de 2016, o número de profissionais foi de 17 para 30, representando um aumento de 76%, e permitindo, desde julho de 2016, o cadastro da quarta equipe NASF no município. Hoje estão presentes as seguintes categorias profissionais: psicólogo; profissional de educação física; nutricionista; fisioterapeuta; fonoaudiólogo; terapeuta ocupacional; assistente social; médico pediatra; médico psiquiatra; e médico geriatra. Contudo, após a implementação e início da consolidação do NASF, o foco das ações no momento atual estão voltados, principalmente, para os processos de trabalho e para os *stakeholders* deste contexto. Assim, tem-se realizado:

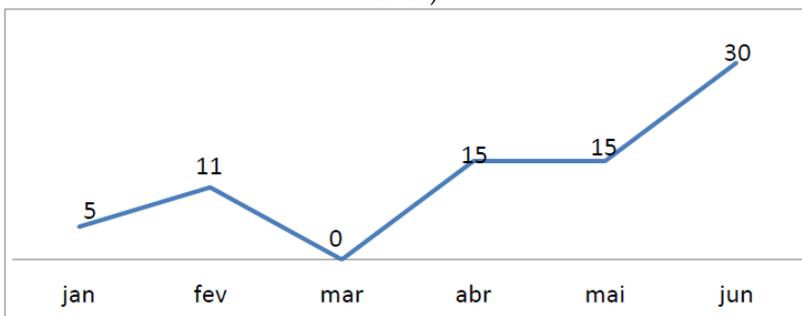
- Aprimoramento da agenda dos profissionais, visando tornar as ações mais eficientes e assertivas aos envolvidos. A construção das agendas das equipes NASF de cada mês é feita até o dia 15 do mês anterior para envio às coordenações de UBS, que podem planejar suas ações e alinhar os horários

e demandas da UBS com os profissionais do NASF. A construção das agendas dos profissionais do NASF consideram os indicadores do território, as ações já realizadas na UBS, e a conversa prévia com os profissionais da UBS;

- Refinamento dos fluxos de atendimentos construídos pelo NASF e pelas áreas transversais, como a Saúde Mental;
- Capacitação dos profissionais do NASF em cursos mais profundos, como o aperfeiçoamento organizado pela Fiocruz, com ênfase em Apoio Matricial e NASF;
- Capacitação dos profissionais do NASF para uso do Sistema E-SUS, do Ministério da Saúde, e incorporação do mesmo no serviço;
- Atividades de educação permanente de grande abrangência com objetivo de capacitar outros profissionais da rede de saúde, como por exemplo, um curso realizado com tema “amamentação”, organizado pelos médicos pediatras do NASF com o intuito de instrumentalizar os médicos da família, enfermeiros e demais pediatras da rede;
- Aproximação com outros setores da prefeitura e sociedade civil, como por exemplo, o alinhamento das ações entre Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social;
- Aproximação com instituições de ensino superior para realização de atividades de estágio na Atenção Básica, desde que aceitem atuar em conformidade com o *modus operandi* dos serviços de atenção básica do município.

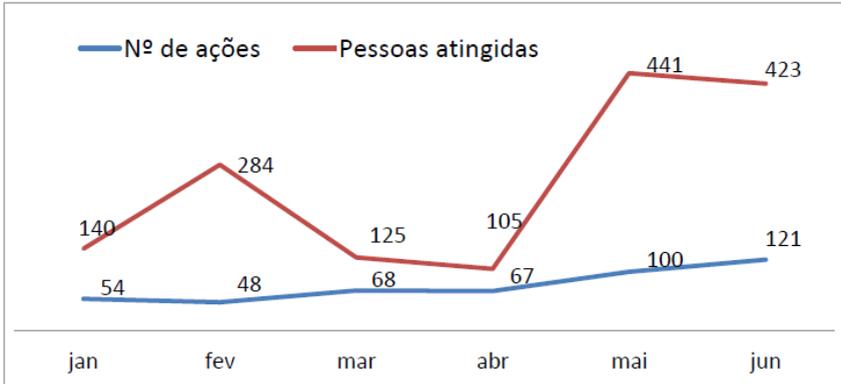
Contudo, a considerar o pouco tempo de implementação do serviço no município “X”, muitos resultados positivos vêm sendo colhidos desde janeiro de 2016. Os gráficos abaixo trazem estes evolutivos:

Gráfico 1 - Evolução do quantitativo de grupos nas UBS (jan-jun 2016)



O Gráfico 1 mostra o quantitativo de grupos presentes das UBS do município “X”. Fica visível um aumento de 500% na presença de grupos instituídos nas UBS, em apenas seis meses.

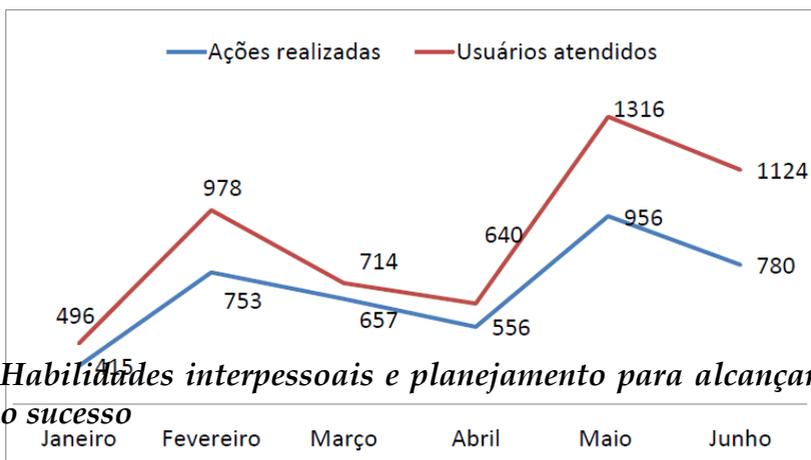
Gráfico 2 - Evolução do quantitativo de processos de educação em saúde, educação permanente e reuniões (jan-jun 2016)



O Gráfico 2 mostra um aumento abrupto tanto na quantidade de ações voltadas para a educação em saúde, educação permanente e reuniões, como de pessoas atingidas com estas. Este parece ser um reflexo do aumento das atividades coletivas no município, possibilitando que muitas pessoas sejam atendidas com uma ação.

Por fim, o Gráfico 3 traz um compilado de todas as ações *versus* o quantitativo dos usuários atendidos. Aqui se incluem atendimentos individuais, domiciliares, grupos, educação em saúde/permanente e reuniões. Enquanto o número de ações quase dobrou, a quantidade de usuários atendidos aumentou 126%.

Gráfico 3 - Total de ações realizadas e usuários atendidos (jan-jun 2016)



### *Habilidades interpessoais e planejamento para alcançar o sucesso*

Analisando as organizações públicas sob um olhar mais genérico, fica claro que alguns aspectos são comuns a todos os tipos de organização, considerados como interesses básicos da gestão, a citar as relações de poder e autoridade; a comunicação; a motivação, dentre outros (DENHARDT, 2012). No âmbito público, muitas são as propostas de readequação ou mesmo criação de serviços, e por este motivo, algumas competências podem ser particularmente assertivas neste sentido (FINKELMAN, 2002). O NASF apresenta-se como uma modalidade recente na atenção básica à saúde, e, além disso, traz uma forma de atuação não convencional. Neste sentido, os atores protagonistas deste serviço devem ter bem desenvolvidas competências como a comunicação e liderança, e paralelo a isso, a preocupação constante com o planejamento de suas ações. Pires e Macêdo (2006) acrescentam que, no Brasil, os trabalhadores de organizações públicas necessitam de habilidades

diplomáticas nas relações de trabalho, buscando atingir seus objetivos sem provocar divergências com a administração, muitas vezes, pouco competente dos gestores.

Durante o processo de constituição do serviço, além das relações interpessoais com os gestores, foi necessário estabelecer boa relação com a equipe que se constituía. A liderança apresenta-se, neste contexto, como uma competência fundamental de ser trabalhada. Neste sentido, o perfil de liderança adotado foi o transformacional, caracterizado por estimular a inspiração, exemplo e motivação, através de valores como a confiança, respeito, colaboração e comprometimento (CALAÇA; VIZEU, 2015; CRUZ; FREZATTI; BIDO, 2015).

Quando algo novo é trazido para dentro da organização, conflitos culturais podem ocorrer. Silva e Fadul (2010) colocam a cultura organizacional como um conjunto de valores que refletem e se refletem em artefatos visíveis, além de considerar a interação dos indivíduos e grupos, conferindo características específicas dentro de um mesmo grupo organizacional em função de fatores diversos. Vaitsman (2000) acrescenta que dentro de uma cultura, existe a conformação de valores, crenças, pressupostos, percepções, normas e padrões de comportamento, mesmo que estes não sejam palpáveis. O maior conflito cultural existente em todo este contexto se deu quando as equipes NASF passaram a executar seu trabalho, necessitando da participação dos profissionais da equipe ESF. Como a rotina desta era distinta antes da

chegada do NASF, em alguns casos os profissionais do NASF foram vistos como uma demanda e não como um potencial. Com o passar dos meses e visualização dos resultados positivos da atuação dos profissionais do NASF, esta visão foi se desconstruindo, favorecendo a consolidação de uma nova cultura, com novos valores e pressupostos em que equipes NASF e ESF estariam unidos.

Um dos fatores determinantes para o sucesso na implementação e neste processo (ainda contínuo) de consolidação do NASF no município "X", sem dúvida é o planejamento das ações. Este planejamento, sempre realizado o mais previamente possível, contém ações de curto, médio e longo prazo para serem executadas, e, além disso, considera o máximo de variáveis contextuais. Dias (1999) coloca que, devido ao ritmo acelerado das mudanças nas organizações, é vital o investimento em planejamento estratégico, que deve se dar de maneira contínua. Para tal a análise periódica das estratégias da organização e da avaliação de suas funções deve ser realizado, considerando suas ameaças e oportunidades percebidas no ambiente externo e interno.

Fica claro, portanto, que ferramentas de gestão e de desenvolvimento humano, especificamente no que tange as relações interpessoais parecem favorecer ao êxito, seja no processo de implementação de um serviço com este caráter, seja no processo da sua consolidação.

## ***Considerações finais***

Implementar um serviço não é algo simples, seja ele qual for. Quando o contexto é o das organizações públicas, variáveis como a “política” ou mesmo a impotência na escolha de perfis adequados para compor uma equipe (visto que o modo de entrada geralmente é o concurso público ou processo seletivo) passam a existir. Permeado por isso tudo, ainda se encontram limitações orçamentárias, estruturais, ou mesmo uma cultura organizacional dificultosa. Se estes aspectos fossem intransponíveis, nada de novo seria feito. Outros estudos mostraram dificuldades ao implementar o NASF, mas, mesmo assim, trouxeram resultados positivos (ANDRADE *et al.*; 2012; SOUZA *et al.*, 2013). Destaca-se, portanto, duas questões fundamentais para uma caminhada rumo ao sucesso neste desafio: a) é preciso colocar em prática as ferramentas de gestão disponíveis, ou seja, sair do amadorismo. É perceptível que, por mais que algumas ferramentas utilizadas pareçam simples, sua aplicação já causará efeitos positivos capazes de subsidiar uma mais qualificada tomada de decisão por parte gestão. Não é comum, no ambiente do serviço público, ter-se o hábito do uso de ferramentas de gestão, e, portanto, o que pode parecer pouco, não será; e b) é preciso desenvolver as habilidades interpessoais, a capacidade de vender sua ideia com o mínimo de conflitos possíveis. Lidar com as pessoas, por sinal, é algo muito mais desafiador do que conseguir algum recurso financeiro. Estamos falando de algo não linear, ténue, intangível. De nada adianta dominar a técnica se não conseguir colocá-la em prática. Contudo, mediante o sucesso ainda em construção do

processo aqui trazido, findo este capítulo desafiando você servidor/gestor/administrador público a capacitar-se, a fazer o diferente, a colocar em prática o que sabe. Só assim poderemos mudar a realidade que temos e quebrar alguns estereótipos generalizadores que associam as organizações públicas brasileiras ao amadorismo.

## **Referências**

ALMEIDA, P. F.; FAUSTO, M. C. R.; GIOVANELLA, L. Fortalecimento da atenção primária à saúde: estratégia para potencializar a coordenação dos cuidados. **Rev Panam Salud Publica**, v.29, n.2, p.84-95, 2011.

ANDRADE, L. M. B.; QUANDT, F. L.; CAMPOS, D. A.; DELZIOVO, C. R.; COELHO, E. B. S.; MORETTI-PIRES, R. O. Análise da implantação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família no interior de Santa Catarina. **Sau. & Transf. Soc.**, v.3, n.1, p.18-31, 2012.

BESEN, C.B.; NETTO, M.S.; DA ROS, M.A., *et al.* A Estratégia saúde da Família como Objeto de Educação em saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.16, n.1, p.57-68, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Núcleo de Apoio à Saúde da Família** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 116 p.: il. – (Cadernos de Atenção Básica, n. 39)

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 548, de 4 de abril de 2013**. Define o valor de financiamento do Piso da Atenção Básica Variável para os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) modalidade 1, 2 e 3. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica** / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de

Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012. 110 p.: il. – (Série E. Legislação em Saúde).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.124, de 28 de janeiro de 2012.** Redefine os parâmetros de vinculação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) Modalidades 1 e 2 às Equipes Saúde da Família e/ou Equipes de Atenção Básica para populações específicas, cria a Modalidade NASF 3, e dá outras providências. Brasília: Ministério da Saúde, 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488 de 21 de outubro de 2011.** Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 154 de 24 de janeiro de 2008.** Cria os Núcleos de Apoio à Saúde da Família – NASF. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/Ministério da Saúde nº 648 de 28 de março de 2006.** Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agente Comunitários de Saúde. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 março de 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.142, 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 da saúde e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 31 dez. 1990a.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro 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: Diário Oficial da União, 20 set. 1990b.

\_\_\_\_\_. **Constituição Nacional (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

CALAÇA, P. A.; VIZEU, F. Revisitando a perspectiva de James MacGregor Burns: qual é a ideia por trás do conceito de liderança transformacional? **Cadernos EBAPE.BR**, v.13, n.1, p.121-135, 2015.

COHN, A. A reforma sanitária brasileira após 20 anos do SUS: reflexões. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n.7, p.1614-1619, 2009.

CRUZ, A. P. C.; FREZATTI, F.; BIDO, D. S. Estilo de Liderança, Controle Gerencial e Inovação: Papel das Alavancas de Controle. **RAC**, v.19, n.6, art.6, p.772-794, 2015.

DECKER, C. B.; MICHEL, M. **A imagem nas organizações públicas: Uma questão de política, poder, cultura e comunicação - Estudo de caso INSS em Pelotas**. 2006. Disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/decker-cleiton-michel-margaret-imagem-nas-organizacoes.pdf>. Acesso em 06/09/2016.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública** / Robert B. Denhardt; tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, T. L. Análise das funções da organização pública e de suas necessidades informacionais sob a ótica de sistemas viáveis. **Informática Pública**, v.1, p.47-61, 1999.

FILGUEIRAS, A. S.; SILVA, A. L. A. Agente Comunitário de Saúde: um novo ator no cenário da saúde do Brasil. *Physis*, v.21, n.3, p.899-915, 2011.

FINKELMAN, J., org. **Caminhos da saúde no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002. 328 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2015**. [2015] Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm)>. Acesso em: 15 ago. 2016.

MATTOS, R. A. Princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e a humanização das práticas de saúde. **Interface (Botucatu)**, v.13, supl.1, p.771-780, 2009.

PAIVA, C. H. A.; TEIXEIRA, L. A. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.21, n.1, p.15-35, 2014.

PIRES, M. R. G. M.; GOTTEMS, L.B.D.; MARTINS, C. M. F.; GUILHERM, D.; ALVES, E. D. Oferta e demanda por média complexidade/SUS: relação com atenção básica. *Ciênc. saúde coletiva*, v.15, supl.1, p.1009-1019, 2010.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**, v.40, n.1, p.81-105, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). [2016] Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

SILVA, P. S. C. **Desigualdades socioeconômicas no uso de consultas médicas no sudeste e nordeste do Brasil: análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, PNAD 2003 e 2008. 2013.** 114 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SILVA, L. P.; FADUL, E. A Produção Científica Sobre Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Período de 1997 a 2007: um Convite à Reflexão. **RAC**, Curitiba, v.14, n.4, art.5, p.651-669, 2010.

*Reflexos da formação em Administração Pública*

SOUZA, F. L. D.; CHACUR, E. P.; RABELO, M. R. G.; SILVA, L. A. M.; VILLELA, W. V. Implantação do Núcleo de Apoio à Saúde da Família: percepção do usuário. **Saúde em Debate**, v.37, n.97, p. 233-240, 2013.

VAITSMAN, J. Cultura de organizações públicas de saúde - notas sobre a construção de um objeto. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.16, n.3, p.847-850, 2000.