

Sumário - V.1, N.1 (2013)

ARTIGOS GEDECON

ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES ECONÔMICAS ENDÓGENAS NO DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS.

Osmar Manoel Nunes 01-21

ELEMENTOS BÁSICOS CONSTITUINTES DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO/LOCAL/REGIONAL/TERRITORIAL: REDES, ATORES E TERRITÓRIO

Luisa Cristina Pieniz 22-35

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Ana Lúcia de Paula Ribeiro, Silene Ceratti, Djulia Taís Broch 36-49

SERVIÇO SOCIAL E VIOLÊNCIA: CAMINHO NA LUTA PELA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Luana Rambo Assis, Lizandra Andrade Nascimento 50-57

A CONSTITUIÇÃO EM HEGEL: UM DIÁLOGO COM TAYLOR E GADAMER SOBRE AS POSSIBILIDADES DA DIALÉTICA

Emerson de Lima Pinto 58-79

COMO A EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA DO GOVERNO IMPACTA NA GESTÃO EMPRESARIAL

Álvaro Nestor Weber Hoffmann, Adriana Horst Brião 80-99

DEMANDAS JUDICIAIS NA SAÚDE PÚBLICA: INSTRUMENTOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE E/OU NOVOS ARRANJOS NA GESTÃO E ORGANIZAÇÃO DO SUS

Cassia Engres Mocelin 100-117

O CONTROLE INTERNO E A AUDITORIA COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Rafaela Lorenzoni, Eloir Trindade Vasques Vieira 118-132

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A PRODUÇÃO LOCAL: O PLANTIO DIRETO DA SOJA COMO UMA ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Eliane Spacil de Mello, Argemiro Luis Brum 133-154

GESTÃO DE CUSTOS E A INFLUÊNCIA DOS RATEIOS PARA A TOMADA DE DECISÃO

Fabiane Santos Erthal, Taciana Mareth, Jaciara Treter 155-171

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

M. Sc. Osmar Manoel Nunes¹
Dr.^a. Erica Karnopp²

Resumo.

Este artigo analisa as potencialidades econômicas endógenas do município de Santa Maria/RS, localizado no centro-oeste geográfico do Estado do Rio Grande do Sul, com população superior a duzentos mil habitantes, com base econômica na educação, no comércio e nos serviços médicos. O problema de pesquisa a ser respondido é o seguinte: quais são as potencialidades econômicas endógenas no desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS? Para verificar a especialização produtiva utilizou-se o cálculo dos Quocientes Locacionais (QLs), para as atividades rurais e urbanas. Conclui-se que apresentam potencialidades “endógenas” de desenvolvimento os *tredeables* agropecuários e a produção de hortigranjeiros, aproveitando a estrutura fundiária do município. No setor de transformação destacam-se aqueles voltados para a agricultura e pecuária, adubos e fertilizantes, instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos e cadeia produtiva da construção civil. Nos serviços destacam a educação, serviços médicos e o setor de hotéis e similares.

Palavras-chave: Fatores Endógenos, Quociente Locacional e Estratégias de desenvolvimento.

Abstract.

*This work analyses the city of Santa Maria/RS endogenous economic potential, Santa Maria is located at the Midwest geographic part of the State of Rio Grande do Sul, its population is greater than two hundred thousand inhabitants, and its economy is based on education, commerce and medical care services. The research question to be answered is: What is the endogenous economic development potential for the city of Santa Maria/RS? To verify the productive specialization we used the calculation of Locational Quotients (LQs), for both rural and urban activities. We could find that it presents “endogenous” development potential considering the *tredeables* agricultural and the production of horticultural, taking advantage of the agrarian structure of the municipality. In the manufacturing sector we can highlight those dealing with agriculture and livestock, manure and fertilizers; instruments and materials for medical*

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc. Graduado em Ciências Econômicas, Mestre em Engenharia de Produção (UFSM). Professor do Curso de Superior em Tecnologia do Agronegócio – Unipampa/Campus de Dom Pedrito/RS. Endereço: osmarnunes@unipamp.edu.br

² Doutora Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc. Graduada em Geografia – Unisc. Mestre em Extensão Rural UFSM. Endereço: erica@unisc.br

and dental use, optical products and, the construction productive chain. For the service sector we can highlight the education sector, medical care services and, the sector of hotels and similar.

Keywords: Endogenous Factors, Location Quotient, Development Strategies.

1 INTRODUÇÃO

O município de Santa Maria/RS está localizado no centro-oeste geográfico do Estado do Rio Grande do Sul, considerado estratégico em termos da integração do Mercado Comum do Sul(MERCOSUL), com uma logística que permite fácil acesso as demais regiões do país, que segundo a FEE apud RS Dados e Mapas (2010), Santa Maria constitui a cidade mais importante do centro do estado do Rio Grande do Sul, é a mais urbanizada e a mais populosa.

A região de Santa Maria é formada pelos municípios que compõe o Corede Central, que segundo a FEE (2010) e Paiva (2010) é formada por 19 (dezenove) municípios composto da seguinte forma: Agudo, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jarí, Júlio de Castilhos, Nova Palma, Pinhal Grande, Quevedos, Santa Maria, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, Silveira Martins, Toropi e Tupanciretã.

Para verificar as potencialidades econômicas endógenas do município de Santa Maria, utilizou-se o método dos Quocientes Locacionais (QLs) para as especializações produtivas mais importantes.

Paiva (2006; p. 92) define um Quociente Locacional (QL) através da seguinte fórmula: $QL = (E_{ij}/E_{Tj})/(E_{iT}/E_{TT}) = (E_{ij}/E_{iT})/(E_{Tj}/E_{TT})$, sendo as variáveis assim definidas: E_{ij} = Emprego do Setor i na Região j; E_{Tj} = Emprego total (em todos os setores considerados) na região j; E_{iT} = Emprego do Setor i em todas as Regiões; e E_{TT} = Emprego total em todas as Regiões. Quando o QL de uma atividade (índice) é maior que a unidade tanto para a região quanto para o estado, indica que deve especializar-se naquela atividade.

Desta maneira, procedeu-se o cálculo dos QLs para as atividades rurais e atividades urbanas, sendo que nas atividades rurais utilizou-se para o cálculo o valor bruto da produção (VBP) e nas atividades urbanas utilizou-se o número de empregos formais em 2009 retirados da Rais/caged do Ministério do Emprego e Renda disponíveis no site www.mte.gov.br.

O propósito principal desse trabalho foi identificar as potencialidades econômicas do município de Santa Maria/RS, contemplando também, sua trajetória histórica, cultural e contemporânea, identificando fatores “endógenos” de desenvolvimento. Este trabalho está composto da seguinte forma: da presente introdução; revisão bibliográfica; Análise das potencialidades econômicas endógenas rurais e urbanas do município de Santa Maria; considerações finais e referências.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REGIONALIZAÇÃO, CADEIAS E ESPECIALIZAÇÕES PRODUTIVAS

Discussões acerca do desenvolvimento de regiões periféricas em transição para o capitalismo tomam corpo com teóricos, como: Smith, Kalecki e North, os quais mesmo diante das diferenças na atribuição do desenvolvimento comungam de estudos sobre a problemática regional e de conhecimentos que se complementam e se reforçam em termos gerais. A problemática regional, é uma questão não só de tempos passados, mas também de períodos atuais que adquire relevância para o desenvolvimento e tomadas de decisões em eixos sócio-político-econômicos.

Smith, em a *Riqueza das Nações* traz uma análise da “natureza e as causas do desenvolvimento mercantil em **regiões em transição desigual e combinada para o capitalismo**” (Paiva, p. 01, 2007). Smith ressalta o efeito do tamanho do mercado e o resultado da divisão do trabalho para a otimização das forças produtivas, no aperfeiçoamento, na especialização, destreza do trabalhador, na busca da minimização do tempo gasto na produção, redução de custos, crescimento da nação. Como Smith, outros teóricos como Kalecki e North expõem investigações referentes a concepções necessárias ao crescimento regional. Kalecki (1980) concebe na distribuição de renda um instrumento para o crescimento em que o aumento do salário infere na elevação do lucro, ao contrário de Ricardo (1978) que percebia no aumento dos salários a causa da crise. Teorias que mesmo com diferenças trazem relevâncias na busca de respostas e mudanças no modo de interação mercantil.

North (1977), em face ao neoinstitucionalismo e no âmbito da problemática regional, aborda padrões de solidariedade funcional que exprimem “garantias”, conferindo ao Estado a subordinação aos interesses coletivos, em que necessidades e dívidas constituem fatores ao desenvolvimento da comunidade cívica.

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

Uma região para estar propensa a investimentos precisa estar preparada estruturalmente, despertar interesses dos investidores. E como estar preparada? Uma questão que volta a teorias que tratam da relevância da especialização, do engate do potencial da região, da comunidade, daqueles que direta e/ou indiretamente encontram-se ligados a um elo que, muito embora apresentando ainda gargalos pode vir a ser um fator de mudança e prosperidade para si e para o entorno, polarizando e incentivando novos centros em cadeias produtivas. A heterogeneidade regional, as diferenças inter-regionais não são de todo empecilho ao potencial e aperfeiçoamento das especificidades e intenções nas comunidades regionais. Uma região comporta características que podem ser estimuladas e intensificadas na medida em que são reforçadas e direcionadas com foco na cadeia produtiva.

[...] O Nordeste tem uma força própria, uma especificidade cultural que alguns hoje querem negar. Trata-se de uma região culturalmente diferenciada, assim como é o Rio Grande do Sul, como é São Paulo, todas formando essa constelação que dá força ao Brasil. O Nordeste tem uma estrutura social que parece anacrônica dentro do quadro brasileiro, mas que na verdade se desenvolveu em todas as dimensões. O Nordeste tem uma força cultural que continua a se afirmar no Brasil; sua presença cultural é muito importante no país. Por outro lado, a exclusão social se agrava cada vez mais [...] (FURTADO, 1997, p. 379).

É considerável fatores que atuam no e para o crescimento econômico de uma região/país, que incidem no desenvolvimento sócio-político de regiões. Fatores que perpassam pela economia, na renda, no consumo, serviços, tecnologias, especializações e políticas públicas. Na dinâmica econômica interagem diversidades culturais, regionais em externalidades e internalidades territoriais, compreendendo recortes geográficos com valores e arranjos produtivos numa relação socioeconômica e política.

No contexto do desenvolvimento a globalização se amplia e novos arranjos interativos entre a economia, política, cultura. Hábitos são modificados, a individualidade, a concorrência, o consumo são reforçados numa contingência de modernidade e progresso. Na globalização compartilham-se mudanças estruturais evoluções tecnológicas, científicas numa visão de mundo interligado e conectado em tempo e espaço. Um espaço geopolítico que compreende arranjos territoriais no universo de relações em rede regional e global.

[...] não existe globalização globalmente. Não existe senão uma globalização que ocorre localmente, modificando o local. Inclusive se pode dizer: a globalização impõe uma redefinição do local. Mas isso, por sua vez, permite, como mostra o exemplo do cosmopolitismo banal na alimentação, dar novos fundamentos à sociologia e exercê-la como ciência da realidade também dentro do contêiner do Estado nacional. Este é um dos passos metodológicos decisivos. (BECK, 2003, p. 31-32)

Na sociedade globalizada o capital adquire autonomia e mobilidade em espaço e tempo, as relações sociais atingem situações de risco, de incertezas e desafios diante às questões do direito da coisa pública. Como enfatiza Harvey (1992, p. 150-151) “[...] o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e das repostas flexíveis nos mercados [...]”.

O conhecimento da realidade, a inserção social, política, econômica em períodos históricos distintos configuram-se oportunidades de transformações que perpassam pela cultura, pela propriedade, pelo território em responsabilidade civil, sustentável. Para Benko (1999) num contexto regional ressalta a importância de estudos que retratam perspectivas às problemáticas indicadas pela própria região. Considerando, por sua vez, na Ciência Regional uma abordagem interdisciplinar em que as ciências interagem num processo político-econômico-regional.

2.1 Regionalização territorial

No contexto territorial, de compreensão da regionalização insere-se uma análise com abrangências e relações que transitam em regiões, culturas e especificidades. Contexto que adquire influência com métodos teóricos, estatísticos, político-administrativos em sua forma de regionalização e planejamento. Paiva *et. al.* (2010) apresentam um estudo que busca uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento. “[...] Qual é a regionalização correta? Existe algum critério objetivo que nos permita privilegiar uma em detrimento da outra? E, em caso negativo, como optar por uma regionalização ou outra? [...]” (PAIVA; TARTARUGA; ALONSO, 2010, p. 130). Estes são alguns dos questionamentos e reflexões que se observa no texto e que trazem para discussão teorias e pesquisas que tratam sobre a regionalização, assim como o compromisso desta no desenvolvimento da região e de seu entorno.

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

Nesse estudo são enfatizados autores com teorias que buscam justificar métodos, instrumentos mais propensos a regionalização:

Perroux (1967) via a polarização a partir dos efeitos dinamizadores para frente e para trás introduzidos por uma firma motriz industrial. Já a centralidade foi concebida por Christaller (1966) e Lösch (1957) a partir dos efeitos do comércio e dos serviços em geral localizados em uma rede de cidades de diferentes tamanhos. (PAIVA; TARTARUGA; ALONSO, 2010, p. 127)

Perroux (1967) reforça a importância da polarização em que a indústria constitui papel de destaque no desenvolvimento da região; por sua vez, tem-se em Christaller (1966) e Lösch (1957) o destaque na centralidade de serviços e comércio nas regiões. Concepções que adquirem estudos específicos, e no Rio Grande do Sul recebem contribuições em pesquisas locais; pesquisas que enfatizadas em Paiva *et. al.* (2010) enfrentam a questão do poder político-administrativo.

“[...] A regionalização para fins estatísticos não pode submeter-se às regionalizações políticas [...]” (PAIVA; TARTARUGA; ALONSO, 2010, p. 128). Uma questão que insere conflitos e conciliações. Uma dinâmica em que se percebe a necessidade de um jogo político de consenso à relevância dos dados estatísticos e das pesquisas para a otimização político-administrativa na região. A indústria apresenta-se como um fator econômico importante para uma região. Suas contribuições com investimentos e impostos trazem benefícios à sociedade em serviços públicos de utilidade social; por sua vez, são benefícios que em sua proporção constituem um retorno maior economicamente a região matriz em que está vinculada e/ou podemos dizer ainda às regiões em que perpassam colaboradores das indústrias e de serviços advindos dela e para a sociedade. As demandas, o consumo, o mercado, as atividades empresariais, de forma individual e/ou coletiva configuram respostas à forma de regionalização do território, à dimensão política em que se estrutura a região. Regionalizar constitui, portanto, um instrumento de poder e compromisso com o desenvolvimento de uma região, o qual se externaliza a um entorno maior e diferenciado em potencialidade e diversidade.

Considerando as alternativas de regionalização que se apresentam em teorias e práticas. As pesquisas crescem e incorporam fundamentos, estatísticas e compreensão de formas específicas de regionalização do território. As atividades produtivas, suas

demandas e ofertas na região, a localização e proximidade à sociedade adquire uma relação com questões de desenvolvimento regional e um contexto político-econômico-social. A preocupação com o desenvolvimento cresce gradativamente na história sócio-econômica, havendo dimensões de âmbito não só local, mas também global com discussões políticas entre diversos setores da sociedade. O mercado, o sistema de produção e consumo delinham entre a demanda e a oferta, entre o capital e o social.

Paiva *et. al.* (2010) ressaltam que o estudo referente a regionalização com critérios de homogeneidade e polarização evidenciaram diante a análise dos dados a complexidade e a diversidade como aspectos e fatores reais e relevantes na interação dos pólos. Em que características fronteirísticas e especificidades regionais trazem influências em nível e grau de repercussões e envolvimento na forma de entender e conceber o crescimento econômico e o desenvolvimento regional.

Considerando o estudo de Paiva *et. al.* (2010) verificou-se uma proposta em que se prevêem três níveis de regionalização para fins estatísticos: (a) regiões, com seus pólos; (b) regiões com a exclusão dos pólos; (c) os pólos propriamente ditos. Uma proposta em que se percebe a dinamicidade dos pólos e regiões, assim como a compatibilidade das macrorregiões do Estado do Rio Grande do Sul com a regionalização do Coredes. E nesse sentido se configura um contexto de dados estatísticos e análises regionais; métodos que mesmo de responsabilidade do pesquisador necessita também do poder político, de uma agenda pública que permita e viabilize a consistência da regionalização territorial de modo conciso com as pesquisas e realidade da região.

3. Análise das potencialidades econômicas endógenas do município de Santa Maria

A população, elemento importante na análise do potencial, em Santa Maria a população urbana supera a rural, assim como a população feminina supera a população masculina. A população masculina, segundo a FEE (2010) é formada por 123.636 e a população feminina é de 137.391. A população rural é composta por 12.693 e a população urbana apresenta 248.334 habitantes. Em relação à representação política o número de eleitores analfabetos é de 4.394, os eleitores femininos representam 104.107, os eleitores masculinos 89.054 e o número de eleitores menores são de 2.332 de um total de 193.161 eleitores.

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

Santa Maria apresenta o maior índice de urbanização da região central, e a população total apresenta tendência ao crescimento, desde 1970, quando possuía um total de 156.609 habitantes. Ocorre que até 2007 há vestígios de crescimento e a população passa de 156.609 para 276.663, tendo um crescimento no período de 76.66%. Porém, de 2007 a 2010 há um decréscimo da população total em Santa Maria, ocorrendo uma redução de sua população na ordem de 5.65%.

De acordo com a FEE (2010) a taxa de crescimento da população de Santa Maria entre 1991 e 2000 era de 1,80%, enquanto que a taxa de crescimento no Rio Grande do Sul era de 1,23%, sendo que ocupava o ranking da taxa de crescimento de número 90 e com taxa de crescimento superior a do estado. A taxa de crescimento da população entre 2000 e 2007 era de 1,18%, sendo que ocupava o ranking 82, mesmo reduzindo sua taxa de crescimento, Santa Maria continua crescendo em termos percentuais a uma taxa maior, pois neste período a taxa de crescimento do estado foi de 0,57%. A população urbana de Santa Maria cresceu 1,39%, enquanto que a do estado 0,95% e a população rural reduziu-se em -3,02%, maior que a do estado que foi de -1,23%. A taxa de crescimento da população entre 1991 e 2007 foi de 1,54% em Santa Maria e o estado do Rio Grande do Sul de 0,95%.

A distribuição da renda, determinante da demanda e do chamado efeito multiplicador, em que, um aumento da renda aumenta os investimentos, a produção e o emprego. A taxa de variação anual da renda de Santa Maria entre 1970 e 1980 apresentou um crescimento de 9,48%, considerado significativo e que acompanha o ritmo da economia do resto do país que neste período apresentou um crescimento conhecido como “milagre econômico” brasileiro. Entre 1980 e 1991, período conhecido como a década perdida, o município apresentou um crescimento modesto de 0,61%, porém ao analisar o período compreendido entre 70 e 91 o saldo é positivo em 4,70%. Entre 1991 e 2000, fase de recuperação da economia nacional, após a implementação do “Plano Real”, o crescimento foi de 3,10%, mas ao comparar o período compreendido entre 1980 e 2000 à variação da renda foi de 1,72%, e entre 1970 e 2000 o crescimento da renda foi de 4,22%.

Um percentual significativo dos agentes econômicos em Santa Maria auferem rendas do trabalho, 38,82%. No que tange os valores recebidos por estes agentes econômicos representam 68,40%. As transferências do governo aposentadoria ou pensão, representam 14,86% da renda, as fontes pensões alimentícia, mesada ou doação

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

correspondem a 3,01% e bolsa escola ou seguro corresponde a 0,77%. Em termos de rendimento auferido pode-se destacar que do trabalho 68,40% dos rendimentos são providos, seguido de 65,42% dos rendimentos do trabalho principal, e das aposentadorias ou pensão com 24,51%. As outras transferências somadas representam 2,27% dos valores.

Observa-se que entre 1970 e 1975, período do milagre econômico brasileiro, tal como ocorreu na variação da renda, o PIB em Santa Maria cresceu 8,97 % e no estado 11,16%. Já no intervalo 75 e 80, período de desaquecimento econômico, tanto o PIB santa-mariense como o gaúcho apresentaram redução, para 4,93% e para 6,15%, respectivamente. Na década perdida, em termos econômicos, entre 80 e 85 o PIB gaúcho cresceu 2,18% e em Santa Maria ele foi superior ao do estado, que variou em 2,55% . Entre 1985 e 1996, Santa Maria apresentou taxa de crescimento maior que a do estado, sendo de 3,97% e 3,60%, respectivamente, mas entre 1996 e 2000, enquanto que o estado cresceu 3,40% o município teve uma taxa negativa do PIB de -3,29. O balanço realizado entre 1970 e 2000 mostra que a taxa de crescimento em Santa Maria foi de 3,57% e no estado do Rio Grande do Sul 4,24%, superior em 0,67%. A renda entre 1991 e 2002 cresceu em Santa Maria 3,10%, não sendo acompanhada pelo PIB entre 1996 e 2000 que foi negativo em -3,29 %.

Em relação à taxa de absorção da renda em Santa Maria, Paiva (2009) afirma que a mesma é de 108,16%, enquanto que a do estado do Rio Grande do Sul é de 50,99%. Paiva considera que essa taxa é elevada, ao ser comparada com outros municípios, como por exemplo, de Triunfo que é de 2,53%, pode ser explicada devido à peculiaridade que particulariza este município em receber rendas de fora.

A distribuição dos imóveis rurais³, segundo o INCRA (2010) em Santa Maria, a composição fundiária possui um total de 408 imóveis, predomina a pequena propriedade com 45.34% dos estabelecimentos, seguida dos minifúndios com 29.41%. Pode-se observar que estas duas modalidades de composição fundiária representam 305

³Para o INCRA (2010), nos termos da legislação agrária, um imóvel rural é uma área formada de uma ou mais matrículas de terras contínuas, do mesmo detentor (seja ele proprietário ou posseiro), podendo ser localizada tanto na zona rural quanto urbana do município. O que caracteriza o imóvel rural para a legislação agrária é a sua “destinação agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, artigo 4.º, inciso I. O termo áreas contínuas significa áreas confrontantes do mesmo detentor, que são consideradas um único imóvel, ainda que cada uma tenha Registro/Matrícula próprios, ou que haja interrupções físicas como estradas, cursos d’água, etc, desde que o tipo de exploração seja o mesmo.

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

estabelecimentos, 74.75%. A média propriedade e a grande propriedade representam 80 e 23 estabelecimentos 19.61 e 05.64% das propriedades rurais, respectivamente, distribuídos em uma área de 1.779,6 km², segundo a FEE (2010). A característica predominante da propriedade rural em Santa Maria é o minifúndio e a pequena propriedade, com baixa potencialidade de concentração da terra.

Nas atividades rurais a produção vegetal, dividida em lavouras temporárias e permanente, sendo a participação de 10,19% da produção de lavouras temporárias na região e com apenas 0,54% de participação na produção gaúcha. O Rio Grande do Sul apresenta uma participação de 13,70% na produção agrícola em lavouras temporárias no país. Em relação à produção em lavouras permanentes, Santa Maria é pouco expressiva, sendo que na região apresenta uma participação de 7,14% e 0,06 de participação na produção gaúcha. O Rio Grande do Sul tem uma participação de 6,33% na produção de lavouras permanentes no Brasil. Santa Maria e o Estado do Rio Grande do Sul devido suas adversidades climáticas estão especializados nas culturas temporárias produzidas quando o clima é mais ameno. Em valores monetários, há uma concentração da produção de arroz em casca, soja em grão e mandioca.

Pode ser verificado que os cinco produtos com QL maior quanto é considerado a região de Santa Maria como referência são os seguintes: melancia (5,641), tomate (4,417), batata doce (4,008), melão (3,349) e mandioca com um QL igual a 3,177.

O cálculo do QL considerando o Estado do Rio Grande do Sul como referência são os seguintes: batata doce (3,338), mandioca (3,285), melancia (2,554), produção de tomate (2,383) e por último o arroz em casca com 1,484. Contata-se que dos cinco produtos que são importantes na região, a produção de melão não está entre os cinco produtos principais quando o estado é referência e o arroz em casca aparece em quinto lugar, antes o primeiro em termos monetários. A soja em grão, segunda em termos monetários, não aparece entre os cinco produtos principais quando a região é referência, sendo a oitava no ranking da região e a sexta quando o estado é referência. Apenas a produção de mandioca aparece naterceira em termos monetários e entre os cinco produtos principais da região e do estado, sendo quinta e a segunda, respectivamente.

Em relação às lavouras permanentes, quando a região é referência, o QL da produção de goiaba está em primeiro lugar (2,765), em segundo o abacate (2,415), em terceiro lugar o pêssigo (2,007), em quarto lugar a tangerina (1,204) e em quinto lugar o caquí (1,134). Nota-se que das três maiores produções, em termos monetários laranja,

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

uva e pêssego, apenas o pêssego está entre os cinco principais produtos com QL maior que a unidade. Quando o estado é referência, à produção de abacate ocupa a posição de destaque aparecendo em primeiro lugar com QL igual a 0,701, seguido pela produção de laranja (0,680), terceiro pêra (0,453), quarto goiaba (0,356) e quinto pêssego (0,334), todos abaixo da unidade, destacando-se perda de importância relativa da produção de tangerina e caqui que não aparecem entre os cinco produtos quando o estado é referência.

O destaque é a horticultura que apresenta relevância, tanto para a região quanto para o estado, ambos os QLS situam-se acima de um dígito, 1,206 e 1,470, respectivamente, sendo relevante. Quando a região é referência as atividades de apoio a produção florestal apresentam QL de 1,295, seguida do cultivo de flores e plantas ornamentais com 1,079, e por último da produção de florestas plantadas com 1,036.

Em relação a produção animal, pode-se notar que os bovinos apresentam o maior número de cabeças e uma participação na região, com 18,32%, seguido da produção de galinhas com 20,22%, seguida da produção de galos, frangas, frangos e pintos com 17,43%, seguida de ovinos e suínos com praticamente de 10,66 e 12,12%, respectivamente.

Quando se trata da participação da produção de Santa Maria no estado, os bovinos apresentam uma participação de 0,87%, a participação da produção de galinhas com 0,39%, a participação da produção de galos, frangas, frangos e pintos com 0,04%, a participação da produção de ovinos e suínos é de 0,32 e 0,22%, respectivamente. Estes cinco produtos agropecuários apresentam importância em termos percentuais quando se trata de região em que Santa Maria está inserida, porém, quando se trata da participação em relação ao estado do Rio Grande do Sul eles perdem sua importância, pelo menos em valores monetários, e não chegam a fechar um dígito.

Em relação à produção de bens de origem animal em Santa Maria, na região e no Estado do Rio Grande do Sul, à produção de origem animal do leite produzido em Santa Maria apresenta uma participação na região de 18,88%, mel de abelha participa com 24,55%, seguido da produção de ovos de galinha com 15,01%, seguido da produção de lã com participação de 10,20%. A participação da produção de Santa Maria quando se leva em consideração o estado a produção de leite representa 0,26%, o mel de abelha participa com 0,95, a produção de ovos de galinha participa com 0,09% e a lã com

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

0,12%. Ocorre que a produção de origem animal apresenta uma importância no que tange a região, mas perde a importância quando se trata da participação no estado em termos monetários.

As cinco produções de origem animal de destaque em Santa Maria são as produções de coelhos que ocupa o primeiro lugar com um QL de 4,373, quando a região é tomada como referência e seu QL se eleva ainda mais quando a referência é o estado apresentando um QL igual a 6,649. Destaca-se que a produção de coelhos ocupa a primeira posição, tanto quando a referência é a região ou o estado. Ainda tomando a região como referência, em segundo lugar aparece a produção de eqüinos com QL de 1,794, seguida da produção de bubalinos com QL igual a 1,776, seguida da produção de galinhas com QL de 1,174 e ocupando a quinta posição vem a produção de bovinos com QL igual a 1,553. Tomando o estado como referência a segunda produção de QL 1,717 é dos eqüinos, seguida dos bovinos, que sai da quinta posição quando a referência é a região e passa a ocupar a terceira posição quando a referência é o estado com um QL igual a 1,670, seguida da produção de bubalinos com QL igual a 1,727, seguida da produção de galinhas com QL igual a 0,736.

Quando a região é tomada como referência a produção de mel de abelha ocupa a primeira posição apresentando um QL igual a 2,083, seguida da produção de leite com QL igual a 1,600, seguida da produção de ovos de galinha com QL de 1,235, seguida da produção de lã com QL igual a 0,870. Quando a referência é o estado, mel de abelha ocupa a primeira posição com 1,823 e leite a segunda posição com 0,491, não sendo significativo, pois cai abaixo de um dígito. As alternâncias ocorrem entre a produção de lã e ovos de galinha, sendo que a primeira ocupava o terceiro lugar na produção regional e no estado é a quarta com 0,176 e a segunda ocupava o quarto lugar e passa a ocupar a terceiro lugar com 0,239.

Mel de abelha, leite e ovos de galinha são produtos de origem animal importante quando se trata da produção regional, com QL acima de um dígito, porém perdem a importância quando leva-se como referência o estado, caindo abaixo de um dígito, exceto mel de abelha, mas apresenta queda de 2,083 para 1,823, ou seja, perde importância relativa.

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Rural da Prefeitura Municipal de Santa Maria (2010), Santa Maria gasta ao ano 310,5 milhões através da importação de sete produtos. Deste total, 123 milhões são gastos com hortigranjeiros (39,61%), frango

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

representa 70 milhões (22,54%), seguido da compra de leite que são mais 40 milhões (12,88%). Para uma população de 261.027 mil habitantes e com uma estrutura fundiária formada por minifúndios e pequenas propriedades, representando 29,41 e 45,34%, respectivamente. Destaca-se que estes produtos não exigem escala de produção e capitais significativos para seu cultivo e criação, podendo desta forma adaptar-se nesta estrutura fundiária, podendo constituir um nicho de mercado a ser explorado e uma alternativa de produção endógena de desenvolvimento.

Em relação a esta análise em um trabalho passado sobre a produção de hortigranjeiros Nunes (2000) salientou que para o mercado consumidor superior a duzentos mil habitantes, caso de Santa Maria, o suprimento desses produtos é satisfeito através da importação de aproximadamente 80%, que vem de outros municípios ou até mesmo de outros estados, sendo que somente 20% da demanda é satisfeita pela produção local. Também enfatizou que tal lacuna poderia ser suprida através de incentivos da produção nas pequenas propriedades do município.

Em relação as atividades urbanas⁴, na indústria de transformação, os sub-setores que apresentam relevância, tanto em termos regionais e estaduais, são os seguintes na região e no estado: moagem de trigo e fabricação de derivados 1,047 e 3,254; fabricação de especiarias, molhos, temperos e condimentos com 1,295 e 1,963; fabricação de aguardentes e outras bebidas destiladas com 1,295 e 3,490; impressão de jornais, livros, revistas e outras publicações periódicas com 1,273 e 12, 209; fabricação de adubos e fertilizantes com 1,295 e 1,652; fabricação de sabões e detergentes sintéticos com 1,295 e 3,174; fabricação de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal com 1,295 e 1,786; fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes com 1,137 e 2,174; fabricação de produtos cerâmicos refratários com 1,295 e 4,784; fabricação de esquadrias de metal com 1,067 e 1,499; fabricação de cutelaria com 1,295 e 1,034; fabricação de artigos de serralheria, exceto esquadrias, com 1,273 e 1,544; fabricação de geradores, transformadores e motores elétricos com 1,295 e 1,849; fabricação de pilhas, baterias e acumuladores elétricos, exceto para veículos automotores com 1,295 e 13,456; fabricação de equipamentos de transmissão para fins industriais com 1,295 e 2,036; fabricação de aparelhos e equipamentos para instalação térmicas com 1,295 e 1,311; fabricação de máquinas e equipamentos para agricultura e

⁴As atividades urbanas, ceitualmente, são aquelas realizadas dentro do perímetro urbano, embora possam ser realizadas algumas delas nas zonas rurais.

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

pecuária, exceto para irrigação com 1,280 e 1,420; fabricação de máquinas e equipamentos para a indústria plástica com 1,295 e 3,763; fabricação de instrumentos musicais com 1,295 e 4,029; fabricação de instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos com 1,271 e 1,078; construção de edifícios com 1,136 e 1,417 e obras de acabamento com 1,209 e 1,616.

A análise dos Quocientes Locacionais (QLs) para serviços e comércio que podem ser listados como segue: comércio de veículos com 1,201 e 1,977; representantes comerciais e agentes do comércio de veículos automotores com 1,295 e 2,558; manutenção e reparação de veículos com 1,245 e 2,242; representantes comerciais e agentes do comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo com 1,221 e 3,680; comércio atacadista de hortifrutigranjeiros com 1,072 e 1,898; comércio de bebidas com 1,190 e 1,886; comércio atacadista de produtos de fumo com 1,295 e 3,618 e comércio atacadista de produtos alimentícios em geral com 1,280 e 1,555.

Destacam-se também o comércio atacadista de instrumentos e materiais de uso médico, cirúrgico, ortopédico e odontológico com 1,295 e 1,473; o comércio atacadista de combustíveis sólidos, líquidos e gasosos, exceto gás natural e GLP com 1,999 e 1,816; comércio atacadista de GLP com 1,270 e 2,157; comércio de atacadista de mercadoria em geral, sem predominância de alimentos ou de insumos agropecuários com 1,295 e 1,139; comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – hipermercados e supermercados com 1,070 e 1,611; comércio varejista de produtos de padaria, laticínio, doces, balas e semelhantes com 1,199 e 1,674; comércio varejista de bebidas com 1,105 e 1,690; comércio varejista especializado de tecidos e artigos de cama, mesa e banho com 1,109 e 1,506 e comércio varejista de tintas e materiais para pintura com 1,169 e 1,452.

Na área de informações destacam-se o comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática com 1,141 e 1,458; comércio varejista especializado de equipamentos de telefonia e comunicação com 1,005 e 1,176; comércio varejista especializado de eletrodomésticos e equipamentos de áudio e vídeo com 1,052 e 1,610; comércio varejista de artigos médicos e ortopédicos com 1,262 e 1,625; comércio varejista de artigos de ótica com 1,173 e 1,244; comércio varejista de artigos de vestuário e artigos de viagem com 1,136 e 1,736; comércio varejista de jóias e relógios com 1,221 e 2,235 e comércio varejista de GLP com 1,145 e 1,053.

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

Em relação aos serviços transportes rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional apresenta QL de 1, 248 e 1, 637, quando a região e o estado são tidos como referência, respectivamente. Outros serviços que podem ser citados são: hotéis e similares com 1,190 e 1,339; restaurantes com 1,176 e 1,493; edição de jornais com 1,230 e 2,696; edição integrada à impressão de livros com 1,295 e 1,667; edição integrada à impressão de jornais com 1,165 e 1,011; atividades de exibição cinematográfica com 1,295 e 1,897; atividades de televisão aberta com 1,295 e 2,164; telecomunicações por fio com 1,219 e 1,468; operadores de televisão por assinatura por cabo com 1,295 e 2,242; suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação com 1,295 e 1,775.

Nos itens que englobam o sistema financeiro pode-se destacar que as caixas econômicas apresentam um QL de 1,141 e 2,539; crédito imobiliário 1,295 e 3,467; as financeiras com 1,295 e 4,576; previdência complementar aberta com 1,295 e 1,947; planos de saúde 1,422; administrações de cartões de crédito com 1,101 e 1,265; corretores e agentes de seguros, de planos de previdência complementar e de saúde com 1,236 e 1,107; atividades imobiliárias de imóveis próprios com 1,263 e 2,147; intermediação na compra venda e aluguel de imóveis com 1,295 e 1,345; gestão e administração da propriedade imobiliária com 1,295 e 1,005; atividades jurídicas, exceto cartório com 1,228 e 1,712; atividades de contabilidade, consultoria e auditoria contábil e tributária com 1,109 e 1,329; agências de publicidades com 1,295 e 1,736; atividades fotográficas e similares com 1,212 e 1,124; atividades veterinárias com 1,295 e 1,537; aluguel de fitas, DVDs e similares com 1,159 e 1,200; aluguel de objetos do vestuário, jóias e acessórios com 1,229 e 5,176; aluguel de máquinas e equipamentos para escritório com 1,295 e 2,142; agências de viagens com 1,227 e 1,957; atividades de transportes de valores 1,295 e 1,780; condomínios prediais com 1,278 e 1,138 e serviços combinados de escritório e apoio administrativo com 1,283 e 1,380.

No que tange a administração pública a defesa apresenta um QL igual a 1,295 e 14,066, respectivamente para a região e estado. Tal item é elevado devido à posição que Santa Maria ocupa no cenário militar em termos de região, estado e país, o segundo maior contingente militar do Brasil juntamente com o Rio de Janeiro. Neste item o sub-setor seguridade social obrigatória apresenta QL de 1,295 e 3,170. Como Santa Maria é conhecida como a “Cidade Universitária” os destaques no que tange educação são os seguintes: educação infantil – creche apresenta QL de 1,187 e 1,065; ensino médio com

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

1,295 e 1,679; educação superior a nível de graduação com 1,295 e 12,267; educação superior graduação e pós-graduação 1,295 e 2,850 e ensino idiomas com 1,295 e 2,788.

Os sub-setores que aparecem com outros itens que englobam atendimentos e serviços apresentam os seguintes QLS: serviços móveis de atendimento a urgências com 1,295 e 5,490; atenção de atividades ambulatorial, exceto por médicos e odontólogos com 1,214 e 8,498; atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica com 1,202 e 2,571; atividades de profissionais da área da saúde, exceto médicos e odontólogos com 2,215 e 2,349; atividades de assistência a idosos, deficientes físicos, imunodeprimidos e convalescentes prestadas em residências coletivas e participações com 1,115 e 2,882; serviços de assistência social sem alojamento com 1,263 e 1,301; atividades de exploração de jogos de azar e apostas com 1,295 e 2,345; clubes sociais, esportivos e similares com 1,267 e 4,417; atividades de condicionamento físico com 1,196 e 1,317; atividades de associação de defesa de direitos sociais com 1,080 e 1,213; reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos com 1,272 e 3,137; reparação e manutenção de equipamentos eletroeletrônicos de uso pessoal e doméstico com 1,222 e 1,861; cabeleireiros e outras atividades de tratamento e beleza com 1,180 e 1,850 e atividades funerárias e serviços relacionados com 1,151 e 2,013.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais deste trabalho levam em consideração o trabalho de PAIVA (2010) que tem como título anexo analítico a metodologia “fofa” (forças/oportunidades/fraquezas/ameaças) aplicada ao Corede Central e referenciada em: Fundamentos de um Programa de Desenvolvimento Econômico para o Corede Central. Para isso foi realizado o cálculo do Quocientes Locacionais (QLs) das atividades primárias, de transformação e de serviços para identificar as potencialidades econômicas endógenas de Santa Maria/RS.

Santa Maria é servida por uma malha com modais rodoviário, ferroviário e aeroviário verticalmente integrado que pode ter gerado um fator limitante do desenvolvimento local possibilitando transporte de produtos de elevada relação volume/valor, ou seja, que promovem uma transferência da renda (a mais alta do Estado) para fora conhecido “vazamento da renda”, não circulando e gerando um efeito

multiplicador desencadeador de desenvolvimento. Torna-se mais fácil produzir fora e transportar para abastecer o mercado consumidor de Santa Maria, que possui mais de duzentos mil habitantes, a quinta maior do estado, em termos de população.

Em relação aos serviços o município apresenta destaque no que diz respeito ao ensino e a serviços de saúde. Relativo ao primeiro, Santa Maria é conhecida com “Cidade Universitária” e constitui um Sistema Universitária Regional, gerando uma atração anual de estudantes que ingressam, não somente no ensino superior, mas também os que vem realizar segundo grau ou curso técnico ou preparar-se para prestar vestibular.

No que tange os serviços de saúde, os mesmos são possibilitados pela capacidade de formação em ensino superior e pós-graduação nas ciências da saúde oferecidas pela UFSM e Hospital Universitário (HUSM), que possibilita uma série de atendimentos diversificados em ambulatórios, hospitais públicos e privados, clínicas e consultórios que constituem um centro de convergência dos municípios de toda a região central como dos municípios da fronteira do Rio Grande do Sul. Nesse trabalho pode ser verificado que há um setor que fabrica instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos com QL acima da unidade na região e no estado, o que pode representar um “nicho” de desenvolvimento endógeno, pois há uma demanda para estes produtos, tanto em Santa Maria como para fora da região. Outro fator positivo para o setor que fabrica instrumentos e materiais para a saúde é poder utilizar-se de Pesquisa e Desenvolvimento, através das Universidades que permitem uma forma de inovação autônoma e com modernização constante, intrínseca nesse setor.

Em serviços, também deve ser considerado a relação entre o turismo e lazer e hotéis e similares, importantes para a região e para o Estado. Hotéis localizados em Santa Maria, podem suprir a demanda gerada pelo turismo na 4ª Colônia de Imigração Italiana da região Central. O setor de transformação que apresenta destaque maior é o arranjo produtivo da construção civil, que apresentam QL acima da unidade para a região e para o estado, fonte de geração de desenvolvimento “endógeno” e efeito multiplicador capaz de alavancar o desenvolvimento.

Ainda em relação ao setor de transformação destaca-se o setor voltado para a agricultura e pecuária que possui um potencial de geração de desenvolvimento, destacando-se os sub-setores produtores de adubos e fertilizantes, equipamentos para a agricultura e pecuária, exceto para irrigação, que apresentam um QL elevado em termos

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

de região e do Estado. Pode-se atribuir a especialização à localização central de Santa Maria, proximidade do mercado consumidor agrícola, com potencialidade de demanda, formado não só pela região central, como também pela região noroeste e a região da fronteira.

No setor rural, os *tradeables* agropecuários, produzidos no território apresentam baixíssimo encadeamento com o setor urbano (como arroz, milho e soja), mas mesmo assim merece atenção especial devido a sua importância em termos de região. Pode ser observado que a produção de hortigranjeiros e o comércio de hortigranjeiros apresenta um QL elevado na região e acima da unidade quando o estado é referência. A estrutura agrária de Santa Maria é formada por 74,75% por minifúndios e pequenas propriedades e verificou-se que há um vazamento da renda para aquisição de hortigranjeiros, frango, leite, ovos, frutas, peixes e suínos estimados em 310,5 milhões/ano. Como há uma demanda não suprida, o desenvolvimento e/ou intensificação destas atividades, que podem adaptar-se facilmente em minifúndios e pequenas propriedades, devido a baixa necessidade de capital e exigência intensa de mão-de-obra, abundante nestes estabelecimentos, constituem um potencial de desenvolvimento “endógeno” capaz de gerar emprego, renda e um efeito multiplicador local.

Desta forma todas as ações políticas ou planejamento estratégico devem focar aquelas atividades que poderão gerar demanda, aproveitando as oportunidades conjuntamente com os municípios da região. Parcerias devem ser buscadas, Santa Maria constitui um pólo e não uma ilha isolada e totalmente independente. As transferências são positivas, mas constituem forças “exógenas” de desenvolvimento, enquanto que o fortalecimento conjunto, através do aproveitamento de oportunidades regionais e locais cria fatores “endógenos” de desenvolvimento sustentável.

Salienta-se que as ações estratégicas de desenvolvimento devem contemplar questões “endógenas” de crescimento, sem visar às questões de curto prazo, mas sim visar o longo prazo focado naquelas que podem gerar demanda derivada ou que possuem uma demanda a ser suprida no município, região central ou em outras regiões do Estado. No setor primário acredita-se que para gerar desenvolvimento deve ser intensificadas ações de incentivo a produção de hortigranjeiros, frangos, leite, ovos, frutas, suínos e peixes nos minifúndios e nas pequenas propriedades, atividades essas que não exigem grande capital, escala de produção e geram renda em um curto espaço de tempo. Estas produções devem ser adaptadas a realidade local, por exemplo, a

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

produção de frangos deve ser incentivada não da forma como ocorre na produção com as integradoras, mas incentivar a produção de frangos “caipira”. Os incentivos devem contemplar, não somente a infra-estrutura básica nas propriedades através da criação de reservatórios d’água, créditos para irrigação e transporte, mas promover workshops de esclarecimentos sobre tais atividades buscando mudar a cultura existente da “produção das culturas capitalista”, existente na região, bem como o incentivo a criação de associações e cooperativas autônomas e independentes, sobrepondo-se as questões de mercado e de outros interesses. Todas as formas de “economia solidária” devem ser incentivadas para dinamizar “endógenamente” o desenvolvimento local/regional.

No setor de transformação as ações estratégicas devem centrar nos setores voltados para à agricultura, aproveitando as características agrícolas da região e do entorno, fortalecendo estrategicamente o setor produtor de máquinas equipamentos, adubos e fertilizantes. Na construção civil, integrada e especializada em uma cadeia dinâmica, todas as ações devem ser de estímulos para intensificação da especialização, através do fornecimento de infra-estrutura adequada para seu desenvolvimento. Esses setores podem usufruir das competências Universitárias e de P&D para estimular a adoção de estratégias de diversificação da matriz produtiva da cidade pólo em direção as atividades de “*high-tech*”.

Conclui-se que as ações estratégicas de desenvolvimento “endógeno”, de longo prazo, são fundamentais para o desenvolvimento de Santa Maria, bem como desenvolver-se com independência dos fatores “exógenos” (transferências públicas), não controláveis no sentido que podem expandir-se ou contrair-se sem considerar o desejo das forças locais. Não se trata de mudar as características da economia local são forças de uma diversidade heterogênea e positiva, mas sim fortalecer setores específicos “endógenos” de desenvolvimento da economia, capaz de gerar autonomia desenvolvimentista.

REFERÊNCIAS

BECK, U. **Liberdade ou capitalismo**– conversa com Johannes Willms. Tradução Luiz Antonio Oliveira de Araújo – São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BENKO, G. **A Ciência Regional**. Portugal: Celta Editora, 1999.

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

CHRISTALLER, W. *Central places in southern Germany*. EnglewoodCliffs: Prentice-Hall, 1966.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Fundação de Economia e Estatística**. Porto Alegre, 2009. Disponível em <www.fee.gov.br>. Acesso em dezembro de 2010.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Fundação de Economia e Estatística**. Porto Alegre, 2009. Disponível em <mapas.fee.tche.br/municipios-do-conselho-regional-de-desenvolvimento-corede-central-2008.html>. Acesso em janeiro de 2011.

FURTADO, M. F. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. REN (Revista Econômica do Nordeste), Fortaleza, v. 28, n.4, p.387-432, out/dez. 1997.

GREMAUD, A. G. et al. EQUIPE DE PROFESSORES DA USP. **Manual de Economia**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOLDRATT, E. **A Meta: um processo de aprimoramento contínuo**. São Paulo: Educador, 1997.

HARVEY; D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Santa Maria (RS), 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat>. acesso em janeiro de 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em: www.incra.gov.br. acesso em janeiro de 2011.

KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1980.

LÖSCH, A. **Teoria econômica espacial**. Buenos Aires: El Ateneo, 1957.

MARCONI, M. de A. & LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Ministério do Trabalho e Emprego**. Brasília 2011. Disponível em < <http://www.mte.gov.br/> >Rais e Caged – Acesso on-line. Acessado em fevereiro de 2011.

NORTH, D. *Location Theory na regional economic growth*. Journal of Political Economy, 63 (3): 243-58, jun. 1955. In SCHWARTZMAN, J. (org.) Economia

Análise das Potencialidades Econômicas Endógenas no Desenvolvimento do Município de Santa Maria/RS.

Regional. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. Tradução feita por Maria do Carmo Salazar Martins.

NUNES, O. M. **A produção de hortigranjeiros nas pequenas propriedades de Santa Maria. Monografia de Graduação.** Curso de Ciências Econômicas: UFSM, 2000.

PAIVA, C. Á. N. **Anexo analítico a metodologia “fofa” (forças/oportunidades/fraquezas/ameaças) aplicada ao Corede Central e referenciada em: Fundamentos de um Programa de Desenvolvimento Econômico para o Corede Central.** Disponível em <www.territoriopaiva.com>. Acesso em janeiro de 2011.

PAIVA, C. Á.; TARTARUGA, I. P.; ALONSO, J. A. **Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento.** In O ambiente regional. (Três décadas de economia gaúcha, v.1), p. 126-159, 2010.

PAIVA, C. Á. N. **Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região?** Porto Alegre: FEE, 2004.

PAIVA, C. Á. N. **Desenvolvimento regional, especialização e suas medidas.** Indic. Econ. V. 34, n. 1, p. 89-102. Porto Alegre: FEE, 2006.

PAIVA, C. Á. N. **Smith, Kalecki e North e os fundamentos de uma teoria do desenvolvimento de regiões periféricas em transição para o capitalismo.** Textos para discussão da FEE n.º10. Porto Alegre: FEE, novembro de 2007.

PERROUX, F. **A economia do século XX.** Lisboa: Moraes, 1967.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. Disponível em <www.santamaria.rs.gov.br>. Acesso em dezembro de 2010.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** São Paulo: FGV, 1996.

RICARDO, D. **Ensaio acerca da influência do baixo preço do cereal sobre os lucros do capital.** In: NAPOLEONI, C. Smith, Ricardo, Marx. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

ROSSETTI, J. P. **Introdução a economia.** 19. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RS EM MAPAS E DADOS. Disponível em <www.territoriopaiva.com>. Acesso em janeiro de 2011.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 11ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2004.

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

Luísa Cristina Carpovinski Pieniz¹

Resumo.

Este trabalho apresenta elementos constituintes no processo de Desenvolvimento, dando enfoque a possibilidade de promoção do desenvolvimento local, endógeno a partir dos atores envolvidos e suas formas de organização. Levando-se sempre em consideração as potencialidades e fragilidades deste Território, seja sobre os aspectos econômicos, seja sob o ponto de vista social. Neste sentido aparece o estado com papel importante de resolver através de suas funções públicas as desigualdades, sejam de infraestrutura, como de saúde, educação, entre outras. A cooperação através de Redes surge como estratégias para que os atores possam resolver suas limitações e promovam estratégias de competitividade no cenário que estão envolvidos, para que objetivo primordial de promoção do desenvolvimento a partir de dentro ocorra.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Território, Redes.

Abstract.

This paper presents evidence that constituents present in the process of development, focusing on the possibility of promoting local development, endogenous from the actors involved and their forms of organization. Always taking into account the strengths and weaknesses of this Territory, is about the economics, whether in the social point of view. In this sense trim the state with an important role to sort through their public duties inequalities are infrastructure, such as health, education. Cooperation between through networks arises as to strategies that actors can solve their limitations and promote competitiveness strategies that are involved in the scenario, that the primary objective of promoting development occurs from within.

Keywords: Development, Planning, Networks.

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre Desenvolvimento endógeno, territorial, local e seus elementos envolvidos, os atores, através das organizações, pessoas, conselhos municipais, Estado, organizações não governamentais e outras instituições e o modo

¹ Mestre em Desenvolvimento da Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS –UNIJUI, Especialista em Ciências Políticas e Graduada em Ciências Econômicas pela UNICRUZ. Professora horista UNICRUZ. Coordenadora do NEPI-Núcleo Extensão Produtiva e Inovação/ALTO-JACUÍ/UNICRUZ.

Email: luisa@unicruz.edu.br

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

como estejam organizados sejam em associações, sindicatos, cooperativas e ou Redes, são elementos importantes no processo de desenvolvimento de uma região. O desenvolvimento permeia o Estado que tem papel muito importante na execução dos serviços públicos, não somente na construção de hospitais, escolas, infraestrutura, mas no fomento para geração de emprego através da implementação de políticas públicas que oportunizem não só desenvolvimento econômico como social de determinada localidade.

A existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. O governo surge como um fato natural da evolução das sociedades humanas. Como forma de organização e disciplinar melhor as relações entre as pessoas.

As funções do governo na economia expandiram-se no presente século, as tendências de mudanças nas funções do Estado mostram a exigência de um Estado regulador da economia e protetor dos direitos sociais, agindo com participação mais efetiva no controle da distribuição da renda e da riqueza no país.

De acordo com Sachs (2004) o Desenvolvimento é um processo com duas vertentes:

Nível econômico, trata-se de diversificar e complexificar as estruturas produtivas locais, logrando, ao mesmo tempo, incrementos significativos e contínuos da produtividade de trabalho, base do aumento do bem-estar; Nível social, deve-se, ao contrário promover a homogeneização da sociedade, reduzindo as distâncias sociais abismais que separam as diferentes camadas da população.

O debate sobre desenvolvimento vem ocorrendo a muitos anos e envolve instituições públicas, privadas, universidades, que ao discutir esta temática começaram a focalizar o Desenvolvimento endógeno, que prioriza o desenvolvimento regional, que oportuniza a diminuição das desigualdades sócias de determinada região.

O Desenvolvimento Local/regional refere-se a um determinado processo de territorialização que contempla a dimensão da reterritorialização, capaz de estimular as potencialidades e contribuir para superação dos desafios locais/regionais, que privilegie a dimensão da inclusividade, capaz de eliminar privações ou não-liberdades, capaz de promover os atores/agentes regionais à condição de sujeitos, que envolva os territorializados, os que estão em processo de desterritorialização e os já desterritorializados, potencializando sua capacidade de auto-organização, implementando uma dinâmica territorial do Desenvolvimento mais autônoma, não privatista,

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

menos desigual e segundo a lógica da sociedade.(DALLABRIDA e BECKER, 2003, p.206)

Neste trabalho pretende-se enumerar referenciais importantes que levam a afirmativa que o desenvolvimento a partir do envolvimento local, das redes onde englobam pequenas e médias empresas, as redes sociais, o Estado com maior participação através de suas políticas econômicas e sociais e principalmente a sociedade civil envolvida neste debate, tornam-se elementos definitivos para a promoção do Desenvolvimento, tantos nos aspectos materiais como imateriais.

2 ELEMENTOS BÁSICOS CONSTITUINTES DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO/LOCAL/REGIONAL/TERRITORIAL: REDES, ATORES E TERRITÓRIO.

2.1. O Estado e o Desenvolvimento Local

Uma questão primordial que sempre é preciso responder, o que é Desenvolvimento? E Desenvolvimento Endógeno? Como ele acontece? Quais são os atores envolvidos? Que vantagens ele produz? E principalmente, o papel dos atores neste processo. No Brasil, o Estado Brasileiro reconcebido com a nova Constituição Federal de 1988, foi novamente reorganizado, onde o discurso estabelecido era de atender os anseios da coletividade, de um lado um Estado da livre iniciativa e de outro lado, um Estado que apresenta traço desenvolvimentista, que é capaz de fomentar o Desenvolvimento através de políticas econômicas e sociais. Este Estado que pretende redesenhar seu papel, como agente de Desenvolvimento nacional, expresso em um Estado Democrático de Direito.

A crise de depressão econômica da década de 30 deu origem a estudos que verificaram a necessidade da presença do Estado para controlar a inflação e combater o desemprego. A população, nos dias de hoje, também exige uma ação do Estado, seja através da política econômica ou fiscal, tendo sempre como fim o bem estar social.

A crise econômica e política que se manifesta na década de 30 abre espaço para a ascensão de uma nova proposta de Desenvolvimento, com base no fortalecimento do processo de industrialização e que encontra no Estado getulista respaldo para a transformação da proposta em um projeto nacional de Desenvolvimento.(MENDES, 2005, p.271).

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

Conforme Giacomini (1989): “o economista inglês John Maynard Keynes, deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias da crise depressiva dos anos trinta.” Para Keynes, antes da perda total da liberdade individual num regime coletivista, era preferível a perda de parte da liberdade econômica. Para quem? Para o Estado.

No modelo de Keynes, o governo desempenha função precípua como forma de suplementar a insuficiência de demanda do setor privado. A interferência do Estado, no entendimento de Keynes "deveria autuar apenas no lado da demanda, e assim mesmo estimulando os gastos públicos ou reduzindo os impostos, se e quando houvesse insuficiência de demanda efetiva e crise de desemprego.” (PEREIRA, 1999, p.90).

Isto mostra que Keynes rejeitava a idéia do papel do governo como produtor de bens e serviços, competindo com a iniciativa privada, ou financiando seus gastos com novos impostos e alíquotas mais elevadas. Então se caracteriza um Estado regulador que visa atender as necessidades dos usuários de bens e serviços, utilizando instrumentos que incentivem a produção e a distribuição.

A Década de 50 é marcada pelo processo de industrialização, processo de substituição das importações, aumento da participação do Estado, através da geração de infraestrutura básica e o Plano de Metas adotado no governo Juscelino Kubitscheck. Já nos anos 60/70, o Brasil vive o período de grandes transformações políticas e econômicas, inflação, regime militar, queda da taxa de crescimento da renda brasileira, entre outros indicadores.

Na década de 1980/ 1990, marca a economia brasileira o novo choque do petróleo, acrescido de aumento dos juros internacionais, que provocaram recessão, queda da renda, inflação, desemprego e aumento significativo da dívida externa. Entra o processo de reabertura democrática no país através das eleições para presidente, implantação de planos de estabilização fiscal e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O processo de ditadura militar trouxe sérias dificuldades para o Desenvolvimento do país:

O autoritarismo político, que a partir de 1964 neutralizou por duas décadas todas as formas de resistência dos excluídos, exacerbou as tendências anti-sociais do nosso Desenvolvimento mimético. Esse autoritarismo, como um deus mitológico, apresentou duas faces. Se, por um lado, favoreceu os interesses criados da área econômica, por outro lado, agravou o isolamento da

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

esfera política, que adquiriu crescente autonomia sob a forma de poder tecnocrático. Implantou-se a fantasia geopolítica aberrante da “potência emergente”.(FURTADO, 2000, p.3)

Na década de 90, os anos foram considerados de mudanças, principalmente para o setor privado, em razão do processo de abertura da economia, chamado de globalização, também pelas privatizações ocorridas nas Brasil e baixos indicadores, tais como PIB per capita, analfabetismo, taxa de mortalidade infantil, desemprego, que refletem diretamente no Desenvolvimento do país. Atualmente, são temas da política econômica, a política monetária, a política fiscal, as políticas cambiais, associadas a um projeto de crescimento econômico que produza Desenvolvimento. A retomada do crescimento proposta dentro da atual economia brasileira é uma questão aberta e amplamente discutida pela sociedade.

O crescimento econômico, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o Desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. (Furtado, 2004)

O século XX , no Brasil é marcado pela modernização das indústrias , ampliação do parque industrial, crescimento no setor dos agronegócios, estabilidade da inflação, investimento em setores energéticos, valorização da moeda, são pontos importantes para o crescimento econômico. No entanto os indicadores sociais apresentam dados que permitam concluir que no Desenvolvimento ainda precisamos avançar.

O Desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder as aspirações da coletividade (FURTADO, 2004, p.4).

Neste sentido o Desenvolvimento passa a ser concebido sob diferentes conceitos, para Sachs (2004), o Desenvolvimento é um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos. Ele contém uma condicionalidade ambiental explícita. Afirma ainda, que o Desenvolvimento deve ser medido a partir de vários fatores, onde os fatores culturais e a educação são primordiais, mesmo a cultura não sendo possível de ser quantificada ela pode classificar o Desenvolvimento, seja pela culinária, vestimenta, artesanato, artes e línguas.

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

Dallabrida e Fernández (2005) entendem que o Desenvolvimento, além da dimensão tangível (material), que tem nos aspectos econômicos, sua expressão maior, possui uma dimensão intangível (imaterial). Assim, dentre os fatores causais do Desenvolvimento, a dimensão possível de ser expressa pelos indicadores econômicos refere-se à dimensão tangível, enquanto a intangível refere-se à capacidade coletiva para realizar ações de interesse social.

Se o Desenvolvimento transcende as questões somente econômicas e envolve outras questões também subjetivas, o Desenvolvimento passa a ser estudado de uma maneira mais particular, a partir das características locais de determinado território, a fim de melhorar a vida daquela comunidade, e alguns autores denominam este Desenvolvimento como Desenvolvimento endógeno, levando em conta as particularidades e envolvimento dos diferentes atores desta localidade.

O Desenvolvimento endógeno depende das organizações, instituições, Estado e sociedade civil se envolverem e mobilizarem para identificar suas potencialidades e também suas fragilidades a fim de promoverem ações que geram distribuição de renda e emprego nas suas localidades, mesmo sabendo que o território não é isolado e depende das políticas econômicas e sócias do país.

O Desenvolvimento, gerado endogenamente, requer criatividade no plano político, e esta se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de vontade coletiva. O refinamento da sensibilidade(FURTADO, 2000, p.3)

As diferenças entre as regiões, sejam econômicas, sociais, culturais, ambientais, financeiras, humanas, dificultam a uniformização de idéias padronizadas de Desenvolvimento. Neste sentido surgem ideias a partir dos atores de cada localidade que através da cooperação criam alternativas de produção e distribuição das riquezas entre o território, a fim de garantir o Desenvolvimento. O território passa ser elemento importante dentro das estratégias traçadas pelos atores, onde se cria um espaço onde trabalhador, empresas, Estado e demais instituições se fundem em conselhos, fóruns, seminários e passam discutir alternativas de melhor a vida das pessoas daquela localidade.

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

O Desenvolvimento Local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos (BUARQUE, 2002, p.25).

Desenvolvimento Territorial para Dallabrida e Becker (2003) pode ser entendido como um estágio do processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas a melhoria da qualidade de vida de sua população.

2.2. As Pequenas e Médias Empresas e as Estratégias de Redes

O dinamismo econômico de um território pode ser fomentado pela união das empresas em redes que poderão promover o Desenvolvimento endógeno através da agregação de valor aos seus produtos, compartilhar tecnologia, ter vantagens competitivas e com isso um novo dinamismo econômico para o território. Percebe-se que cada vez mais pressões competitivas pairam sobre o ambiente das pequenas e micro empresas, e essas por sua vez necessitam desenvolver estratégias e competência no ambiente que as cerca, então a ideia de redes busca fortalecer estes empreendimentos. O conceito de Rede emerge na literatura associada como forma de promoção do Desenvolvimento Territorial, a rede passa a ser uma construção coletiva representada por atores sejam pessoas físicas ou jurídicas, onde organizações, sociedade civil, lideranças e voluntários interagem para alcançar resultados coletivos que promovam suas localidades e se entorno.

O objetivo sobrepõe a visão individual de cada ator e reafirma a importância da contribuição de cada ator para a construção do coletivo. Os objetivos podem diferir entre os atores, dentro das expectativas de cada um e em relação aos seus objetivos, tais como necessidades, estabilidade, legitimação, eficiência, entre outros.

Segundo Buarque (2004), “Toda Região (microrregião, município e localidade) pode ser competitiva em algumas áreas e setores e seguramente tem vantagens competitivas a serem desenvolvidas ou exploradas, com base em suas potencialidades, desde que sejam criadas externalidades adequadas”. Ou seja, o entorno também deve ser envolvido, seja com infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e envolvimento dos diversos atores e o papel do Estado.

Para Castells (1999 apud LORIGADOS, LIMA e SANCHEZ), o Estado continua

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

sendo essencial na regulação econômica, de representação política e de solidariedade social, mas dentro de limites estruturais e culturais e com formas de atuação que são historicamente novas. Menciona o Estado-rede que aparece como resposta a inovação, aos novos processos tecnológicos, da comunicação, das pessoas, empresas, territórios e organizações. Segundo ainda Castells, o processo de construção do Estado-rede combina oito princípios de funcionamento administrativo:

- Subsidiariedade, onde a gestão administrativa deve situar-se, para cada problema ou tarefa, no âmbito mais descentralizado possível em que possa desempenhar-se eficazmente.
- Flexibilidade, onde se propõe uma estrutura reticular e uma geometria variável para dar conta das constantes mudanças que estão ocorrendo no mundo.
- Coordenação, onde a administração seja capaz de estabelecer mecanismos permanentes de cooperação de todas as instituições presentes na Rede.
- Participação cidadã, pois, sem a participação, não se percebe a legitimidade e, portanto, nenhuma ação estratégica do Estado será entendida pelos cidadãos.
- Transparência administrativa, o mais importante princípio do governo, porque tolera o mínimo de nepotismo e corrupção.
- Modernização tecnológica, sendo que a adoção deste princípio pela gestão pública implica mais investimentos, não apenas em equipamentos, mas, também, em treinamento de recursos humanos.
- Transformação dos agentes da administração, que significa profissionalização dos funcionários, tornando-os mais competentes e mais bem pagos do que seus concorrentes da iniciativa privada.
- Retroação na gestão que garantiria os efeitos de aprendizagem e da correção de erros, necessária em toda organização.

Outras redes que podem promover o Desenvolvimento social são redes de educação, saúde pública e assistência social. Os serviços essenciais que garante o bem-estar da população deveriam ser providos pelo Estado, como o aparelho do Estado não consegue atender todas as demandas sociais, poderiam trabalhar em redes dentro da região e envolvendo atores locais e instituições públicas e privadas. Sachs (2004), afirma a universalização do acesso aos serviços sociais afigura-se como um componente

essencial do tripé de Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado.

Oliveira e Wittmann (2003), afirmam que Nações e regiões têm se articulado (especialmente, via aglomerados ou redes) para a melhoria da competitividade. As empresas adotam como estratégia a cooperação através de redes, pois percebe-se que cada vez mais pressões competitivas pairam sobre o ambiente das pequenas e micro empresas, e essas por sua vez necessitam desenvolver estratégias e competência para competir com sucesso no ambiente que as cerca.

A cooperação através das redes tornou-se alterativa na Itália, para os pequenos empreendimentos. Spaltro (1999), “na solução de problemas econômicos da Itália, acabando com o desemprego, em virtude da mobilidade do sistema, que a cada mudança cria novas oportunidades de negócios e emprego”.

Empresas de um mesmo segmento e, especialmente, de uma mesma região não são concorrentes, mas irmãs, e que irmãos devem colaborar entre si. A justificativa real, porém, e apropriada base das redes em si é uma só: juntar esforços em funções em que se necessita de uma escala maior e maior capacidade inovativa para sua viabilidade competitiva. Pequenas empresas normalmente são mais flexíveis e ágeis do que as grandes empresas nas funções produtivas. Se essas pequenas empresas puderem agregar vantagens de grandes empresas, em funções como logística, marca ou tecnologia, elas terão grandes chances de competição. (CASAROTTO e PIRES, 2001, p.41-42)

2.3 Formação das Redes Empresariais

Segundo Neto (2000), existe uma série de conceitos abrangente sobre Redes:” em uma primeira aproximação, pode-se referir à noção de um conjunto ou uma série de células interconectadas por relações bem definidas.”. Ou ainda:

Dessa forma, as redes estão situadas no âmago da teoria organizacional, e pode-se compreender que uma rede interfirmas constitui-se no modo de regular a interdependência de sistemas complementares (produção, pesquisa, engenharia, coordenação e outros), o que é diferente de agregá-los em uma única firma. Portanto, as competências e atribuições de uma rede de empresas estão basicamente ligadas ao processo de coordenação que uma coalizão interfirmas pode empregar. (Amato, 2000, p.46)

No sentido de aumentar a competitividade de pequenas empresas, para atuarem no mercado em que estão inseridas, as Redes surgem como estratégias de crescimento destas empresas, diante do ambiente em que estão inseridas, em uma economia

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

globalizada. As pequenas empresas organizadas em Redes de Cooperação tem condições de adequarem-se as exigências do mercado, garantido sua permanência e conseqüentemente desenvolvendo novos produtos ou serviços, que promoveram o desenvolvimento das localidades onde estão inseridas.

Casarotto e Pires (2001), afirmam que “a cooperação entre pequenas empresas é algo tão irreversível como a globalização, ou melhor, talvez seja a maneira como as pequenas empresas possam assegurar sua sobrevivência e a sociedade garantir seu desenvolvimento equilibrado.”.

A cooperação necessita de troca de informações entre várias empresas, estabelecimento de um intercâmbio de idéias, desenvolvimento de visão estratégica, definição de áreas de atuação, análise conjunta dos problemas e solução em comum e definição das contribuições dos parceiros. (Casarotto e Pires, 2001,p.39)

O Mercado, elemento econômico, é o lugar onde as pequenas empresas realizam suas transações comerciais, vendem , compram, trocam informações e principalmente insere-se na economia globalizada, tendo acesso principalmente as novas tecnologias. As redes estão presentes nas transações comerciais, sejam geográficas ou virtuais, onde a tecnologia da informação assume papel acelerado nos tempos presentes, dando novo enfoque econômico nas transações.

Ao contrário do mercado geográfico da Era Industrial – que se baseava na idéia de soberania e de vendedores e compradores autônomos engajados em transações distintas, sendo independentes uns dos outros – a economia no ciberespaço une as empresas em redes profundas de relações mutuamente interdependentes, onde compartilham atividades e ocupações.(RIFKIN,2004. p.15)

Para o Instituto Alemão para o Desenvolvimento – IAD, a cooperação em uma região é criada por quatro fatores(Casarotto e Pires):

- Ação conjunta do estado, empresariado e outros atores para aperfeiçoar o tecido institucional;
- Entrelaçamento entre empresas;
- Entrelaçamento entre instituições de suporte;
- Competitividade ao nível de empresa: flexibilidade, agilidade, qualidade

e produtividade.

Assim as pequenas empresas podem ser competitivas, ao se inserirem em redes, as redes criadas a partir das regiões, procuram trabalhar dentro das características regionais, principalmente nas estruturas de produtos e possibilidade de mercado, agregando assim vantagens competitivas que atuam no seu crescimento dentro da economia, gerando desenvolvimento para a sua localidade. Não necessariamente as empresas necessitam trabalharem em redes de cooperação, existem outros tipos de redes, que permitem aproximação das empresas para ações conjuntas.

As Redes, segundo Netto (2000 apud Grandori e Soda, 1995), desenvolveram uma tipologia de redes interempresariais com base na compilação de diversas pesquisas. São as seguintes: Redes Sociais, Redes Burocráticas, redes Proprietárias (complexos industriais), Cluster regionais e setoriais. Assim a maneira como as empresas estejam agrupadas, com objetivos comuns, permite fortalecer o seu negócio individual e oportunizar o crescimento coletivo das demais, onde as ações contemplam-se entre as empresas, principalmente nos aspectos da gestão do seu negócio, pois são formadas alianças estratégicas entre as empresas.

Os elementos básicos de Desenvolvimento endógeno/local/ regional/territorial, necessitam de redes, atores e um território que promovam permanentemente a discussão sobre estas temáticas, onde o espaço, associado aos grupos existentes e forma de organização das pequenas e médias empresas, promovam o processo de Desenvolvimento econômico e social da região a qual pertencem.

Para Casarotto e Pires (2001), a retirada do Estado da Economia e de muitas funções sociais pressupõe que outras forças privadas assumirão os papéis. O pressuposto é de que organizações espontâneas possam assumir os papéis. Será a era das tribos, ou grupos: grupos de pessoas, grupos de empresas, grupo de cidades e grupos de países.

3 CONCLUSÃO

São muitos os conceitos de Desenvolvimento para Bassan e Siedenberger (2003), “esse novo enfoque dado ao Desenvolvimento voltado para o lugar (local) tende a reduzir mais as desigualdades no momento em que se observa e se age localmente, aproveitando e ponderando as diferenças e potenciais de cada região”.

Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial: redes, atores e território

As mais diversas contribuições sobre Desenvolvimento deixam evidências que através do desenvolvimento a partir do local, isto oportunizará a melhoria da renda, à qualidade de vida da população, a cooperação entre diversos atores, que deixam de serem competidores e passam a serem aliados e com isso o território passa a ser dinâmico dentro da região a qual pertence, ao estado e ao país, inclusive inserindo-se no processo de globalização presente na Economia atual.

Para Vasquez Barquero (1988 apud SOUZA FILHO), podem-se identificar duas dimensões no Desenvolvimento regional endógeno. A primeira econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da forma mais produtiva possível, os fatores produtivos da região. A segunda sócio-cultural, onde os valores e as instituições locais servem de base para o Desenvolvimento da região.

Então o Desenvolvimento Endógeno é uma alternativa para diminuir os desequilíbrios regionais e que a distribuição da renda e riqueza permaneça mais concentrada na região, valorizando os valores culturais, políticos, despertando as potencialidades locais e diminuindo suas limitações, fazendo que o processo de desenvolvimento dentro do sistema capitalista seja menos excludente e oportunize ações de cooperação, superando contradições que o sistema apresenta, principalmente para as localidades mais carentes e distantes de políticas e atores que fomentem estas ideias.

Outro ator importante, são as instituições de ensino que possuem instrumental importante para promover estas discussões principalmente na mobilização dos atores para que as localidades apreendam a discutir e visualizar soluções para a melhoria da vida de cada cidadão.

O dinamismo econômico de um território pode ser fomentado pela união das empresas em redes que poderão promover o Desenvolvimento endógeno através da agregação de valor aos seus produtos, compartilhar tecnologia, ter vantagens competitivas e com isso um novo dinamismo econômico para o território.

Segundo Buarque (2004), “Toda Região (microrregião, município e localidade) pode ser competitiva em algumas áreas e setores e seguramente tem vantagens competitivas a serem desenvolvidas ou exploradas, com base em suas potencialidades, desde que sejam criadas externalidades adequadas”. Ou seja, o entorno também deve ser envolvido, sejam com infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e envolvimento dos diversos atores e o papel do Estado.

**Elementos básicos constituintes do desenvolvimento endógeno/local/regional/territorial:
redes, atores e território**

Esta temática é impossível de finalizar, inúmeras obras e autores, dedicam-se ao estudo de alternativas, importante é que o desenvolvimento a partir do território é uma saída para que o território deixa de ser excluído de todo processo de produção, e passe a ser dinâmico dentro da economia seja através de uma concepção empresarial ou governamental, mas que este processo de desenvolvimento integrado, articulado, que não existe um modelo único traga melhoria para a vida das pessoas destas localidades.

REFERÊNCIAS

BASSAN, Dilani S.; SIEDENBERG, Dieter Rugard. Desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: BECKER, Dinizar F; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares.**Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 137-153.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**23.ed.Rio de Janeiro:NDJ,2005.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2002.

CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis Henrique. **Redes de pequenas e médias empresas e Desenvolvimento Local: estratégias para a conquista de competitividade global com base na experiência Italiana.** São Paulo:Atlas, 2001.

CASAROTO, Filho Nelson; PIRES, Luiz. **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local.** SP: Atlas. 1998.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar F. Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. In: BECKER, Dinizar F; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares.**Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 175-213.

DALLABRIDA, Valdir Roque; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro. Inovação, Território e Desenvolvimento. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

FURTADO, Celso. Reflexões sobre a Crise Brasileira. **Revista de Economia Política,** v. 20, n.4, p.3, out/dez. 2000.

_____, Celso. Os desafios da nova geração. **Jornal dos Economistas,** n.179, p.4, junho. 2004.

_____, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** 4ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

GALBRAITH, John Kenneth. **A economia e o interesse público.** São Paulo: Pioneira, 1988.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

GIL, Antonio Carlos. **Técnicas de Pesquisa em Economia e elaboração de monografias**. São Paulo, 2002.

LORIGADOS, Wilson Batista; LIMA, Fernanda Teles de; SANCHEZ, Alessandra. **Administração Pública, Planejamento e Gestão**. São Paulo:[S.l.: s.n.], 1999, p.99-101.

MENDES, Judas T. G. **Economia – Fundamentos e Aplicações**.São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005.

MOTTA, Fernando C. P. & VASCONCELLOS, Isabella F. G. **Teoria Geral da Administração**. [s.n]. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

OLIVEIRA, Marco Antonio Fernandes de; WITTMANN, Milton Luiz. Sistema Integrado de Gestão: uma nova abordagem para integrar a competitividade das organizações com o Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p.285-318.

PEREIRA, Luiz C. B. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina**. [s.n]. São Paulo: 34 Ltda, 1996.

RIFKIN, Jeremy. **A Era do Acesso**. São Paulo, Makron Books, 2001.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SOUZA FILHO, Jorge Renato de. **Desenvolvimento Regional Endógeno, Capital Social e Cooperação**. Porto Alegre: UFRGS. Disponível em:
< <http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/Desenvolvreg.html> > Acesso em: 08 agosto, 2007.

SPALTRO, Enzo (Universidade de Bolonha). **Modelo Italiano de Organizações: As pequenas e Médias Empresas**. (Seminário CMA-UECE). 12,13 e 17.05.1999.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

Ana Lúcia de Paula Ribeiro¹

Silene Ceratti²

Djulia Taís Broch³

Resumo.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ampliado em 2009 tem por objetivo fornecer produtos da agricultura familiar para merenda escolar no âmbito estadual e municipal beneficiando 13 milhões de escolares em todo o país. O objetivo do trabalho foi conhecer e avaliar o desempenho do PNAE em municípios da Região Noroeste do Rio Grande do Sul. Foram realizados levantamentos junto a Emater, Secretária de Desenvolvimento Rural e Secretária da Educação em quinze municípios da região para obter os dados referentes ao número de escolas atendidas, número de produtores fornecedores de alimentos e os principais gêneros alimentícios fornecidos ao programa. As escolas atendidas e de produtores participantes do programa perfazem um total de 210 e 115, respectivamente. O PNAE proporciona incentivo e desenvolvimento da pequena propriedade rural criando mecanismos para o fortalecimento dos agricultores familiares, a formação de hábitos alimentares saudáveis e o desenvolvimento local nos municípios brasileiros.

Palavras Chave: Merenda escolar. Produtos agrícolas. Desenvolvimento rural.

Abstract.

The National School Nutrition Program (NSNP), expanded in 2009, aims to provide family farming products for school meals in the state and county scope, benefiting 13 million students across the country. The aim of the work was to identify and evaluate the performance of the program in counties of the Northeast region of Rio Grande do Sul State. Surveys were carried out in agreement with EMATER, Secretary of Rural Development and the Secretary of Education in fifteen counties of the region, to obtain the data regarding the number of schools attended, number of farmers supplying food and the main foodstuffs supplied to the program. Schools attended and producers participating in the program make up a total of 210 and 115, respectively. The NSNP proportionates incentive and development of the small farm, creating mechanisms for the strengthening of family farmers, and the formation of healthy eating habits and local development in the Brazilian municipalities.

Keywords: School Meal. Agricultural Products. Rural Development.

¹ Engenheira Agrônoma Doutora em Fitossanidade, Professor da Universidade de Cruz Alta-RS, UNICRUZ; aldpr2008@gmail.com

² Acadêmica do Curso de Agronomia da Universidade de Cruz Alta- UNICRUZ

³ Acadêmica do Curso de Agronomia da Universidade de Cruz Alta- UNICRUZ

1 INTRODUÇÃO

As primeiras iniciativas da alimentação escolar no Brasil datam da década de 1930, quando alguns estados e municípios mais ricos passaram a responsabilizar-se pelo fornecimento da alimentação em sua rede de ensino. A preocupação era com a desnutrição infantil, resultado de uma somatória de fatores fisiológicos (desnutrição de grávidas, lactantes e crianças), sociais (qualidade de vida das famílias) e econômicos (relacionados à renda e acesso aos alimentos).

Sob essa ótica, e como medidas intervencionistas, surgem políticas de suplementação alimentar materno-infantil, entre elas a alimentação escolar. Entretanto, somente no início de 1950, se começa a pensar na alimentação escolar como um programa público de forma singular. Na primeira metade do século XIX, foi criado, em 1954, o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que agia autonomamente desde o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) em 1953, até vincular-se ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 1955.

O período de 1970 até o final da década de 1980 foi marcado pela ascensão e declínio dos alimentos formulados introduzidos na alimentação escolar. No início da década de 1970, a ajuda alimentar internacional foi se escasseando, o que contribuiu para a instalação das primeiras indústrias alimentícias brasileiras com o fim de atender à demanda. Porém, os cardápios eram pobres em qualidade e sabor, e visavam apenas desenvolver as indústrias nacionais do ramo, fortemente asseguradas por esse mercado governamental (COIMBRA, 1982).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1979, mas somente com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, como programa suplementar à política educacional. Em 1993, inicia-se o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios com o intuito de aperfeiçoar o desempenho; introduzir mudanças na sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos *in natura* e semi-elaborados da localidade, o que permitiu melhorar a aceitabilidade das refeições e diversificar os cardápios (ABREU, 1996).

A promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que descentralizou o PNAE em PEAES e PMAES, sem necessidade de convênios, contratos, acordos, ou

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

documentos do gênero, possibilitou a transferência direta dos recursos federais aos estados e municípios para executar seus programas locais, com foco na formação de hábitos alimentares mais saudáveis, em respeito às tradições alimentares e dinamização da economia e vocação agrícola da região.

Em 16 de junho de 2009 foi sancionada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva a Lei 11.947/09 ampliando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e dispõe sobre a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, de acordo com o Artigo 14 (BRASIL, 2003). A Lei define a alimentação escolar como um direito humano e incorpora dimensões estratégicas para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional dos escolares com a valorização da cultura alimentar e da produção local, inclusão da educação alimentar e nutricional no projeto pedagógico da escola, promoção da saúde do escolar e fortalecimento da agricultura familiar.

O PNAE está inserido na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) desde 2005 como um dos seus eixos estruturantes de acesso aos alimentos.

Segundo Carvalho e Castro (2009, p.5),

A alimentação escolar envolve aspectos cultural-territoriais; interações socioeconômicas ambientais; político-institucionais; de respeito ao ciclo da natureza de ofertar alimentos para atender à necessidade básica do indivíduo de não sentir fome; entre outros, a fim de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Todo o sistema de compras da administração pública é regido pela Lei 8666/93. Esta Lei procurou moralizar a forma como o poder público se relacionava com os seus fornecedores, o que levou a um extremo rigor no tratamento dos processos de licitação. A Lei trata de forma igual à contratação de obras e serviços assim como a compra de alimentos para a merenda escolar, o que pode dificultar bastante à execução da diretriz de compra preferencial de alimentos junto a produtores agrícolas e ao comércio local.

Quando empregadas adequadamente, as compras públicas – o poder de compra – podem produzir um serviço de alimentação escolar sustentável que proporciona dividendos sociais, econômicos e ambientais, ao mesmo tempo

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

em que promove a cultura da sustentabilidade (MORGAN; SONNINO, 2010, p.72).

O Programa é atualmente coordenado nacionalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação. O referido órgão é responsável pelo repasse dos recursos financeiros para aquisição de alimentos, cabendo aos Estados e Municípios complementar estes recursos além de cobrir os custos operacionais (STURION et al., 2005).

Marsden (2003) ressalta que a formação de cadeias alimentares que reconectem os produtores e os consumidores, por meio da mediação das instituições públicas, podem até contra arrastar os modelos dominantes de abastecimento agroalimentar, dominados pelas longas cadeias do agronegócio e do setor varejista na distribuição de alimentos.

Dessa forma, mudanças significativas têm sido observadas na operacionalização do Programa, que se refletem na melhoria da qualidade dos serviços. Alterações na sistemática de compras, implantação de produção alternativa de alimentos e utilização de maior volume de alimentos *in natura* foram os procedimentos incorporados ao PNAE, especialmente nas duas últimas décadas (BORGES, 2005).

Na região Sul, a exemplo do Rio Grande do Sul, onde a agricultura familiar é mais especializada na produção de grãos (soja, trigo, milho), bem como naquelas regiões em que predominam estabelecimentos agropecuários com maior área média, são escassas as informações sobre a adesão dos municípios no PNAE na compra de gêneros da agricultura familiar para abastecer as escolas municipais e estaduais. Neste contexto, na tentativa de viabilizar novos mercados para a agricultura familiar, em 1998, entidades como a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag) foram responsáveis por um movimento regional, que começou a discutir a alimentação escolar como possibilidade de um novo mercado comprometido com o desenvolvimento local e com a soberania alimentar (MANUAL..., 2007).

Triches e Schneider (2010) avaliam que o PNAE, após a Lei nº11.947, passou a apresentar um grande potencial para tornar-se uma política de caráter estruturante, ao abrir a possibilidade de adquirir os gêneros alimentícios de produtores locais, gerando renda e beneficiando pequenos agricultores e comerciantes.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

Neste contexto, o objetivo do trabalho é conhecer e avaliar o desempenho do PNAE em municípios do Rio Grande do Sul, em escolas Municipais e Estaduais, bem como a adesão e fornecimento de produtos dos produtores familiares ao programa.

2 METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido nos municípios do interior do Rio Grande do Sul em escolas Municipais e Estaduais através de levantamentos realizados junto a Emater, Secretária de Desenvolvimento Rural e Secretária da Educação dos municípios. Foram obtidas informações quantitativas referentes ao número de escolas atendidas, número de produtores fornecedores de alimentos e os principais gêneros alimentícios fornecidos ao programa.

Os dados foram coletados nos meses de setembro a dezembro de 2012 em quinze municípios do rio Grande do Sul (Alto Alegre, Augusto Pestana, Bozzano, Caibaté, Campos Borges, Coronel Barros, Cruz Alta, Espumoso, Giruá, Guarani das Missões, Ijuí, Ibirubá, Júlio de Castilho, Mato Queimado e Sete de Setembro), pertencentes às regiões Noroeste, Central e Missões. Após a coleta dos dados, estes foram analisados quantitativamente, a fim de compreender a relação entre consumo, produção e políticas públicas alimentares a partir do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), buscando entender como ocorre à consolidação de sistemas diferenciados de produção e consumo de alimentos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base nos levantamentos realizados foi possível obter informações da abrangência do programa governamental que tem a finalidade de promover o desenvolvimento da agricultura familiar (Tabela 1). Os dados coletados permitiram identificar o número de produtores participantes e as escolas que são beneficiadas através do programa que proporcionam incentivos e o desenvolvimento da pequena propriedade rural.

Para um melhor entendimento sobre o que é agricultura familiar, Tomasseto et al (2009) a definem como uma forma de diversificação da produção, a qual vem se desenvolvendo em todos os pontos do mundo e tem como característica a predominância de mão-de-obra e gerenciamento por membros da família. Desse modo, por se caracterizar pelo trabalho familiar, é importante que ela seja fortalecida, para

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

prevenir o êxodo rural e sua aproximação com o PNAE pode representar uma boa estratégia para esse fortalecimento.

Segundo Schmitz e Mota (2007), toda a população agrária que administra um estabelecimento agrícola, como os assentados, agricultores de subsistência, posseiros, etc., deve ser incorporada na agricultura familiar. O estabelecimento familiar é simultaneamente uma unidade de produção e de consumo; uma unidade de produção e de reprodução social. Esses empreendimentos familiares têm duas características principais: gestão familiar e trabalho predominantemente familiar (DENARDI, 2001). Galvão et al. (2005) afirmam que, na unidade familiar, a produção se apoia no equilíbrio entre o consumo e o trabalho. Isso corresponde a uma microeconomia particular em que o volume de atividade é função direta do número de consumidores familiares e não do número de trabalhadores.

Tabela 1: Número de produtores rurais e escolas participantes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do RS, 2013.

Municípios	Produtores	Escolas Estaduais	Escolas Municipais
ALTO ALEGRE	2	1	2
AUGUSTO PESTANA	5	2	5
BOZZANO	8	2	1
CAIBATÉ	5	1	6
CAMPOS BORGES	10	2	1
CORONEL BARROS	1 Agroindústria de Panificados	1	1
CRUZ ALTA	6	2	44
ESPUMOSO	8	7	8
GIRUÁ	7	3	12
GUARANI DAS MISSÕES	6	2	8
IBIRUBÁ	1 Cooperativa (COPEAGRI)	-	7
IJUI	47	38	30
JULIO DE CASTILHOS	-	-	15
MATO QUEIMADO	2	2	3
SETE DE SETEMBRO	7	2	2
TOTAL	115	65	145

A partir dos resultados obtidos é possível identificar que o número de escolas municipais atendidas pelo programa é superior aos das escolas estaduais. O programa prevê a responsabilidade aos entes federados pela gestão dos recursos públicos,

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

possibilitando aumento progressivo e diferenciação do valor *per capita* às creches e escolas indígenas e quilombolas e exige a contrapartida financeira dos custos indiretos das prefeituras e ou estado e, também, para a melhoria dos cardápios e introdução de outros beneficiários que não recebem recursos federais. Neste sentido, observa-se uma aplicação de recursos pelas prefeituras no que diz respeito às contrapartidas no atendimento às escolas municipais.

O número de escolas atendidas perfaz um total de 210, entre escolas municipais e estaduais. Alguns municípios têm dificuldades de obter os recursos oferecidos pelos programas, tendo muitas vezes que recorrer a municípios próximos para atender a demanda, como é o caso de Cruz Alta, que recebe os alimentos oriundos dos municípios de Ijuí e Panambi. Essas ações governamentais têm como finalidade trazer uma dupla garantia. De um lado, a publicação de chamadas públicas para que os agricultores familiares participem dos processos de seleção e a compra por parte das prefeituras; e de outro, que seja garantida a qualidade e as quantidades programadas, bem como a pontualidade de entrega dos produtos por parte desses peculiares fornecedores, de modo que promova o desenvolvimento local e regional.

Os dados referentes à Região Noroeste do Estado trazem valores acima de R\$ 300.000,00 reais/ano provenientes do PNAE, promovendo assim o fortalecimento da agricultura familiar desta região. Estas iniciativas do governo federal promovem o desenvolvimento da região, geração de empregos e mais renda ao homem do campo, além de melhorar a alimentação dos estudantes estaduais e municipais, gerando mais qualidade de vida a estas crianças.

Os resultados apontam a baixa participação dos produtores rurais ao programa, possivelmente em função da legislação exigida pelos órgãos mantenedores para atender exigências fiscais e inspeções municipais e estaduais aos produtos e a dificuldade de manter uma escala de produção de frutas e hortaliças em pequenas propriedades rurais com reduzida tecnologia agrícolas e mão de obra. Para superar tais dificuldades alguns municípios apostam na criação de associações e cooperativas, como é o caso de Ijuí que possui 47 produtores sendo, três agroindústrias de panificação e duas agroindústrias de embutidos, tornando mais estável e seguro o atendimento ao PNAE. Cabe ressaltar que este município possui aproximadamente 75.000 habitantes, sendo o maior entre os municípios pesquisados.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

Em alguns analisados, o avanço de programas de compra da agricultura familiar ocorre de forma mais lenta. Nestas situações, torna-se necessário identificar produtores, capacitá-los para atender aos requisitos de qualidade exigida, auxiliá-los na preparação de documentação e estabelecer rotinas de atendimento e de entrega. Normalmente, o desenvolvimento de fornecedores inicia-se na escola, com programas de educação alimentar e recuperação de tradições e hábitos locais apoiados ou incentivados pelo Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE). Em momento posterior, há o envolvimento de Agrônomos, de assistentes sociais e do pessoal administrativo da prefeitura nas compras escolares.

A agricultura familiar se apresenta como alternativa modeladora de um desenvolvimento menos excludente e ambientalmente mais equilibrado. No debate sobre o desenvolvimento local, as especificidades produtivas e geradoras de renda e ocupação, expressivas na agricultura familiar, têm importância econômica e social e são motivadoras de políticas públicas (OLIVEIRA & RIBEIRO, 2002). Além da diversificação da produção, ao contrário da agricultura convencional, busca equilibrar o uso dos recursos naturais atuando ativamente no processo de transição para uma agricultura sustentável (TOMASETTO *et al.*, 2009). Para Veiga (1996), além da diversificação da produção, a vantagem da agricultura familiar é ter um perfil essencialmente distributivo e sustentável, além do fortalecimento dos agricultores.

Há uma grande diversidade de produtos agrícolas (Tabela 2), que podem ser adquiridos pelas escolas, com o objetivo de melhorar a alimentação dos alunos e incluir a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem.

Tabela 2: Os principais produtos fornecidos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em municípios do RS, 2013.

Hortaliças	Hortaliças	Frutas	Panificados	Carnes/outros
Abobora	Cebolinha	Laranja	Biscoito caseiro	Filé de peixe
Abobrinha	Cenoura	Limão	Bolacha	Frango colonial/pedaços
Alface	Chuchu	Melancia	Cuca	Linguicinha
Alho	Couve	Morango	Massa caseira	Carne de gado moída/2 ^a
Amendoim	Couve flor	Melão	Pão	Carne moída
Batata doce	Couve manteiga	Polpa de fruta	Pão de trigo	Ovos
Batata doce	Mandioca	Uva	Queijo colonial	Salsicha
Bergamota	Moranga			Doce de fruta
Berinjela	Pepino			Mel

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

Beterraba	Pimentão	Milho verde
Brócolis	Repolho	Suco de uva
Cebola	Tomate	Temperos
	Vagem	

Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável, utilizando alimentos básicos, respeitando as referências nutricionais, a cultura alimentar local, levando sempre em conta a diversificação agrícola da região, uma alimentação saudável e adequada, além da sustentabilidade. Os cardápios deverão oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana. Estas iniciativas públicas geram um desenvolvimento sustentável, que significa adquirir gêneros alimentícios diversificados e produzidos regionalmente.

O grupo das hortaliças possui maior expressão por ser uma atividade já consolidada pelos agricultores familiares e pelo fato de não tem maiores adequações aos padrões exigidos de certificação, como acontece com produtos embutidos e panificados. Produtos processados tendem a sofrer maior fiscalização e necessitam de grandes investimentos reduzindo a oferta destes produtos ao programa.

Os cardápios devem ser programados, obrigatoriamente, com utilização de 70% dos recursos federais na aquisição de produtos básicos, dando prioridade aos alimentos *in natura* ou semi-elaborados. Os demais 30%, utilizados na compra de produtos industrializados justifica-se pela própria heterogeneidade de execução em cada localidade; condições de infra-estrutura e de acesso às escolas. Em muitas regiões, principalmente rurais, não há refrigeradores, em outros casos, não há produtores locais com estrutura para fornecer alimentos *in natura* ou semi-elaborados, por isso não é possível abolir totalmente os produtos industrializados.

Para a melhoria dos cardápios, o poder público deve apoiar a diversificação, adquirindo especiarias e temperos locais; financiando hortas escolares ou comunitárias; e propiciando a capacitação dos merendeiros. A inserção de alimentos nutritivos e *in natura*, como as frutas de época ou hortaliças e legumes da localidade, é forma de associar hábitos alimentares saudáveis ao desenvolvimento sustentável.

Com base nas recomendações nutricionais do PNAE e na disponibilidade local/regional de alimentos (produção e comércio) o técnico responsável é capaz de fazer a seleção dos gêneros que melhor atendam o programa, devendo ser submetidos a controle de qualidade para prevenir que qualquer alimento, que não seja ou não esteja

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

em estado apropriado de consumo, ponha em risco a saúde da clientela e, também, para que os recursos sejam aplicados de forma adequada.

Entre os fatores limitantes observados a uma maior aproximação entre agricultura familiar e alimentação escolar nos municípios figura a ausência de Cooperativa de agricultores e a falta Inspeção Sanitária Municipal. Também, as ações vistas pelos gestores municipais como incentivadoras da produção familiar não têm resultado em incentivo concreto à produção destes alimentos, o que aponta para a necessidade de uma avaliação coletiva sobre essa questão que forneça elementos para o planejamento de ações estratégicas nessa direção.

Neste caso, é importante esclarecer e capacitar produtores rurais locais para que estes se organizem e passem a fornecer gêneros alimentícios para a prefeitura de forma individual ou organizada em associações ou cooperativas. No primeiro caso, torna-se necessário obter informações sobre como emitir uma nota do produtor. No caso da organização em associações ou cooperativas, o passo inicial é obter o registro junto aos órgãos de fazenda municipais, estaduais e federais.

As ações vinculadas ao PNAE, no modelo descentralizado, ou seja, após a municipalização da merenda escolar, centravam-se no estímulo ao associativismo e à profissionalização dos produtores agrícolas familiares. Neste modelo de administração, a prefeitura seria o agente promotor da associação entre alimentação escolar e desenvolvimento local. Entendemos que este desenho descentralizado do PNAE para promover o desenvolvimento local é o que apresenta maior funcionalidade, especialmente, para pequenos municípios. Com isso, é possível gerar estímulos sobre a pequena produção agropecuária que leva vantagens no que se refere à logística e ao preço/qualidade dos produtos para negociação local. Vale dizer, no entanto, que esta regra não se aplica à gestão da alimentação escolar nos grandes municípios e também para a compra de gêneros não perecíveis para os quais as aquisições em grandes quantidades podem representar uma redução de custos (BELIK & SOUZA, 2009).

O poder público pode também criar uma Central Municipal de Compras de produtos da agricultura familiar, que terá como função aproximar produtores de distribuidores facilitando a compra e venda de produtos agrícolas para os programas municipais de alimentação ao mesmo tempo em que leva à dinamização da agricultura local.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

O município de Pelotas, outra cidade do Rio Grande do Sul, a prefeitura local desenvolve desde 2001 um projeto de merenda ecológica pelo qual compra alimentos orgânicos produzidos por cooperativas da região para o abastecimento de 20 escolas municipais, nas quais estudam 800 alunos. Além dos benefícios nutricionais que os alimentos livres de agrotóxicos propiciam aos alunos, o projeto possibilitou o desenvolvimento da economia local. Quando foi implantado, uma das cooperativas organizou-se com cerca de 100 pequenos agricultores. Com o aumento da demanda e a garantia de um mercado regular, as cooperativas cresceram e hoje cerca de 240 famílias de produtores trabalham na produção de feijão, batata, cenoura, beterraba, couve e outros alimentos. O acordo com a prefeitura também gerou o nascimento de uma pequena agroindústria nas cooperativas, para a produção de sucos de fruta. Os agricultores afirmam que 30% do que produzem é para o abastecimento das escolas e que, com a garantia da compra por parte da prefeitura, é mais fácil planejar investimentos para otimizar a produção (BELIK et.al., 2013).

Outro exemplo é no município gaúcho de Hulha Negra, a administração que assumiu a prefeitura em 1997 estabeleceu um projeto de desenvolvimento e inclusão social, e um dos programas criados foi o Programa Oportunidades de Mercado (POM) que tinha como principal objetivo criar mecanismos de incremento da renda aos pequenos agricultores. Uma das ações deste programa era justamente implementar a merenda escolar regionalizada, ou seja, incluir a produção familiar local no mercado institucional. Para viabilizar a participação da produção familiar local neste mercado, foi criada a Associação dos Produtores Coloniais de Hulha Negra (APROCOHN), uma associação com caráter comercial na qual estão representadas as comunidades rurais do município. A APROCOHN adquiria os produtos dos agricultores e vendia para a prefeitura, mediante emissão de nota fiscal.

Outra providência importante poderia ser o incentivo à criação de hortas escolares administradas por famílias ou cooperativas de produtores para oferta local. Para tanto, o poder público deveria disponibilizar áreas ociosas em terrenos municipais e áreas contíguas às escolas. Este é um elemento importante para o funcionamento de uma relação direta entre fornecedores e compradores, no que se refere à qualidade dos alimentos fornecidos. Ao mesmo tempo, a proximidade das áreas de produção permite o desenvolvimento de atividades escolares tendo a merenda produção, relações de trabalho, conteúdo nutricional e outros elementos como ponto de destaque.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

Neste sentido, temos uma grande variedade de produtos que podem ser adquiridos pelas escolas, porém falta à especialização da propriedade familiar rural, em detectar este nicho de mercado e atender de maneira mais eficiente ao programa. Esta diversificação de produtos também pode ser vista como fortalecedora da autonomia das unidades familiares, diminuindo a vulnerabilidade do sistema agrícola. Tais produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar, existentes na região onde foi realizado o levantamento, enquadram-se no PNAE e são utilizados para atender em parte o programa governamental.

Assim, para além do âmbito econômico da agricultura familiar é importante valorizar os aspectos sociais e ambientais da produção familiar no processo de construção de uma agricultura mais sustentável. Para implementar a alimentação escolar com produtos sustentáveis será sempre necessário contar com o compromisso efetivo e a vontade política dos atores envolvidos no processo tais como, a comunidade escolar, os produtores rurais, os pais e, principalmente, os gestores públicos na busca de uma cultura de sustentabilidade, devendo-se entender o programa mais como um serviço de saúde do que como um serviço comercial, de forma a consolidá-lo como um direito social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se que a Lei nº11.947 gerou mudanças na execução do PNAE nos municípios avaliados. O PNAE cria mecanismos para o fortalecimento dos agricultores familiares, a formação de hábitos alimentares saudáveis e o desenvolvimento local dos municípios brasileiros, por meio de compras públicas e permite o fortalecimento da agricultura familiar.

É importante a continuidade, afirmação e ampliação deste programa e o engajamento dos administradores do ensino público como secretários estaduais e municipais, prefeitos, coordenadores, diretores, professores, agentes educacionais e comunidade escolar para incentivar esta conquista que pode dar sentido à uma política de segurança alimentar e nutricional que construa um futuro em que a desnutrição, o analfabetismo e os desenvolvimento agrícola.

O PNAE tem sido um instrumento capaz de legitimar a sustentabilidade nas suas diferentes dimensões, pois busca a localização e a regionalização da alimentação escolar; constitui-se em expressivo mercado consumidor de diferentes demandas reprimidas bens e serviços da economia urbana (gerando emprego e renda) e rural (ao

adquirir produtos da agricultura familiar, mantendo o produtor e sua família no campo); permitindo a inclusão tanto de beneficiários como fornecedores, e respeitando culturas, tradições e comportamentos alimentares tão diferenciados.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Merenda Escolar**. 1995, v.15, n. 67, jul.-set. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/cibec/linha> Acesso em 10 de maio de 2013.

BELIK, W.; CHAIM, N.A.; WEIS, B. **O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local**. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/07O073.pdf> Acesso em 12 de junho de 2013.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 33 | jul./dez, 2009**

BORGES, R.G. **Espacialização das prevalências de subnutrição e obesidade em pré-escolares e correlações socioeconômicas**. 2005. 126f. (Dissertação Mestrado em Alimentos e Nutrição) – Faculdade de Ciências Farmacêuticas, UNESP, Araraquara, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n.01, de 16 de janeiro de 2003**. Estabelece critérios para o repasse dos recursos financeiros à conta do PNAE, previstos na medida provisória n.2, de 24 de agosto de 2001.

Disponível em <http://www.fnnde.gov.br/programas/pnae/index.html>. Acesso 28 março de 2013.

CARVALHO, D. G. de; CASTRO, V. M. de. **O programa nacional de alimentação escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável: políticas públicas e instrumentos de gestão para o desenvolvimento sustentável**. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 2009, Cuiabá MT. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-251-130-20090722021654.pdf>. Acesso 10 de junho de 2013.

COIMBRA, M. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Belo Horizonte: MEC, 1982.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v. 2, n. 3, jul./set. 2001.

GALVÃO, E. *et al.* Análise da renda e da mão-de-obra nas unidades Agrícolas Familiares da Comunidade de Nova Colônia, Município de Capitão Poço, Pará. **Amazônia: Ciência & Desenvolvimento**, Belém, v. 1, n. 1, jul. /dez. 2005.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.

MANUAL sobre alimentação escolar. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar; Fetag; Prefeituras Municipais dos Vales dos Rios dos Sinos e Paranhana/Encosta da Serra, 2007.

MARSDEN, T. K. **The condition of rural sustainability**. Assen: The Netherlands, Van Gorcun, 2003. Disponível em:
<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/>.
Acesso em 23 de março de 2013.

MORGAN, K; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: WORLDWATCH INSTITUTE. **Estado do Mundo: transformando culturas – do consumismo à sustentabilidade**. Bahia: UMA, 2010. p.72-78.

OLIVEIRA, E. R.; RIBEIRO, E. M. Indústria rural, agricultura familiar e desenvolvimento local: o caso da produção de cachaça artesanal em Salinas-Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10. 2002, **Anais...** Diamantina, MG, 2002.

STURION, G. L.; SILVA, M. V.; OMETTO, A. M. H.; FURTUOSO, M. C. O; PIPITONE, M. A. P. **Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil**. Rev. Nutr., Campinas, v.18, n.2, 2005.

SCHMITZ, H.; MOTA, D. M. Agricultura Familiar: elementos teóricos e empíricos. **Revista Agrotrópica**. Itabuna, v. 19, p. 21-30, 2007.

TOMASETTO, M. Z. C.; LIMA, J. F.; SHIKIDA, P. F. A. Desenvolvimento local e agricultura familiar: o caso da produção de açúcar mascavo em Capanema - Paraná. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 10, n. 1, p. 21-30, jan./jun. 2009.

TRICHES, R.; S.; SCHNEIDER, S. **Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo a produção**. Saúde Soc. São Paulo, v.19, n.4, p.933-945, 2010.

VEIGA, J. E. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, DF, v. 13, n. 3, p. 383-404, set./dez. 1996.

Serviço social e violência: caminho na luta pela garantia dos direitos humanos

Luana Rambo Assis¹
Lizandra Andrade Nascimento²

Resumo.

O presente artigo aborda o papel do Serviço Social frente ao fenômeno da violência. Inicialmente, apresenta-se o conceito de violência e suas implicações no contexto social. A seguir, relacionar o compromisso ético e político do profissional do Serviço Social na luta contra todas as formas de violência. Os referenciais utilizados para a elaboração deste estudo são Yamamoto (2003), Maldonado (1997), Arendt (2004), Odalia (2004) e o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde (2002), da Organização Mundial da Saúde (OMS) para discutir as distintas faces da violência e a complexidade do seu enfrentamento. Essas reflexões adquirem maior relevância em um momento histórico em que presenciamos o aumento dos episódios de violência, exigindo que os profissionais, especialmente os Assistentes Sociais, busquem ações competentes voltadas à construção de uma sociedade não-violenta e em que imperem o respeito e a solidariedade.

Palavras-chave: Serviço social, violência, compromisso ético e político.

1 INTRODUÇÃO

Serviço Social é o curso superior responsável pela formação de Assistentes Sociais para trabalhar no processo de viabilização de direitos e ampliação da Cidadania dos sujeitos sociais. O profissional em sua prática tende intervir nas expressões da desigualdade social, tais como fome, miséria, violência, desemprego, ou seja, diante das distintas expressões da relação entre capital e trabalho. Isso porque, em geral, percebemos que estas relações visam principalmente o acúmulo de capital em detrimento da preocupação com as condições de vida dos trabalhadores.

Para tanto, o Assistente Social necessita de conhecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo, para intervir nas mazelas sociais, conforme esclarece Yamamoto:

¹ Bacharel em Serviço Social pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões URI São Luiz Gonzaga 2013.

² Psicóloga, Docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões URI São Luiz Gonzaga.

O Serviço Social na contemporaneidade teve o desafio de decifrar os novos tempos, que exigiu um profissional qualificado, não sendo apenas crítico e reflexivo, mas com suporte teórico e metodológico para embasar-se em suas críticas e diante da realidade, construir propostas de trabalhos criativos, pois da Questão Social (desigualdade, desemprego, exclusão e pobreza) estarão presentes em nosso cotidiano. Pensar o Serviço Social na contemporaneidade requer os olhos abertos para o mundo contemporâneo para decifrá-lo e participar da sua recriação (IAMAMOTO, 2003, p.19).

Como vimos o Assistente Social contemporâneo, precisa ser crítico, criativo, reflexivo e propositivo para dar conta das expressões da desigualdade social, em suas mais diversas facetas.

Antes do movimento de Reconceituação, o Serviço Social era uma profissão meramente assistencialista, ou seja, não tinha a concepção de direitos, tudo era visto como ajuda, tutela, favor, que as "as moças boazinhas" prestavam aos necessitados.

Com a constituição Federal de 1988, as políticas sociais, obtiveram o caráter de direito do Cidadão e dever do Estado. Hoje, o Assistente Social é um operacionalizador do direito, buscando em sua prática profissional, o empoderamento e emancipação dos sujeitos sociais. As intervenções têm como objetivo a qualidade de vida, a justiça social, a equidade e a ampliação da cidadania.

2 REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE VIOLÊNCIA

E primeiro lugar é necessário desmistificar e desnaturalizar o conceito de violência que, nas suas mais diversas manifestações, se configura como uma das expressões da desigualdade social, mais perceptível em nossa sociedade, sendo então objeto de estudo e intervenção do Assistente Social.

Para a Organização Mundial da Saúde (2002), a violência se caracteriza como o uso intencional da força física ou do poder, real ou ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação.

Trata-se, pois, de um ato humano (ação ou omissão) que traz prejuízos físicos ou psicológicos a outrem.

No pensamento de Hannah Arendt (2009, p. 37), a violência distingue-se por seu caráter instrumental. Meios, implementos, instrumentos, ferramentas, são alguns dos substantivos usados pela autora. Assim, com o propósito de multiplicar o vigor natural, a violência aproxima-se fenomenologicamente do vigor.

A violência possui certa racionalidade, à medida que é eficaz em alcançar o fim que deve justificá-la. Em decorrência de sua instrumentalidade, a violência perde o caráter mágico ou demoníaco que, em geral, comumente lhe é atribuído. "A violência não é nem bestial nem irracional - não importa se entendemos estes termos na linguagem corrente dos humanistas ou de acordo com teorias científicas" (ARENDRT, 2009, p. 47). Conforme a autora, o fato de agir com rapidez deliberada não torna o ódio ou a violência irracionais.

Pelo contrário, na vida privada como na vida pública, há situações em que a própria prontidão de um ato violento pode ser um remédio apropriado. O ponto central (...) é que, em certas circunstâncias, a violência - o agir sem argumentar, sem o discurso ou sem contar com as consequências - é o único modo de reequilibrar as balanças da justiça. (...) Neste sentido, o ódio e a violência que às vezes - mas não sempre - o

acompanha pertencem às emoções “naturais” do humano e extirpá-las não seria mais do que desumanizar ou castrar o homem (ARENDRT, 2009, p. 48).

Nilo Odalia (2004) contribui relacionando o conceito de violência com situações de privação, destituição. Desse modo, toda a vez em que nos sentirmos privados de algo, estamos sendo vítimas da violência.

Com efeito, privar significa tirar, destituir despojar, desapossar alguém de alguma coisa. Todo ato de violência é exatamente isso. Ele nos despoja de alguma coisa, de nossa vida, de nossos direitos como pessoas e como cidadãos [...]. A ideia de privação parece-me, portanto, permitir descobrir a violência onde ela estiver por mais camuflada que esteja sob montanhas de preconceitos, de costumes ou tradições, de leis e legalismos (ODALIA, 2004, p. 86).

A violência em suas diferentes facetas (estrutural, social, política, física, psicológica, sexual...) está na agenda do dia, presente nas diferentes classes sociais, etnia, idade, cor, orientação sexual. Por isso, como enfatiza Odalia (2004): "vivemos a democracia da violência", pois, esta se faz presente nos mais diversos espaços, estando nas favelas, cortiços e nos grandes centros urbanos onde habitam pessoas com elevado poder aquisitivo. Os sujeitos mais abastados têm como se proteger, mascarar o ato de violência, sem poder se proteger.

Muitas vezes, os atos violentos não são explícitos, não possuindo uma etiqueta de identificação e havendo sempre o risco de considerá-la um fato natural. Assim, é preciso um olhar crítico e cauteloso para identificá-la. A criticidade impede a tendência de buscar justificativas para as ações violento. Por exemplo: homens que agridem mulheres usam justificativas como "bati em minha mulher em legítima defesa da honra, pois, ela me traiu". Sabemos que não interessa o motivo que levou à prática de violência, o que devemos observar é que sempre que uma pessoa por ação ou omissão, cause dano a outrem, é um ato de violência. O ser humano é responsável pela consequência de suas ações.

A violência precisa ser entendida como um produto social e histórico, produzida socialmente nas relações humanas. Quem organiza a estrutura é o próprio homem, tornando a violência um fenômeno mutável e multifatorial, como explica Maldonado:

As pesquisas sobre as causas da violência, feitas em vários países, apontam para um grande número de fatores: a excessiva exposição de crianças e jovens a cenas violentas, na mídia; o abuso de álcool e outras drogas (especialmente a cocaína e o crack); o fácil acesso a armas; o crime organizado; o abuso e a negligência de crianças; a impunidade e a falta de assistência do governo; a miséria e o desemprego. Isso significa que a violência não tem uma causa simples e, portanto, não se pode encontrar uma solução simples, o controle da violência instituída precisa do trabalho coordenado de muita gente, em várias frentes (MALDONADO, 1997, p. 6).

Com base no exposto, percebemos que a violência possui inúmeros fatores desencadeantes, e as raízes dos problemas relacionados com estes atos precisam ser compreendidas para que possamos pensar formas interventivas. Assim sendo, necessitamos analisar as distintas manifestações violentas.

3 A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL OU INSTITUCIONALIZADA

Para Odalia (2004), a violência estrutural está presente em todas as sociedades e se expressa por meio das desigualdades sociais, ou seja, riqueza e pobreza, as quais caracterizam a sociedade atual, onde uns poucos têm demais e outros muitos têm de menos, a pobreza e a riqueza por si só já é uma relação violenta.

A falta dos mínimos sociais (alimentação, vestimenta, habitação, educação, lazer, esporte) fere a dignidade humana, que por si só é um ato violento, pois danifica o ser humano. A desigualdade em relação a renda/poder aquisitivo leva algumas pessoas a atos desesperados de violência. Não pretendo justificar os atos violentos, apenas procuro entendê-los na sua complexidade.

É extremamente difícil imaginar para aqueles que dão conta de suas necessidades, o quão doloroso é viver à margem, lutando todos os dias pela sobrevivência humana. A desigualdade priva, deteriora o ser humano.

O Brasil é a oitava economia do mundo, com excelente desenvolvimento econômico, porém ainda há situações de miséria, fome, pobreza, desemprego, trabalho infantil, é preciso pensar formas de justiça social, igualdade, acesso aos direitos de cidadania. É decepcionante saber que o sistema capitalista neoliberal vigente, não está preocupado em atender o social.

A pobreza, a falta das necessidades sociais é a pior forma de violência, Odalia (2004, p. 30) enfatiza que o ato rotineiro e contumaz da desigualdade das diferenças entre os homens, permitindo que alguns usufruam à sociedade o que à grande maioria é negado, é uma violência.

A desigualdade social, a pobreza e a riqueza não são fenômenos estanques, estáticos. É possível pensar meios de transformação, onde os sujeitos consigam viver num patamar mais igualitário, tendo acesso aos direitos de cidadania e qualidade de vida. Compreendendo a desigualdade como fruto de um sistema capitalista e excludente, podemos e devemos buscar alternativas voltadas à transformação das estruturas sociais, possibilitando o estabelecimento de bases de igualdade de condições de sobrevivência.

4 VIOLÊNCIA SOCIAL E SEUS IMPACTOS

Como salientamos, toda violência é social, porque é produzida socialmente e disseminada dentro de uma dada sociedade. Faz parte deste cenário a precariedade da saúde pública, marcada por uma política que não atende toda a demanda necessária, pela falta de infraestrutura adequada, pela escassez de recursos humanos e pelo atendimento que, em determinadas situações, é totalmente desumano e sem qualificação.

A educação é outro fator que merece destaque, pois os níveis de qualidade da educação preocupam cada vez mais. A evasão escolar, a repetência, professores com formação deficitária e mal remunerados são fatores que denigrem a educação brasileira.

Transformar esse panorama requer medidas coerentes, a partir do aperfeiçoamento da política educacional, em que o processo educativo conduza à aprendizagem efetiva dos conteúdos e à emancipação intelectual dos estudantes. A contemporaneidade requer outro modelo de educação, onde professores e alunos, aprendem, discutem juntos, produzam conhecimento de forma coletiva. O conteúdo programático precisa ser revisto, incluindo temas como gênero, sexualidade, violência, necessitam ser explorados para a formação de sujeitos críticos e reflexivos.

A política habitacional também possui deficiências, pois, há pessoas que ainda não possuem condições de habitabilidade razoável. A moradia é um direito do cidadão, faz parte da dignidade humana.

Quando falamos em violência social, não podemos deixar de refletir acerca do

desemprego estrutural, pois, sabemos que não há lugar para todos no mercado de trabalho, e quando há é precário, explorador. Os sujeitos que estão "fora" do mercado de trabalho, sofrem ainda mais para garantir a sobrevivência, muitos sujeitos recorrem ao uso de álcool e outras drogas, como forma de amenizar o sofrimento decorrente em que se encontra. O mundo do trabalho está cada vez mais exigente, só tem lugar para sujeitos qualificados e que saibam produzir, quem não se encaixa nos critérios é excluído, e tende a buscar a informalidade para garantir total ou parcialmente a subsistência.

Odalía (2004) alerta sobre a questão do preconceito, posto que o preconceito social, de classes sociais, orientação sexual, cultura, etnia é uma das formas de violência social, pois, denigre, maltrata a pessoa humana na sua condição de sujeito de direito.

Dessa maneira, verificamos que a violência social traz muitos impactos nos diferentes setores da vida, precisando ser combatida por intervenções interdisciplinares, envolvendo o aperfeiçoamento qualificação da educação, da saúde, da habitação e de todas as demais áreas, assegurando a qualidade de vida a todos.

5 VIOLÊNCIA POLÍTICA E OS DESAFIOS ÉTICOS

A violência política atinge todos os sujeitos sociais em suas relações políticas, concebendo-se a política como elemento que organiza e regula o convívio de indivíduos diferentes. Arendt (2004) relaciona política, liberdade e pluralidade, destacando que o livre agir é agir público, e público é o espaço original do político.

Para Arendt (2004, p. 8), a política surge não no homem, mas sim entre os homens, que a liberdade e a espontaneidade dos diferentes homens são pressupostos necessários à constituição de um espaço entre os homens, onde só então se torna possível a política, a verdadeira política. Desse modo, o sentido da política é a liberdade, posto que "O milagre da liberdade está contido nesse poder começar que é, em si um novo começo, já que através do nascimento veio ao mundo que existia antes dele e continuará existindo depois dele" (ARENDR, 2004, p. 9).

A violência política vai além da corrupção. Esta possui mil faces, o assassinato político é uma faceta, utiliza-se para manter o poder de um determinado povo ou substituí-lo. As fraudes nos processos eleitorais é uma violência política, pois, mascara a realidade, fraudada a opinião pública.

Outra questão de fundamental importância é a violência política existente nos meios de comunicação de massa, como ressalta Odalía (2004). Nos dias atuais, as mídias, em geral, não contribuem para o esclarecimento e o desenvolvimento da capacidade de crítica, ao invés disso, reforçam a alienação e o consumismo. O sujeito acaba consumindo tudo o que é enfatizado na mídia, o melhor carro, a melhor roupa, o mais poderoso produto anti-envelhecimento, o cidadão é "bombardeado" de tantas informações, que muitas vezes são enganosas.

Difícilmente algum meio de comunicação, enfatiza as verdadeiras causas da violência, da fome, ou mostra para os sujeitos as formas de acesso aos seus direitos. A mídia transmite informações de modo superficial, e, por vezes, tendencioso, sem preocupações legítimas com a cidadania.

O apelo ao consumo ganha uma amplitude impressionante, impondo aos sujeitos falsas necessidades, de forma a incentivar a aquisição de produtos sempre mais potentes, criativos e tecnológicos. Ou seja, a mídia faz o indivíduo desejar os produtos que a indústria produz, vendendo-lhe promessas de prazer, sucesso e poder. O consumismo agrava a diferença entre as camadas sociais, demarcando limites entre aqueles que têm e aqueles que não têm poder aquisitivo para ter acesso aos produtos propagandeados pela mídia.

A erradicação da violência política está diretamente ligada à ética, à capacidade de priorizar valores humanísticos e princípios éticos. Isso supõe que somente poderemos superar os atos politicamente violentos agindo eticamente e assegurando que a convivência seja norteada pela cidadania e pela defesa da dignidade humana.

Violência Física, Negligência, Abandono, Violência Psicológica e Violência Sexual: Distintas Faces de um Fenômeno Complexo

Nilo Odalia (2004) contribui para a identificação de vários tipos de violência, destacando, além dos já mencionados, a violência física, a psicológica e a sexual. A violência física está presente nas relações familiares, de trabalho, nas relações com os amigos, ou seja, está em todos os lugares, independente de classe social, idade, etnia, orientação sexual.

Os atos fisicamente violentos se concretizam através de dano ao corpo, expressando-se através de surras, tapas, empurrões, socos, até lesões graves, como ossos fraturados, olho roxo, equimoses pelo corpo, braço quebrado, enfim de inúmeras formas de ataque ao corpo. A violência física é entendida também como ação ou omissão ação - bater, omissão - deixar de administrar algum medicamento necessário, que venha a trazer malefícios à saúde física da pessoa. As causas de tais atos são inúmeras e demandam um olhar aguçado para seu reconhecimento e combate.

Por sua vez, a violência psicológica é silenciosa, não deixando marcas visíveis. Porém, fere a alma da pessoa, denigre, machuca a dignidade da pessoa. Manifesta-se por meio de xingamentos, humilhações, ridicularização, inibição, gritos, ameaça, constrangimento, chantagem, que machuca muito mais do que a violência física, que deixa marcas visíveis. Segundo estudos e pesquisas realizados por psicólogos, a pessoa vítima de violência psicológica, se transforma em uma "morta-viva", pois, a auto-estima fica fortemente fragilizada.

Sobre isso, Maldonado (1997) alerta:

O abuso psicológico referente às formas de comunicação "demolidoras" é o tipo menos reconhecido de violência, porque o "corpo" não fica marcado e nenhum osso é fraturado. No entanto, em consequência de ter sido xingada, humilhada, depreciada e rejeitada, a criança cresce com marcas profundas em seu psiquismo e com sua auto-estima gravemente fraturada. A sensação constante de estar "por baixo" origina em muitas pessoas, sentimentos de revolta e desejos de vingança que podem, mais tarde, motivar condutas violentas. (MALDONADO, 1997, p. 21).

Muitas vezes torna-se difícil, até mesmo para os profissionais, identificar a violência psicológica, exigindo sensibilidade e capacidade de escuta especializada para dar visibilidade à violência psicológica, e, conseqüentemente, para que se possa atender de forma eficiente às vítimas.

Já a violência sexual acontece quando determinada pessoa é forçada a satisfazer os desejos sexuais de outrem. Como esclarece Odalia (2004), o abuso sexual acontece de duas formas: com contato sexual é quando a vítima é forçada a realizar sexo vaginal, oral ou anal; sem contato- são episódios de exibicionismo, exposição e carícias nas partes íntimas, Voyeurismo.

A pessoa vítima de violência sexual necessita de acompanhamento psicológico, para conseguir amenizar o sofrimento, a vítima de abuso na maioria dos casos, possui tendência de isolamento, baixo conceito de si próprio, dificuldade em se relacionar com os demais.

Pesquisas indicam que um dos fatores que pode levar uma pessoa a abusar de outra, é o

fato de ter sido vítima de abuso na infância. Para que a violência sexual não gere um ciclo vicioso, passado de geração a geração, torna-se imprescindível o acompanhamento especializado.

A violência sexual é um tema que desperta curiosidade, necessidade de entendimento, no entanto é um assunto difícil de ser abordado principalmente para suas vítimas, pois, na maioria dos casos o abusador é alguém conhecido da vítima ou tem vínculos afetivos, o que gera um pacto do silêncio.

Em se tratando da negligência, esta pode ser considerada uma das facetas da violência, porque traz inúmeros malefícios ao desenvolvimento do sujeito. Pode ser dividida em negligência física e afetiva. A negligência física consiste na não garantia das necessidades básicas (falta de alimentação, medicação, falta de moradia, saúde, educação). A negligência afetiva consiste na carência de amor, afeto, carinho, limite.

Muitos pais alegam falta de tempo para com os filhos, no entanto não é motivo suficiente para não dar atenção, qualquer espaço de tempo é valioso para transmitir o afeto e limite.

É importante destacar que a negligência como forma de violência, não é um fenômeno exclusivo da classe pauperizada, muito pelo contrário, a negligência está muito presente na classe média alta, quando, por exemplo, os pais não se preocupam com o conteúdo daquilo que os filhos acessam nas redes sociais, não se interessam pela vida social dos filhos.

O Estado é um agente que frequentemente pratica a negligência, quando não se interessa com as necessidades da população tais como (saúde-educação-moradia). O abandono se constitui em violência, pois em determinados casos pode fragilizar gravemente uma pessoa, deixando sequelas psicológicas agudas.

Muitas mães abandonam seus filhos, nos mais diversos espaços. Trata-se de uma situação complexa de se entender, porém muitas mulheres que abandonam os filhos, não possuem suporte financeiro, nem afetivo, para dar conta de um desenvolvimento saudável.

Algumas mulheres, por terem sido abandonadas tornaram-se mães que abandonam, devido a total falta de suporte material ou emocional para criarem o filho. O ato de abandonar é extremamente violento, como nos casos de bebês feridos encontrados nas lixeiras, nas portas de igrejas ou de algumas casas (MALDONADO, 1997, p. 24).

Como explica Maldonado (1997), o ato de abandonar é uma violência séria, pois, se não bem trabalhada pode gerar um grande ciclo, passando de sujeito a sujeito.

Essas distintas manifestações da violência precisam ser amplamente debatidas, a fim de que possamos esclarecer nossos posicionamentos a respeito do tema, e, a partir disso, podermos encontrar formas coerentes de agir e de combater toda forma de ação violenta.

6 O FAZER PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL FRENTE À VIOLÊNCIA

O Assistente Social tem como objeto de trabalho a questão social, que se constitui nas expressões de desigualdade social, gestadas por uma sociedade capitalista neoliberal. Frente a essas expressões, o profissional utiliza do conhecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo para pensar formas eficazes de intervenção. O objetivo da prática profissional é viabilizar direitos e ampliar a cidadania, por meio de uma melhor qualidade de vida.

O Assistente Social, no desempenho prático da profissão, trabalha com inúmeras

manifestações da questão social, tais como: falta de acesso à saúde, educação, moradia, lazer, trabalho, alcoolismo, conflitos familiares, violência. Basicamente, o profissional trabalha com as pessoas que se encontram em vulnerabilidade social, por estarem fragilizadas em decorrência da violação de direitos. No entanto, seu fazer profissional não se restringe aos pauperizados, intervindo também na classe média alta.

A violência, nas suas mais diversas facetas - violência estrutural, social, política, física, psicológica, sexual, negligência, abandono - se constitui como objeto de estudo e intervenção do profissional do Serviço Social.

O Assistente Social é um profissional que possui qualificação, conhecimento complexo, criticidade, para intervir nas diversas faces da violência. Diante de uma situação de violência, o profissional buscará primeiramente produzir um conhecimento da realidade, entendendo as causas/raízes do problema, em seguida utilizando seus instrumentais técnicos passará a adotar formas de intervenção, que possam amenizar ou solucionar a situação. Dentre os instrumentos de trabalho, o profissional poderá utilizar a escuta, visita, entrevista, estudo social, orientação, produzindo, através destes, o conhecimento necessário para dar conta de seus atendimentos, visando um processo interventivo eficaz.

Os encaminhamentos devem primar pela garantia de acesso aos direitos sociais e pelo atendimento de forma integral, posto que o sujeito social é um todo e não fragmentado. Um dos mecanismos utilizados pelo Assistente Social é a implantação, formulação e execução de políticas públicas, pois, entende-se que é por meio destas que o sujeito tem acesso aos direitos de cidadania.

O trabalho técnico do Assistente Social encontra certas limitações. Como foi mencionado acima, este procura produzir um conhecimento profundo do problema social para então intervir. A dificuldade se encontra no momento, em que se percebe que a raiz do problema está no sistema econômico vigente. O Capitalismo Neoliberal tem como objetivo central, a acumulação de capital, este é concentrado nas mãos de poucos, o que gera uma desigualdade social alarmante. Há pessoas vivendo com muito e outras que não possuem nem o mínimo para garantir a sobrevivência.

Portanto, frente à violência o Assistente Social tem o dever de pensar formas interventivas eficazes, buscar, cobrar do poder público políticas públicas, contribuindo para o bem-estar social, a cidadania e a dignidade humana, voltando suas práticas para a justiça social, igualdade, melhor oportunidades para todos os sujeitos.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **Sobre a Violência.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MALDONADO, Maria T. **Os Construtores da Paz: Caminhos da prevenção da violência.** São Paulo: Editora Moderna, 1997.

ODALIA, Nilo. **O que é Violência.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde.** Genebra, 2002.

Serviço social e violência: caminho na luta pela garantia dos direitos humanos

Luana Rambo Assis¹
Lizandra Andrade Nascimento²

Resumo.

O presente artigo aborda o papel do Serviço Social frente ao fenômeno da violência. Inicialmente, apresenta-se o conceito de violência e suas implicações no contexto social. A seguir, relacionar o compromisso ético e político do profissional do Serviço Social na luta contra todas as formas de violência. Os referenciais utilizados para a elaboração deste estudo são Yamamoto (2003), Maldonado (1997), Arendt (2004), Odalia (2004) e o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde (2002), da Organização Mundial da Saúde (OMS) para discutir as distintas faces da violência e a complexidade do seu enfrentamento. Essas reflexões adquirem maior relevância em um momento histórico em que presenciamos o aumento dos episódios de violência, exigindo que os profissionais, especialmente os Assistentes Sociais, busquem ações competentes voltadas à construção de uma sociedade não-violenta e em que imperem o respeito e a solidariedade.

Palavras-chave: Serviço social, violência, compromisso ético e político.

1 INTRODUÇÃO

Serviço Social é o curso superior responsável pela formação de Assistentes Sociais para trabalhar no processo de viabilização de direitos e ampliação da Cidadania dos sujeitos sociais. O profissional em sua prática tende intervir nas expressões da desigualdade social, tais como fome, miséria, violência, desemprego, ou seja, diante das distintas expressões da relação entre capital e trabalho. Isso porque, em geral, percebemos que estas relações visam principalmente o acúmulo de capital em detrimento da preocupação com as condições de vida dos trabalhadores.

Para tanto, o Assistente Social necessita de conhecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo, para intervir nas mazelas sociais, conforme esclarece Yamamoto:

¹ Bacharel em Serviço Social pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões URI São Luiz Gonzaga 2013.

² Psicóloga, Docente da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões URI São Luiz Gonzaga.

O Serviço Social na contemporaneidade teve o desafio de decifrar os novos tempos, que exigiu um profissional qualificado, não sendo apenas crítico e reflexivo, mas com suporte teórico e metodológico para embasar-se em suas críticas e diante da realidade, construir propostas de trabalhos criativos, pois da Questão Social (desigualdade, desemprego, exclusão e pobreza) estarão presentes em nosso cotidiano. Pensar o Serviço Social na contemporaneidade requer os olhos abertos para o mundo contemporâneo para decifrá-lo e participar da sua recriação (IAMAMOTO, 2003, p.19).

Como vimos o Assistente Social contemporâneo, precisa ser crítico, criativo, reflexivo e propositivo para dar conta das expressões da desigualdade social, em suas mais diversas facetas.

Antes do movimento de Reconceituação, o Serviço Social era uma profissão meramente assistencialista, ou seja, não tinha a concepção de direitos, tudo era visto como ajuda, tutela, favor, que as "as moças boazinhas" prestavam aos necessitados.

Com a constituição Federal de 1988, as políticas sociais, obtiveram o caráter de direito do Cidadão e dever do Estado. Hoje, o Assistente Social é um operacionalizador do direito, buscando em sua prática profissional, o empoderamento e emancipação dos sujeitos sociais. As intervenções têm como objetivo a qualidade de vida, a justiça social, a equidade e a ampliação da cidadania.

2 REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE VIOLÊNCIA

E primeiro lugar é necessário desmistificar e desnaturalizar o conceito de violência que, nas suas mais diversas manifestações, se configura como uma das expressões da desigualdade social, mais perceptível em nossa sociedade, sendo então objeto de estudo e intervenção do Assistente Social.

Para a Organização Mundial da Saúde (2002), a violência se caracteriza como o uso intencional da força física ou do poder, real ou ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação.

Trata-se, pois, de um ato humano (ação ou omissão) que traz prejuízos físicos ou psicológicos a outrem.

No pensamento de Hannah Arendt (2009, p. 37), a violência distingue-se por seu caráter instrumental. Meios, implementos, instrumentos, ferramentas, são alguns dos substantivos usados pela autora. Assim, com o propósito de multiplicar o vigor natural, a violência aproxima-se fenomenologicamente do vigor.

A violência possui certa racionalidade, à medida que é eficaz em alcançar o fim que deve justificá-la. Em decorrência de sua instrumentalidade, a violência perde o caráter mágico ou demoníaco que, em geral, comumente lhe é atribuído. "A violência não é nem bestial nem irracional - não importa se entendemos estes termos na linguagem corrente dos humanistas ou de acordo com teorias científicas" (ARENDRT, 2009, p. 47). Conforme a autora, o fato de agir com rapidez deliberada não torna o ódio ou a violência irracionais.

Pelo contrário, na vida privada como na vida pública, há situações em que a própria prontidão de um ato violento pode ser um remédio apropriado. O ponto central (...) é que, em certas circunstâncias, a violência - o agir sem argumentar, sem o discurso ou sem contar com as consequências - é o único modo de reequilibrar as balanças da justiça. (...) Neste sentido, o ódio e a violência que às vezes - mas não sempre - o

acompanha pertencem às emoções “naturais” do humano e extirpá-las não seria mais do que desumanizar ou castrar o homem (ARENDR, 2009, p. 48).

Nilo Odalia (2004) contribui relacionando o conceito de violência com situações de privação, destituição. Desse modo, toda a vez em que nos sentirmos privados de algo, estamos sendo vítimas da violência.

Com efeito, privar significa tirar, destituir despojar, desapossar alguém de alguma coisa. Todo ato de violência é exatamente isso. Ele nos despoja de alguma coisa, de nossa vida, de nossos direitos como pessoas e como cidadãos [...]. A ideia de privação parece-me, portanto, permitir descobrir a violência onde ela estiver por mais camuflada que esteja sob montanhas de preconceitos, de costumes ou tradições, de leis e legalismos (ODALIA, 2004, p. 86).

A violência em suas diferentes facetas (estrutural, social, política, física, psicológica, sexual...) está na agenda do dia, presente nas diferentes classes sociais, etnia, idade, cor, orientação sexual. Por isso, como enfatiza Odalia (2004): "vivemos a democracia da violência", pois, esta se faz presente nos mais diversos espaços, estando nas favelas, cortiços e nos grandes centros urbanos onde habitam pessoas com elevado poder aquisitivo. Os sujeitos mais abastados têm como se proteger, mascarar o ato de violência, sem poder se proteger.

Muitas vezes, os atos violentos não são explícitos, não possuindo uma etiqueta de identificação e havendo sempre o risco de considerá-la um fato natural. Assim, é preciso um olhar crítico e cauteloso para identificá-la. A criticidade impede a tendência de buscar justificativas para as ações violento. Por exemplo: homens que agridem mulheres usam justificativas como "bati em minha mulher em legítima defesa da honra, pois, ela me traiu". Sabemos que não interessa o motivo que levou à prática de violência, o que devemos observar é que sempre que uma pessoa por ação ou omissão, cause dano a outrem, é um ato de violência. O ser humano é responsável pela consequência de suas ações.

A violência precisa ser entendida como um produto social e histórico, produzida socialmente nas relações humanas. Quem organiza a estrutura é o próprio homem, tornando a violência um fenômeno mutável e multifatorial, como explica Maldonado:

As pesquisas sobre as causas da violência, feitas em vários países, apontam para um grande número de fatores: a excessiva exposição de crianças e jovens a cenas violentas, na mídia; o abuso de álcool e outras drogas (especialmente a cocaína e o crack); o fácil acesso a armas; o crime organizado; o abuso e a negligência de crianças; a impunidade e a falta de assistência do governo; a miséria e o desemprego. Isso significa que a violência não tem uma causa simples e, portanto, não se pode encontrar uma solução simples, o controle da violência instituída precisa do trabalho coordenado de muita gente, em várias frentes (MALDONADO, 1997, p. 6).

Com base no exposto, percebemos que a violência possui inúmeros fatores desencadeantes, e as raízes dos problemas relacionados com estes atos precisam ser compreendidas para que possamos pensar formas interventivas. Assim sendo, necessitamos analisar as distintas manifestações violentas.

3 A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL OU INSTITUCIONALIZADA

Para Odalia (2004), a violência estrutural está presente em todas as sociedades e se expressa por meio das desigualdades sociais, ou seja, riqueza e pobreza, as quais caracterizam a sociedade atual, onde uns poucos têm demais e outros muitos têm de menos, a pobreza e a riqueza por si só já é uma relação violenta.

A falta dos mínimos sociais (alimentação, vestimenta, habitação, educação, lazer, esporte) fere a dignidade humana, que por si só é um ato violento, pois danifica o ser humano. A desigualdade em relação a renda/poder aquisitivo leva algumas pessoas a atos desesperados de violência. Não pretendo justificar os atos violentos, apenas procuro entendê-los na sua complexidade.

É extremamente difícil imaginar para aqueles que dão conta de suas necessidades, o quão doloroso é viver à margem, lutando todos os dias pela sobrevivência humana. A desigualdade priva, deteriora o ser humano.

O Brasil é a oitava economia do mundo, com excelente desenvolvimento econômico, porém ainda há situações de miséria, fome, pobreza, desemprego, trabalho infantil, é preciso pensar formas de justiça social, igualdade, acesso aos direitos de cidadania. É decepcionante saber que o sistema capitalista neoliberal vigente, não está preocupado em atender o social.

A pobreza, a falta das necessidades sociais é a pior forma de violência, Odalia (2004, p. 30) enfatiza que o ato rotineiro e contumaz da desigualdade das diferenças entre os homens, permitindo que alguns usufruam à sociedade o que à grande maioria é negado, é uma violência.

A desigualdade social, a pobreza e a riqueza não são fenômenos estanques, estáticos. É possível pensar meios de transformação, onde os sujeitos consigam viver num patamar mais igualitário, tendo acesso aos direitos de cidadania e qualidade de vida. Compreendendo a desigualdade como fruto de um sistema capitalista e excludente, podemos e devemos buscar alternativas voltadas à transformação das estruturas sociais, possibilitando o estabelecimento de bases de igualdade de condições de sobrevivência.

4 VIOLÊNCIA SOCIAL E SEUS IMPACTOS

Como salientamos, toda violência é social, porque é produzida socialmente e disseminada dentro de uma dada sociedade. Faz parte deste cenário a precariedade da saúde pública, marcada por uma política que não atende toda a demanda necessária, pela falta de infraestrutura adequada, pela escassez de recursos humanos e pelo atendimento que, em determinadas situações, é totalmente desumano e sem qualificação.

A educação é outro fator que merece destaque, pois os níveis de qualidade da educação preocupam cada vez mais. A evasão escolar, a repetência, professores com formação deficitária e mal remunerados são fatores que denigrem a educação brasileira.

Transformar esse panorama requer medidas coerentes, a partir do aperfeiçoamento da política educacional, em que o processo educativo conduza à aprendizagem efetiva dos conteúdos e à emancipação intelectual dos estudantes. A contemporaneidade requer outro modelo de educação, onde professores e alunos, aprendem, discutem juntos, produzam conhecimento de forma coletiva. O conteúdo programático precisa ser revisto, incluindo temas como gênero, sexualidade, violência, necessitam ser explorados para a formação de sujeitos críticos e reflexivos.

A política habitacional também possui deficiências, pois, há pessoas que ainda não possuem condições de habitabilidade razoável. A moradia é um direito do cidadão, faz parte da dignidade humana.

Quando falamos em violência social, não podemos deixar de refletir acerca do

desemprego estrutural, pois, sabemos que não há lugar para todos no mercado de trabalho, e quando há é precário, explorador. Os sujeitos que estão "fora" do mercado de trabalho, sofrem ainda mais para garantir a sobrevivência, muitos sujeitos recorrem ao uso de álcool e outras drogas, como forma de amenizar o sofrimento decorrente em que se encontra. O mundo do trabalho está cada vez mais exigente, só tem lugar para sujeitos qualificados e que saibam produzir, quem não se encaixa nos critérios é excluído, e tende a buscar a informalidade para garantir total ou parcialmente a subsistência.

Odalía (2004) alerta sobre a questão do preconceito, posto que o preconceito social, de classes sociais, orientação sexual, cultura, etnia é uma das formas de violência social, pois, denigre, maltrata a pessoa humana na sua condição de sujeito de direito.

Dessa maneira, verificamos que a violência social traz muitos impactos nos diferentes setores da vida, precisando ser combatida por intervenções interdisciplinares, envolvendo o aperfeiçoamento qualificação da educação, da saúde, da habitação e de todas as demais áreas, assegurando a qualidade de vida a todos.

5 VIOLÊNCIA POLÍTICA E OS DESAFIOS ÉTICOS

A violência política atinge todos os sujeitos sociais em suas relações políticas, concebendo-se a política como elemento que organiza e regula o convívio de indivíduos diferentes. Arendt (2004) relaciona política, liberdade e pluralidade, destacando que o livre agir é agir público, e público é o espaço original do político.

Para Arendt (2004, p. 8), a política surge não no homem, mas sim entre os homens, que a liberdade e a espontaneidade dos diferentes homens são pressupostos necessários à constituição de um espaço entre os homens, onde só então se torna possível a política, a verdadeira política. Desse modo, o sentido da política é a liberdade, posto que "O milagre da liberdade está contido nesse poder começar que é, em si um novo começo, já que através do nascimento veio ao mundo que existia antes dele e continuará existindo depois dele" (ARENDR, 2004, p. 9).

A violência política vai além da corrupção. Esta possui mil faces, o assassinato político é uma faceta, utiliza-se para manter o poder de um determinado povo ou substituí-lo. As fraudes nos processos eleitorais é uma violência política, pois, mascara a realidade, fraudada a opinião pública.

Outra questão de fundamental importância é a violência política existente nos meios de comunicação de massa, como ressalta Odalía (2004). Nos dias atuais, as mídias, em geral, não contribuem para o esclarecimento e o desenvolvimento da capacidade de crítica, ao invés disso, reforçam a alienação e o consumismo. O sujeito acaba consumindo tudo o que é enfatizado na mídia, o melhor carro, a melhor roupa, o mais poderoso produto anti-envelhecimento, o cidadão é "bombardeado" de tantas informações, que muitas vezes são enganosas.

Difícilmente algum meio de comunicação, enfatiza as verdadeiras causas da violência, da fome, ou mostra para os sujeitos as formas de acesso aos seus direitos. A mídia transmite informações de modo superficial, e, por vezes, tendencioso, sem preocupações legítimas com a cidadania.

O apelo ao consumo ganha uma amplitude impressionante, impondo aos sujeitos falsas necessidades, de forma a incentivar a aquisição de produtos sempre mais potentes, criativos e tecnológicos. Ou seja, a mídia faz o indivíduo desejar os produtos que a indústria produz, vendendo-lhe promessas de prazer, sucesso e poder. O consumismo agrava a diferença entre as camadas sociais, demarcando limites entre aqueles que têm e aqueles que não têm poder aquisitivo para ter acesso aos produtos propagandeados pela mídia.

A erradicação da violência política está diretamente ligada à ética, à capacidade de priorizar valores humanísticos e princípios éticos. Isso supõe que somente poderemos superar os atos politicamente violentos agindo eticamente e assegurando que a convivência seja norteada pela cidadania e pela defesa da dignidade humana.

Violência Física, Negligência, Abandono, Violência Psicológica e Violência Sexual: Distintas Faces de um Fenômeno Complexo

Nilo Odalia (2004) contribui para a identificação de vários tipos de violência, destacando, além dos já mencionados, a violência física, a psicológica e a sexual. A violência física está presente nas relações familiares, de trabalho, nas relações com os amigos, ou seja, está em todos os lugares, independente de classe social, idade, etnia, orientação sexual.

Os atos fisicamente violentos se concretizam através de dano ao corpo, expressando-se através de surras, tapas, empurrões, socos, até lesões graves, como ossos fraturados, olho roxo, equimoses pelo corpo, braço quebrado, enfim de inúmeras formas de ataque ao corpo. A violência física é entendida também como ação ou omissão ação - bater, omissão - deixar de administrar algum medicamento necessário, que venha a trazer malefícios à saúde física da pessoa. As causas de tais atos são inúmeras e demandam um olhar aguçado para seu reconhecimento e combate.

Por sua vez, a violência psicológica é silenciosa, não deixando marcas visíveis. Porém, fere a alma da pessoa, denigre, machuca a dignidade da pessoa. Manifesta-se por meio de xingamentos, humilhações, ridicularização, inibição, gritos, ameaça, constrangimento, chantagem, que machuca muito mais do que a violência física, que deixa marcas visíveis. Segundo estudos e pesquisas realizados por psicólogos, a pessoa vítima de violência psicológica, se transforma em uma "morta-viva", pois, a auto-estima fica fortemente fragilizada.

Sobre isso, Maldonado (1997) alerta:

O abuso psicológico referente às formas de comunicação "demolidoras" é o tipo menos reconhecido de violência, porque o "corpo" não fica marcado e nenhum osso é fraturado. No entanto, em consequência de ter sido xingada, humilhada, depreciada e rejeitada, a criança cresce com marcas profundas em seu psiquismo e com sua auto-estima gravemente fraturada. A sensação constante de estar "por baixo" origina em muitas pessoas, sentimentos de revolta e desejos de vingança que podem, mais tarde, motivar condutas violentas. (MALDONADO, 1997, p. 21).

Muitas vezes torna-se difícil, até mesmo para os profissionais, identificar a violência psicológica, exigindo sensibilidade e capacidade de escuta especializada para dar visibilidade à violência psicológica, e, conseqüentemente, para que se possa atender de forma eficiente às vítimas.

Já a violência sexual acontece quando determinada pessoa é forçada a satisfazer os desejos sexuais de outrem. Como esclarece Odalia (2004), o abuso sexual acontece de duas formas: com contato sexual é quando a vítima é forçada a realizar sexo vaginal, oral ou anal; sem contato- são episódios de exibicionismo, exposição e carícias nas partes íntimas, Voyeurismo.

A pessoa vítima de violência sexual necessita de acompanhamento psicológico, para conseguir amenizar o sofrimento, a vítima de abuso na maioria dos casos, possui tendência de isolamento, baixo conceito de si próprio, dificuldade em se relacionar com os demais.

Pesquisas indicam que um dos fatores que pode levar uma pessoa a abusar de outra, é o

fato de ter sido vítima de abuso na infância. Para que a violência sexual não gere um ciclo vicioso, passado de geração a geração, torna-se imprescindível o acompanhamento especializado.

A violência sexual é um tema que desperta curiosidade, necessidade de entendimento, no entanto é um assunto difícil de ser abordado principalmente para suas vítimas, pois, na maioria dos casos o abusador é alguém conhecido da vítima ou tem vínculos afetivos, o que gera um pacto do silêncio.

Em se tratando da negligência, esta pode ser considerada uma das facetas da violência, porque traz inúmeros malefícios ao desenvolvimento do sujeito. Pode ser dividida em negligência física e afetiva. A negligência física consiste na não garantia das necessidades básicas (falta de alimentação, medicação, falta de moradia, saúde, educação). A negligência afetiva consiste na carência de amor, afeto, carinho, limite.

Muitos pais alegam falta de tempo para com os filhos, no entanto não é motivo suficiente para não dar atenção, qualquer espaço de tempo é valioso para transmitir o afeto e limite.

É importante destacar que a negligência como forma de violência, não é um fenômeno exclusivo da classe pauperizada, muito pelo contrário, a negligência está muito presente na classe média alta, quando, por exemplo, os pais não se preocupam com o conteúdo daquilo que os filhos acessam nas redes sociais, não se interessam pela vida social dos filhos.

O Estado é um agente que frequentemente pratica a negligência, quando não se interessa com as necessidades da população tais como (saúde-educação-moradia). O abandono se constitui em violência, pois em determinados casos pode fragilizar gravemente uma pessoa, deixando sequelas psicológicas agudas.

Muitas mães abandonam seus filhos, nos mais diversos espaços. Trata-se de uma situação complexa de se entender, porém muitas mulheres que abandonam os filhos, não possuem suporte financeiro, nem afetivo, para dar conta de um desenvolvimento saudável.

Algumas mulheres, por terem sido abandonadas tornaram-se mães que abandonam, devido a total falta de suporte material ou emocional para criarem o filho. O ato de abandonar é extremamente violento, como nos casos de bebês feridos encontrados nas lixeiras, nas portas de igrejas ou de algumas casas (MALDONADO, 1997, p. 24).

Como explica Maldonado (1997), o ato de abandonar é uma violência séria, pois, se não bem trabalhada pode gerar um grande ciclo, passando de sujeito a sujeito.

Essas distintas manifestações da violência precisam ser amplamente debatidas, a fim de que possamos esclarecer nossos posicionamentos a respeito do tema, e, a partir disso, podermos encontrar formas coerentes de agir e de combater toda forma de ação violenta.

6 O FAZER PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL FRENTE À VIOLÊNCIA

O Assistente Social tem como objeto de trabalho a questão social, que se constitui nas expressões de desigualdade social, gestadas por uma sociedade capitalista neoliberal. Frente a essas expressões, o profissional utiliza do conhecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo para pensar formas eficazes de intervenção. O objetivo da prática profissional é viabilizar direitos e ampliar a cidadania, por meio de uma melhor qualidade de vida.

O Assistente Social, no desempenho prático da profissão, trabalha com inúmeras

manifestações da questão social, tais como: falta de acesso à saúde, educação, moradia, lazer, trabalho, alcoolismo, conflitos familiares, violência. Basicamente, o profissional trabalha com as pessoas que se encontram em vulnerabilidade social, por estarem fragilizadas em decorrência da violação de direitos. No entanto, seu fazer profissional não se restringe aos pauperizados, intervindo também na classe média alta.

A violência, nas suas mais diversas facetas - violência estrutural, social, política, física, psicológica, sexual, negligência, abandono - se constitui como objeto de estudo e intervenção do profissional do Serviço Social.

O Assistente Social é um profissional que possui qualificação, conhecimento complexo, criticidade, para intervir nas diversas faces da violência. Diante de uma situação de violência, o profissional buscará primeiramente produzir um conhecimento da realidade, entendendo as causas/raízes do problema, em seguida utilizando seus instrumentais técnicos passará a adotar formas de intervenção, que possam amenizar ou solucionar a situação. Dentre os instrumentos de trabalho, o profissional poderá utilizar a escuta, visita, entrevista, estudo social, orientação, produzindo, através destes, o conhecimento necessário para dar conta de seus atendimentos, visando um processo interventivo eficaz.

Os encaminhamentos devem primar pela garantia de acesso aos direitos sociais e pelo atendimento de forma integral, posto que o sujeito social é um todo e não fragmentado. Um dos mecanismos utilizados pelo Assistente Social é a implantação, formulação e execução de políticas públicas, pois, entende-se que é por meio destas que o sujeito tem acesso aos direitos de cidadania.

O trabalho técnico do Assistente Social encontra certas limitações. Como foi mencionado acima, este procura produzir um conhecimento profundo do problema social para então intervir. A dificuldade se encontra no momento, em que se percebe que a raiz do problema está no sistema econômico vigente. O Capitalismo Neoliberal tem como objetivo central, a acumulação de capital, este é concentrado nas mãos de poucos, o que gera uma desigualdade social alarmante. Há pessoas vivendo com muito e outras que não possuem nem o mínimo para garantir a sobrevivência.

Portanto, frente à violência o Assistente Social tem o dever de pensar formas interventivas eficazes, buscar, cobrar do poder público políticas públicas, contribuindo para o bem-estar social, a cidadania e a dignidade humana, voltando suas práticas para a justiça social, igualdade, melhor oportunidades para todos os sujeitos.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **Sobre a Violência.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MALDONADO, Maria T. **Os Construtores da Paz: Caminhos da prevenção da violência.** São Paulo: Editora Moderna, 1997.

ODALIA, Nilo. **O que é Violência.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório Mundial sobre Violência e Saúde.** Genebra, 2002.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

Emerson de Lima Pinto¹

Resumo.

Partindo do pressuposto da relevância do método dialético de Hegel, procuraremos desenvolver uma preliminar (re)-leitura do lugar da Constituição. Neste processo importa desconstituir mitos e preconceitos sobre determinados conceitos de Hegel tendo por referência o papel que a experiência e a tradição da Constituição ocupavam em sua reflexão. E, nesse sentido, Taylor e Gadamer cumprem um papel superior como interpretes de determinados conceitos e, em especial, a busca por um diálogo hermenêutico que encontre o local existencial da Constituição em nossos dias. Hegel ergue-se como firme pilar, no qual a experiência, o método dialético (movimento) e seu sujeito absoluto, ocuparão um espaço destacado na crítica à matriz constitucional de Kelsen, inspirado no pensamento Kantiano.

Palavras-chave: Dialética. Constituição. Hermenêutica filosófica.

Abstract.

Assuming the relevance of Hegel's dialectical method, seek to develop a preliminary (re) reading of the Constitution place. In this process it de constitute myths and prejudices about certain concepts by reference to Hegel and the role that experience and tradition of the Constitution held in its reflection. In this sense, Gadamer and Taylor play a superior role as interpreters of certain concepts and, in particular, the search for a hermeneutic dialogue to find the location of existential Constitution today. Hegel stands as a firm pillar, in which the experience, the dialectical method (motion) and its absolute subject, occupy a prominent space in criticizing the constitutional matrix of Kelsen, inspired by Kantian thought

Keywords: Dialectic. Constitution. Philosophical hermeneutics.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição no pensamento de Hegel ao longo do tempo sempre representou um debate insuficiente e permeado de preconceitos

[O fazer em outras palavras, é a constituição material do “nós”, o entrelaçar consciente e inconsciente, planejado e sem planejar de nossa vida ao longo do tempo. Esse entrelaçamento de nossa vida, esse fazer coletivo, implica, se se reconhece o fluxo ativo do fazer, um reconhecimento mútuo de cada um dos outros como fazedor, como sujeito ativo. Nosso fazer individual recebe sua validação social a partir de seu reconhecimento como parte do fluxo social.]

HOLLOWAY, John.
Mudar o mundo sem
tomar o poder. São
Paulo: Editora
Viramundo, 2003.
p.47

¹ Advogado. Especialista em Ciências Penais PUC/RS. Mestre em Direito Público UNISINOS. Doutorando em Filosofia UNISINOS. Professor de Direito Constitucional e Direito Administrativo na UNISINOS, UNILASALLE e CESUCA.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

em relação à noção de soberania popular, da aristocracia, hereditariedade da monarquia, bem como acerca da noção corporativa da democracia, função do poder legislativo e da Administração (funcionários), de sorte que foram demasiadamente afirmadas sobre outros conceitos mais relevantes como movimento (dialético), a história e à crítica da moralidade kantiana. Na leitura realizada de autores como Hegel e seus comentadores como Taylor e Gadamer, assim como Weil, seus intérpretes, trouxeram à superfície diversos temas que podem ser refletidos, a partir de uma perspectiva hermenêutica filosófica junto ao Direito. O sistema conceitual proposto por Hegel na Fenomenologia do Espírito, Ciência da Lógica, Enciclopédia deram curso a uma reflexão extraordinária na Filosofia do Direito, que até hoje desafia o Direito.

2 HEGEL, O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO

Primeiramente, cumpre ressaltar que se fará uma análise sobre a importância do papel que a Constituição dos Estados Nacionais assume em Hegel, assim como suas possibilidades contributivas para a Teoria da Constituição atual (Direito), na medida em que possui pretensões de universalidade, eis que produz certa estranheza perante outras tradições científicas ofertando elementos como o *método dialético e dialógico*. A tradição hegeliana do princípio do contraditório/opostos apresenta-se de modo dinâmico, que por sua vez refletirá no dever ser de uma Constituição que, em nosso sentir, não recebeu compreensão adequada pelos constitucionalistas positivistas. E, sobre a posição entre homem e Estado, Taylor relembra Hegel: “*O Estado desempenha um importante papel como corporificação do universo da vida humana. Na formação do indivíduo como um veículo da razão universal, o Estado tem um papel indispensável. Na medida em que pertence a ele, o indivíduo já está vivendo além de si mesmo em alguma vida mais ampla e, uma vez que o Estado tem a sua verdade como uma expressão da razão universal na forma da lei, conduz o indivíduo consigo rumo a sua vocação última*”².

A presente investigação, em segundo lugar, tem por escopo verificar a contribuição da *dialética* na compreensão da Constituição no tempo de Hegel, bem como no que tange a sua conformação com o princípio estático/dinâmico na norma jurídica que funda a Constituição de Kelsen. Tais princípios foram concebidos como estruturantes da ideia de Constituição, sendo que em Kelsen apresentou continuidade dentro de uma perspectiva kantiana e, na reafirmação de Hegel da ideia do *princípio da contradição*³, que é fonte do *movimento* como referencia teórica, uma vez que

² TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p.70

³ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p.61.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

apresenta-se propício à compreensão da vitalidade do método adequado acerca da análise do Estado e da Constituição, visando um projeto reflexivo crítico sobre o *formalismo do princípio da dinâmica/estática* nas Constituições contemporâneas. A relevância das contribuições de Hegel em sua Fenomenologia do Espírito, dão vazão à (re)-leitura do Estado e da Constituição⁴ de seu tempo, como um elemento mal compreendido pelos seus críticos.

Nesse sentido, a leitura dos textos de Hegel foi adotada por Gadamer como referência fundamental de sua hermenêutica filosófica, sendo que agora deve ser testada como contributo ao estudo do Direito de modo original, pois no contexto da história da filosofia já vem arraigada por um percurso com pretensões de universalidade, o que produz certa estranheza a outras tradições científicas, eis que estavam habituados a ser adotadas apenas pelos juristas, sem atentar aos ensaios críticos dos filósofos. No Direito, instaura-se um período de reflexão, e a hermenêutica filosófica pode constituir-se como fundamental neste processo investigativo sobre Hegel e a Constituição, no qual se deve primar por afastar-se de caricaturas que foram/são feitas sobre o autor no que diz respeito aos Princípios da Filosofia e do Direito, haja vista seu sistema de ideias e o contexto de seu tempo.

A compreensão fica mais clara na medida em que recordamos Hegel no que se refere a totalidade que torna o objeto em si essência espiritual:

da determinação, para o universal.(...) A consciência, portanto, deve saber o objeto como a si mesma, segundo essas três determinações. Contudo, não se fala aqui do saber como conceituar puro do objeto, mas esse saber deve ser indicado somente em seu vir-a-ser ou em seus momentos, segundo o lado que pertence à consciência como tal; e os momentos do conceito propriamente dito, ou do saber puro, devem ser indicados na forma de figurações da consciência. Por isso, na consciência como tal, ainda não aparece o objeto como a essencialidade espiritual, do modo como acima foi expressa por nós; e o comportar-se da consciência para com ele não é a consideração do objeto nessa totalidade; como tal, nem em sua pura forma-de-conceito; mas é, de uma parte, a figura da consciência em geral, e de outra, um [certo] número de tais figuras, que nós reunimos, e nas quais a totalidade dos momentos do objeto e do comportamento da consciência só se pode mostrar dissolvida nos momentos dessa totalidade.⁵(grifo nosso)

⁴ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 220-3.

⁵ HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do Espírito**. 5. ed., Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002. p. 531

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

De outra banda, importante salientar que em Hegel a história não pode ser desprezada e, em diversos momentos seu historicismo acentua-se demasiadamente na tradição e com a perspectiva histórica concreta de uma sociedade numa espécie de inconsciente elaboração de um determinismo histórico. E, isso é facilmente demonstrável pela seguinte passagem de WEIL:

Hegel adorou o Estado autoritário, qualificando-o equivocadamente, e para as necessidades da causa, de Estado da razão. O paralogismo, fruto de um anacronismo, é evidente e compreensível.(...) Que é pois concretamente o Estado de Hegel? Eis: este Estado é uma monarquia, mais precisamente uma monarquia constitucional, fortemente centralizada em sua administração, largamente descentralizada no que concerne aos interesses econômicos, com um corpo de funcionários profissionais, sem religião de Estado, absolutamente soberana tanto no interior quanto no exterior. Em suma, é o Estado moderno tal como existe ainda hoje em dia em todas as partes, com uma exceção apenas, na verdade importante aos olhos de Hegel: o princípio monárquico.⁶
(grifo nosso)

Excessos argumentativos levaram a intensificar a relevância de afirmativas de Hegel de modo a negar-lhe sua característica principal, de seu método, de *movimento* na análise. No tempo de Hegel, as revoluções republicanas falharam, pois foram demasiadamente violentas, o que trouxe instabilidade ao continente europeu. Na monarquia, deparou-se com a ordem continental, o que proporcionou vislumbrar condições favoráveis ao surgimento de um Estado da razão onde se realiza a liberdade. A relevância do pensamento de Hegel se dá pela elevação do pensamento sobre a consciência (liberdade da razão) disso, é porque somos mais do que simples seres racionais, incorporam-se com facilidade o interesse no processo de desenvolvimento do saber filosófico. A política estaria afeta a essa nova realidade trazida de modo explícito.

É esse último elemento da constituição hegeliana que mais o prejudicou no decorrer do último século e no início do nosso. (...) a época em que o pensamento hegeliano se formou viu o fracasso do princípio republicano; as duas grandes revoluções, a da Inglaterra e a da França, terminaram em restaurações monárquicas, e pelo ano de 1820 não se encontra na Europa nenhuma república de alguma importância (a Suíça e as cidades hanseáticas não devem sua independência senão à inveja das potências). O indivíduo que decide. Como decide ele? Certamente não enquanto vontade particular, determinando-se por um interesse particular, nem, menos ainda, de forma arbitrária. Se o fizesse, não seria um príncipe, mas um tirano: (...) tal, seja a vontade do

⁶ WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito.** São Paulo: Realizações Editora, 2011. p. 65-6

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

príncipe ou a de um povo (oclocracia), tem força de lei ou antes tem força em lugar da lei.” (...) O príncipe, como todos os poderes do Estado, representa o universal: e, como os outros, ele representa um momento distinto, uma função essencial, mas que não deve ser compreendida como independente das outras, nem, menos ainda, como essencialmente oposta às outras, desconfiando delas, lutando com elas por ter influência. Ele exprime a soberania que nele se torna concreta, presente no mundo, e ela não pode tornar-se tal senão segundo a lei deste mundo: real como indivíduo humano.⁷ (grifo nosso)

O fato de Hegel sustentar a monarquia sagrou-se conveniente e compreensível, frente aos modelos que possuía para análise dedutiva à época, e sua “presunção de ordem” instituiu uma espécie de extensão da compreensão da biologia ao Estado, que muito se revelou coerente com sua visão sobre o mesmo e, seu príncipe, não precisaria exercer a soberania visto que ficaria sob a orientação da burocracia estatal. E essa é uma concessão à opinião restauradora⁸ oficial de seu tempo. E, sobre a continuidade das coisas, Taylor⁹ destaca que no pensamento de Hegel *não apenas existe a continuidade das coisas vivas, mas também descontinuidades qualitativas entre elas.*

Hegel se defronta com a crítica desmedida dos juristas europeus do século XIX, que nos acostumaram a considerar, segundo seus preconceitos o ideário revolucionário americano e francês, e suas Constituições como um ato jurídico, um documento redigido após processo deliberativo, debates e voto, tanto do povo quanto de seus representantes, como um processo superior (democrático). No entanto, nada disso se encontra reconciliação perfeita em Hegel e, entendemos que podem estar consubstanciadas na visão constitucional vigente assentada em *mitos e tradições*¹⁰, que pode haver se constituindo em verdade (in)autêntica.

Elaborar e consolidar essa linguagem autêntica é uma tarefa especial para quem busca trazer à fala uma tradição escrita que se manifesta na vida social e conformava o Estado de então. A tarefa comum dos homens é criar uma linguagem autêntica, que tem algo a dizer e por isso não dá sinais previsíveis, mas procura palavras pelas quais possam alcançar o outro e, nesse sentido, constituir uma Constituição autêntica, eis o objetivo a que se funda. Em Hegel havia uma Constituição autêntica, contudo,

⁷ WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito.** São Paulo: Realizações Editora, 2011. p.71.

⁸ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p.220-1.

⁹ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 32

¹⁰ GADAMER, Hans-Gerg. **Verdade e Método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** 4. ed., Editora Vozes, 2002. p.466-7.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

determinada por sua perspectiva historicista e, em seu texto Gadamer¹¹ critica a insuficiência da hermenêutica espiritual-científica, a partir da jurídica e da teológica, e afirma que a compreensão consiste no fato de que antes do mesmo, não é necessário a congenialidade para reconhecer o que é verdadeiramente essencial e o sentido original de uma tradição, resgatando a noção de *movimento* presente na dialética hegeliana e de transformação como processo de seu historicismo. Taylor assevera sobre o pensamento de Hegel: a vida de uma linguagem e de uma cultura é uma vida cujo *locus* é mais amplo que o do indivíduo visto que “*isso ocorre na comunidade. O indivíduo possui sua cultura, e, por conseguinte, sua identidade ao particular dessa vida mais ampla*”¹².

O sentido originário não se encontra em nenhum ente que lhe tenha acesso privado, já que é encontrado originariamente na gramática da linguagem que pode ser associada à tradição constitucional vigente, no qual o sujeito e objeto ainda constituem-se em elementos distintos conforme o *princípio estático/dinâmico* presente em Kelsen, contudo, em Hegel percebe-se que cada povo tem a Constituição que lhe é devida, e a consciência do povo oportuniza a liberdade de realizar-se; o que envolve, segundo Taylor, uma dissociação com Kant: “*a crítica de Hegel a Kant pode ser formulada da seguinte maneira: Kant identifica a obrigação ética com a Moralität, e não vai além disso, pois apresenta uma noção abstrata e formal da obrigação moral que se aplica ao*

¹¹ GADAMER, Hans-Gerg. **Verdade e Método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 4. ed., Editora Vozes, 2002. p. 463-5. E se isso é correio, então se coloca a tarefa de *voltar a determinar a hermenêutica espiritual-científica a partir da Jurídica e da teológica*. Nossas considerações não nos permitem dividir a colocação do problema hermenêutico na subjetividade do intérprete e na objetividade de sentido que se trata de compreender. Esse procedimento partiria de uma falsa contraposição que tampouco pode ser superada pelo reconhecimento da dialética do subjetivo e do objetivo. A distinção entre uma função normativa e uma função cognitiva faz cindir, definitivamente, o que claramente é uno. O sentido da lei, que se apresenta em sua aplicação normativa, não é, em princípio, diferente do sentido de um tema, que ganha validade na compreensão de um texto.(...) Se isso fosse assim, as ciências do espírito estariam em maus lençóis. O milagre da compreensão consiste, antes, no fato de que não é necessária a congenialidade para reconhecer o que é verdadeiramente significativo e o sentido originário de uma tradição.(...) **Mas para isso o verdadeiro modelo é constituído pela hermenêutica jurídica e teológica. A interpretação da vontade jurídica e da promessa divina não são evidentemente formas de domínio, mas de servidão.** (...) A tese é, pois, que também a **hermenêutica histórica tem que levar a cabo o fornecimento da aplicação, pois também ela serve à validade de sentido, na medida em que supera, expressa e conscientemente, a distância de tempo que separa o intérprete do texto, superando assim a alienação de sentido que o texto experimentou.**(grifo nosso)

¹² TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 113.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

homem como indivíduo e que, sendo definida em contraposição à natureza, está em contínua oposição ao que é”¹³.

A sociedade na concepção de Hegel chega à Constituição por si mesma ou por fator exterior, por vontade ou pensamento e pela força esta última é rejeitada pelo autor da Fenomenologia do Espírito. Na maioria das vezes, o *príncipe*¹⁴ representada a vontade do povo. O *príncipe hegeliano* não é o centro tampouco a engrenagem principal do Estado, visto que o rei decide; mas não é ele quem decide quando nem quanto a que é preciso decidir. Ele pode dizer não, mas não cabe a ele inventar, criar, governar. Hegel propugna um sistema que busca conciliar as principais oposições por meio da própria razão, eis que o sistema deve ser demonstrado. E, existem diversos estágios que levam a vida chegar ao espírito, o que revelará um desenvolvimento na história humana. Unido à autonomia racional, a mais plena unidade expressiva com a natureza, devemos chegar à idéia. A lógica desenvolve nossa compreensão das categorias, e estão necessariamente corporificadas na realidade, o que é esclarecido por Taylor: “*Ésta es, como Hegel dice, idealmente transparente, porque no es nada sino pensamiento del pensar en tanto que las otras ciencias son pensamientos de algun tema en particular, las cuales tienen contenido contingente de ello y no totalmente transparente La lógica es puro pensar*”¹⁵.

Sobre a dialética histórica é importante ver como essencial a contradição, uma vez que a esta não prove do fato de que os objetivos dos homens estão equivocados, mas sim, do fato que eles frustram-se diante do cumprimento do jogo da modificação das concepções, sendo tão essencial quanto à modificação própria da realidade histórica, haja vista que a dialética não é um método que se resume a um conceito meramente teórico visto que a dialética em ação representa apenas uma determinada realidade, mas sim é constitutiva da realidade (dialética não é apenas a tese, mas antítese, e a síntese em um pensamento circular).

No que diz respeito ao movimento do absoluto resgatamos HEGEL na sua Fenomenologia do Espírito:

*Esse movimento é o círculo que retorna sobre si, que pressupõe seu começo e que só o atinge no fim. Assim, pois, enquanto o espírito é necessariamente esse diferenciar dentro de si, seu todo intuído se **contrapõe** à sua*

¹³ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 108.

¹⁴ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 255-7.

¹⁵ TAYLOR, Charles. **Hegel**. México Universidade Iberoamericana. 2010. p. 158

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

consciência-de-si simples. E já que esse todo é o diferenciado, diferencia-se em seu conceito puro: no tempo, e no conteúdo - ou no Em-si. A substância, como sujeito, tem nela a necessidade, inicialmente interior, de apresentar-se nela mesma como o que ela é em si, como espírito. Só a exposição completa e objetiva é, ao mesmo tempo, a reflexão da substância, ou seu converter-se em Si. Portanto, o espírito não pode atingir sua perfeição como espírito consciente-de-si antes de ter-se consuma “ do em-si, antes de ter-se consumado como espírito do mundo. Por isso o conteúdo da religião proclama no tempo, mais cedo que a ciência, o que é o espírito; mas só a ciência é o verdadeiro saber do espírito sobre si mesmo.”¹⁶ (grifo nosso)

Na ideia de Constituição e Estado hegeliano, verifica-se a relevância que possui a tradição e a visa de espírito sustentada por Hegel a partir da visão de Weil abord, consciência histórica e sua dificuldade com o conceito de soberania popular. que está exposto em seu texto sobre Constituição em sua obra Princípios da Filosofia do Direito:

Dado que o espírito só é real como o que se sabe ser e que o Estado, enquanto espírito de um povo, é ao mesmo tempo a lei que penetra todas as suas relações (interiores), a tradição (Sitte) e a consciência de seus indivíduos, a constituição de dado povo depende em princípio (überhaupt) da maneira de ser (Weise) de do grau de formação intelectual e moral (Bildung) da consciência-de-si desse povo; é nesta consciência- de-si que reside sua liberdade subjetiva (i.e., desse povo) (...) Assim, todo povo possui a constituição que é à sua medida e que lhe corresponde.”(...) o povo formou de si mesmo; dado que, mais simplesmente todo grupo de homens requer o que ele deseja e não o que ele deveria desejar; dado que o Estado só se organiza sobre o fundamento do patriotismo concreto, do sentimento real de seus cidadãos, sentimento realmente preenchido de conteúdo; dado tudo isso, uma realização menor da razão e da liberdade, ou seja, uma realização que pareça menor a quem julga do ponto de vista de uma liberdade mais plenamente realizada, talvez seja a única realização possível.¹⁷ (grifo nosso)

No entanto, a presença da Constituição como realização da liberdade do espírito está presente ao longo de seu texto. De modo especial, quando aborda o *poder administrativo*¹⁸ e as garantias para a sociedade, Hegel resgata a tradição de Platão, no momento em que acredita que a filosofia não pertence a todos os seres e, aplica tal pressuposto no que se refere no modo de fazer da Constituição e a organização de seu Estado, em face de severa análise sobre o princípio democrático que extrai de Rousseau, além do papel que lega ao funcionalismo público. O povo não tem o mesmo e adequado

¹⁶ HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do Espírito**. 5. ed., Rio de Janeiro: Editora: Vozes, 2002. p. 539-40.

¹⁷ WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011. p.66-7.

¹⁸ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p.266-8.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

grau de formação intelectual e moral, e o Estado é gerido, e as Constituições são formadas, por um grupo organizado e privilegiado e, em TAYLOR, o pensamento de Hegel informa sobre a hierarquia de níveis de ser: “Podemos falar aqui de uma hierarquia, e não apenas de diferentes tipos, pois os superiores podem ser vistos como realizando, num nível mais elevado, o que os inferiores representam de modo imperfeito”.¹⁹

Nesse sentido, acoplada na ideia da consciência histórica *efetual*²⁰ está a situação hermenêutica filosófica (*história conceitual* que nos leva longe, uma vez que podemos dispor de mais ou menos instrumentos, dependendo da nossa erudição, bem como, o conceito de ciência) que é uma descoberta do espírito grego, que na língua tem grande influência segundo a formação do pensamento científico. Não há situação hermenêutica que se desenvolva como ponto de início para avaliar determinados temas, não há *consciência hermenêutica*, situação hermenêutica, se não existe uma consciência histórica efetual, **que dizer uma consciência de que nós somos determinados pelos fatos históricos** e que movimentam o formar de uma Constituição a partir da dialética que propicia o *médium* jurídico-político estruturante de uma sociedade aberta.

*A reconstrução da pergunta, à qual responde um determinado texto, não pode ser tomada, evidentemente, como um produto puro da historiografia. No princípio, está, antes, a pergunta que o texto nos coloca, o ser atingido pela palavra da tradição, de modo que sua compreensão implica sempre a tarefa da automeadiação histórica do presente com a tradição. Assim, pois, na realidade a relação entre pergunta e resposta inverteu-se. (...) nós, os interrogados, temos que começar, por nossa vez, a interrogar. (...) não podemos fazê-lo se não superamos, com nossas perguntas, o horizonte histórico que com isso ganha um perfil. A reconstrução da pergunta, a que o texto deve responder, está, ela mesma, dentro de um perguntar, com o qual nós mesmos procuramos buscar a resposta à pergunta que a tradição nos coloca. Pois uma pergunta reconstruída não pode nunca se encontrar em seu horizonte originário, já que o horizonte histórico, descrito na reconstrução, não é um horizonte verdadeiramente abrangente. Encontra-se, antes, ele próprio, abrangido pelo horizonte que nos abrange a nós que perguntamos, e que somos atingidos pela palavra da tradição. (...) Nesse sentido é uma necessidade hermenêutica estar sempre mais além da mera reconstrução.*²¹
(grifo nosso)

¹⁹ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 32-3.

²⁰ FRUCHON, Pierre. **O problema da consciência histórica Gadamer**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

²¹ GADAMER, Hans-Gerg. **Verdade e Método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 4. ed., Editora Vozes, 2002. p. 549-50.

Esse ambiente de trivialidades impõe um rompimento a fim de que possamos sair da *história do ser* que nos determina, da cultura que nos envolve, e não sair inteiramente significa perpetuação de um processo da interpretação (in)autêntico que, diferente da finitude da época de Hegel, e deve instigar nos a fusão de horizontes de Gadamer. A hermenêutica filosófica oferece, portanto, a partir da *consciência histórica efetual*, compreender a necessidade da hermenêutica filosófica, como tarefa teórica-prática, com intuito de contribuir para com algumas de suas categorias de (re)construção acerca da Teoria da Constituição, eis que nos deporta noutro patamar civilizatório. E, em Hegel temos sua preocupação com a unidade orgânica do poder do Estado:

Que deve fazer a constituição? Esta questão parece clara, mas, vista de mais perto, mostra-se absurda. Pois ela pressupõe que não haja constituição, mas somente uma multidão de átomos individuais reunidos. De que maneira uma multidão de pessoas chega a ter uma constituição: por si mesma ou do exterior, por bondade, por pensamento, pela força? Esta é uma preocupação que se deveria deixar para esta multidão; mas o conceito não é assunto de uma multidão. Mas, se esta questão pressupõe uma constituição existente, então fazê-la não significa mais que uma modificação.
²²(grifo nosso)

Hegel demonstra simpatia pela Constituição da Grã-bretanha²³, pois a compreende como sendo o início para a história constitucional. Para o autor não há estado de coisas anterior ao contrato social; os homens sempre vivem numa sociedade organizada, constituída, e a constituição é uma realidade anterior a toda e qualquer teoria. Para ele, onde existe um documento constitucional, podendo ser mais ou menos bem redigido, apresentar-se de forma mais ou menos clara; não haverá força que não corresponda à constituição real, histórica, à constituição da nação. A Constituição britânica não é assunto para uma multidão, contudo, ela torna essa multidão orgânica dentro do Estado-Nação. Não olvidemos que a Constituição analisada por Hegel, embora realidade histórica e viva não seja impenetrável pela ciência, visto que ela é organização da liberdade, organização racional, e o fato de a constituição de tal Estado estar e até mesmo dever estar abaixo do nível atingido pelo pensamento da sua época, não se opõe de modo algum ao momento da história da Constituição de um Estado livre no qual

²² WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito.** São Paulo: Realizações Editora, 2011. p.67.

²³ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 223-4.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

HEGEL é assegurado que *na unidade orgânica do poder do Estado, está implícito que é um espírito que determina o universal e lhe dá uma realidade definida*²⁴.

O Estado tem permanentemente se constituído como estático no que se refere a sua estrutura constitucional²⁵, e a possibilidade de verificar hipótese de tornar a Teoria da Constituição mais próxima da sociedade, parece ser inextirpável da civilização moderna, que, como herdeira do iluminismo, constantemente retoma o protesto expressivista e, junto com ele, a *reivindicação à liberdade absoluta*²⁶ pode ter, no jogo de Gadamer, o início de (re)fundação, face a dinamicidade que tal categoria permite ao ser utilizada como método estruturante que teve severa influência de Hegel na formação de sua pré-compreensão. Nesse sentido, sobre o método também se torna fundamental investigar a influência que Hegel trouxe ao pensamento de Gadamer, senão vejamos em uma de suas passagens:

*En la fenomenología , el movimiento del pensar es claramente camino y meta. La consciencia humana, tal y como se presenta al pensador que la observa, vive la experiencia de que no puede mantener sus iniciales prejuicios, como lo es, por ejemplo, el tomar a la certeza sensible por la verdad sin mas, y de que se vê compelida a progresar de figura en figura pasado desde la conciencia a las mas altas figuras objetivas del espiritu absoluto, en las que el yo y tu son la misma alma.*²⁷ (grifo nosso)

A Constituição se dá no plano do real e se o real existe então possui uma estrutura, cuja necessidade conceitual é a parte da filosofia que revela a ideia pura de pensamento. A Constituição esta ligada a categorias do entendimento. A motivação ocorre pelo pensamento racional, eis que é a vida do espírito. O homem livre é aquele que conhecia a verdade racionalmente concebida e por ela se definia o seu destino. Em Hegel a história segue um curso linear e pressupõe um nexos essencial com a emancipação humana, o homem que produz vive da Constituição, e aquele que exerce suas funções (funcionário) junto ao Estado é um sujeito absoluto. Seu sujeito absoluto sai de si mesmo, se aliena, e volta a si. É a história do desenvolvimento da razão. Assim, vem corroborar o ceticismo da perspectiva de desconcentração de poderes, ao

²⁴ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 274.

²⁵ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. p. 240-2.

²⁶ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 208.

²⁷ GADAMER, Hans-Georg. **La dialética de Hegel: cinco ensayos hermenèuticos**. Cátedra Teoriema. Madrid, 1988. p. 89.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

que pese sua inconformidade teórica com *Montesquieu*²⁸, constituindo um poder que determine o universal universalmente: o poder legislativo; em seguida, o poder que subsume o caso particular sob a regra universal, que aplica as leis e os princípios, que decide na realidade de todos os dias: o poder administrativo de destacado protagonismo em seu sistema “despótico”.

O príncipe hegeliano, segundo Weil, tem por função essencial representar a continuidade, quase biológica, do Estado:

*O Estado é a realidade (Wirklichkeit) da liberdade concreta; ora, a liberdade concreta tanto consiste em que a pessoa individual (personliche Einzelheit) com seus interesses particulares encontra seu desenvolvimento total e o reconhecimento de seu direito-para-si — no sistema da família e da sociedade civil — quanto consiste, de um lado, em que eles (os indivíduos e seus interesses) passam (übergehen) por si mesmos ao interesse do universal e, do outro lado, em que (eles) reconhecem com seu saber e sua vontade o universal e (o reconhecem) como seu próprio espírito substancial e agem em vista do universal como de seu fim último, de maneira que o universal não valha e não seja cumprido sem o interesse, o saber e o querer particulares, e os indivíduos não vivam para este último (i.e., o interesse particular) como (simples) pessoas privadas... O princípio dos Estados modernos possui esta imensa força, esta profundidade de permitir ao princípio da subjetividade aperfeiçoar-se para se tornar o extremo, e o extremo autônomo, da particularidade pessoal, e restabelecê-lo (i.e., o princípio da subjetividade) na unidade substancial e conservar assim esta unidade substancial em si mesmo.*²⁹ (grifo nosso)

O Estado moderno de Hegel verifica que o cidadão não abdica de sua individualidade ou seus interesses concretos, anuí com o universal objetivo o entrelaçamento necessário desta individualidade e desses interesses, tornando o Estado não apenas real somente na vontade do príncipe, mas também do cidadão que é reconhecido pelo Estado como indivíduo livre (“pessoa privada”) e, nessa esteira, o que for o princípio hereditário, onde em Hegel demonstra que *o princípio da aristocracia é a moderação porque nela começa a separação entre o poder público e o interesse privado*³⁰. Infelizmente, os críticos esquecem facilmente que não há Estado sem representante individual da soberania! O Estado moderno não é uma organização que inclua os cidadãos, ele é sua organização. E, nesse sentido Weil afirma: “*Aqui, devemos*

²⁸ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 226-8.

²⁹ WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011.p.68-9.

³⁰ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 250.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

*contentar-nos com esta simples alusão; ela bastará para fazer compreender em que sentido o Estado moderno dá a seus cidadãos satisfação: cada indivíduo se sabe reconhecido, cada indivíduo é e se sabe membro ativo da comunidade e sabe, ademais, que ele é conhecido e reconhecido como tal por todos os outros e pelo próprio Estado. Esse princípio dá a Hegel a possibilidade de desenvolver, a partir do conceito de liberdade, a organização concreta do Estado”.*³¹

Ainda sobre a soberania popular no pensamento de Hegel, o termo não é destituído de sentido; mas é inútil, e até perigoso, quando se quer compreender a organização do Estado e, entender em que consiste a ação política. E nesse sentido, Weil assevera:

*e soberania popular no sentido em que um povo forma para o exterior uma entidade autônoma e um Estado que lhe é próprio... Pode-se igualmente dizer da soberania interior que ela reside no povo, se se considera suficiente falar do todo em geral, no sentido, mostrado antes, de que a soberania corresponde ao Estado. Mas a soberania popular considerada em oposição à soberania que existe no príncipe é uma dessas ideias confusas que se fundam na imaginação grosseira e rude que se tem do povo. O povo, considerado sem seu príncipe e sem a organização do todo que se liga a ele necessariamente e imediatamente, é a massa informe que já não é um Estado e à qual já não corresponde nenhuma das determinações que só existem no todo formado nele mesmo — soberania, governo, tribunais, autoridades, estados representativos.*³² (grifo nosso)

A concepção historicista que funda o pensamento de Hegel terá grande influência em sua reflexão (pouco expressiva) sobre a Constituição. No historicismo de Hegel verificam-se duas características básicas, quais sejam: o historicismo compreende que o conhecimento de que qualquer coisa ou de fenômeno exige que se refira a história, ou seja, significa que nada pode ser compreendido fora da história e; outra de sua característica é esclarecer que existe uma tendência para capturar a natureza, a sociedade e o homem em constante movimento, nas suas mutações contínuas, o que de certo modo apresentam-se como dinâmicos de uma sociedade que tem consequência segundo Taylor na virtude de votar a fim de garantir as instituições e práticas relevantes

³¹ WEIL, Eric. Hegel e o Estado. **Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011.p.70.

³² WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011.p. 73-4.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

para a vida pública de uma sociedade, pois, “*as normas da vida pública de uma sociedade são o conteúdo da Sittlichkeit*”³³.

A ideia de transformação é resultado de uma compreensão dialética de Hegel e na busca do absoluto como realização do ser destaca Weil: “*se nós visamos a uma análise do pensamento hegeliano em sua unidade profunda, seria o momento de falar do conceito fundamental de satisfação. É ela que constitui o motor último da história humana: ela confere a esta história seu termo, que será atingido quando cada indivíduo for reconhecido como valor absoluto por qualquer outro indivíduo e por todos os indivíduos, quando, para recordar outro termo, a mediação for total entre os homens (e entre os homens e a natureza).*”³⁴ (grifo)

A base ou o meio do método dialético é o pensar, o pensar puro, nada além do pensar. A dialética que no pensar seu ato realiza. Um movimento dialético se instala na síntese dos opostos. Hegel, na fenomenologia do espírito, desenvolve uma reflexão crítica sobre a ciência, na medida em que essa se reivindica verdadeira. E, neste diapasão, é que em Hegel a filosofia se torna ciência, pois ela quer o querer do *absoluto* o ser ciência da totalidade de onde provem o início da liberdade consciente, portanto verdadeira que resultará no *conceito de vontade*³⁵.

A relevância da experiência está entranhada no pensamento de Hegel e fará arte indissociável de uma Teoria do Estado que pressupõe a vida do espírito cósmico que deve se reconciliar na sociedade, manifestando-se em uma “refundação” da Constituição. O instrumento jurídico político fundamental da sociedade deve ser consagrada em um ambiente de esclarecimento como o objeto da consciência de si, em um sujeito e, objeto para si. A Constituição como um lugar existencial insinua claridade, a partir da *experiência* que em Hegel, em sua Fenomenologia do Espírito, ilumina:

Por essa razão deve-se dizer que nada é sabido que não esteja na experiência; — ou, como também se exprime a mesma coisa — que não esteja presente como verdade sentida, como Eterno interiormente revelado, como o sagrado em que se crê, ou quaisquer outras expressões que sejam empregadas. Com efeito, a experiência é exatamente isto: que o conteúdo

³³ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005 p. 115.

³⁴ WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011. p.70.

³⁵ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 250.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

*— e ele é o espírito — seja em si substância, e assim, objeto da consciência. Mas essa substância, que é o espírito, é o seu vir-a-ser para [ser] o que é em si; e só como esse vir-a-ser refletindo-se sobre si mesmo ele é em si, em verdade, o espírito. O espírito é em si o movimento que é o conhecer - a transformação desse Em-si no Para-si; da substância no sujeito; do objeto da consciência em objeto da consciência-de-si; isto é, em objeto igualmente supracompreendido, ou seja, no conceito.*³⁶(grifo nosso)

A Teoria da Constituição atual (Direito), na medida em que possui pretensões de universalidade que produz certa estranheza a outras tradições científicas, ofertando elementos como a *dialética*, que pode ser verificada à luz dos princípios estático e dinâmico na *Constituição* de modo a transformá-los no lugar da realização do seu *lugar existencial*. A utilização da *pré-compreensão da linguagem como experiência de mundo, tradição e a eventual contribuição da Constituição como cultura* de Heller podem ser unificados. O papel que a dialética hegeliana ainda pode desempenhar é ativo e crítico para a Constituição. Gadamer se torna diálogo hermenêutico, que atualmente não tem se mostrado adequada/adequável ao princípio da estática e da dinâmica na visão de Constituição Kelseniana, eis que fundante da nossa tradição constitucional ocidental, sobre a qual carece de investigação filosófica no Estado Contemporâneo. E, partindo desse ponto de vista, Kelsen chega à conclusão de que o direito é uma ordem da conduta humana, um sistema de normas³⁷. Como ordem normativa, o direito procura dar lugar a um determinado comportamento humano, associando à ausência desse comportamento um ato de força socialmente organizado. Aí se tem a diferença, para Kelsen, entre o direito e outros sistemas de normas - a reação à violação do dever ser por meio de um ato de força que seja socialmente organizado, de uma maneira centralizada como nos Estados modernos, ou descentralizada como sucedia nas ordens jurídicas primitivas.

A dialética gadameriana pode atuar como fio condutor da crítica aos mitos da Constituição, regidos pelos princípios da estática e dinâmica, e o movimento do quinto nível da dialética platônica fundante do pensamento de Gadamer e pode ser efetivamente apropriado pela noção de Constituição como cultura de Heller (que em muitos momentos de aproxima do historicismo hegeliano), e difere-se em relação ao

³⁶ HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do Espírito**. 5. ed., Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002. p. 539

³⁷ KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 129.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

valor que Hegel legou a “cultura”, uma vez que o mundo é um organismo vivo tendo como experiência sua relação teórica e prática com os *expressivistas*³⁸.

*O povo, pois, tem voz. Mas, à primeira vista, não se pode evitar o sentimento de que neste Estado tudo é arranjado de tal modo, que esta voz não possa fazer-se ouvir. E o sistema se torna ainda mais suspeito quando se volta a atenção para o papel que desempenha nesta constituição a administração, o funcionalismo. Pois a autoridade principal que em vão buscamos, que não é possuída pela Coroa, que não pertence à representação popular, ei-la nas mãos do funcionário. É ele que prepara tudo, que apresenta todos os problemas, que elabora todas as soluções. Responsável ante o único chefe de Estado, qualificado por sua formação (garantida por exames de Estado), por seus conhecimentos, por sua experiência nos negócios de Estado, o funcionário é o verdadeiro servidor deste — e seu verdadeiro senhor. Essencialmente objetivo, essencialmente apolítico (no sentido em que essa palavra designa uma tomada de posição de partidário), recrutado sem distinção de proveniência, de fortuna, de condição social, o funcionário não forma um estado político, (...) Mas ele forma um estado social, o Estado universal (aligemeiner Stand), o mais influente de todos os estados. Não sendo nada politicamente, o funcionalismo é tudo na organização do Estado: é ele que forma o segundo poder, o poder governamental, situado entre o poder soberano e o poder legislativo.*³⁹

Sobre o povo, Hegel compreende que este ente está constituído na sociedade, ou seja, pelos Estados composta de homens e o estado da sociedade móvel, representado pelos delegados que agem sob sua responsabilidade pessoal, sem mandato imperativo, apoiados na *confiança*⁴⁰ de seus mandantes; eles são deputados, não necessariamente eleitos, porque não representam indivíduos, mas interesses objetivos, corporações, comunas, dentro de um espírito corporativo. E, nesse sentido sobre o papel do parlamento destaca WEIL “*seu papel no Estado hegeliano. Nada de eleição direta, representação dos interesses da sociedade por delegados que hoje seriam qualificados*

³⁸ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 34-6.

³⁹ WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011. p.77.

⁴⁰ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 230-1.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

de corporativos, função parlamentar limitada a dois objetivos: controle da administração (Hegel ainda crê que o controle é exercido mais eficazmente pela hierarquia) e, pela votação das leis, participação dos cidadãos no Estado no sentido em que eles sabem que os negócios de Estado que ficam praticamente nas mãos da administração são seus negócios e são conduzidos em seu interesse e com seu consentimento”⁴¹.

A sociedade é a base, contudo, somente o Estado pensa, só o Estado pode ser pensado totalmente, portanto, verifica-se que não há Estado sem sociedade para Hegel e, tal fato significa uma verdade evidente; mas não é senão no Estado que a sociedade se organiza segundo a razão. E, em relação a essa teia de ideias WEIL abordando Hegel esclarece:

o caso da opinião pública. Hegel não nega sua existência ou importância. Mas, a seus olhos, esta opinião pública é o lugar das opiniões particulares e irresponsáveis, tanto mais irresponsáveis e particulares quanto menos verdadeiras forem. Se a opinião pública é, de um lado, vox Dei no exprimir “as verdadeiras necessidades e as autênticas tendências da realidade”,¹⁹ é, de outro, o campo do erro; pois, para poder escolher com conhecimento de causa, seria preciso a opinião ter esse saber que não é seu apanágio, ainda que ela sempre fosse bem intencionada. (...) o interesse «dos indivíduos, da sociedade e do Estado”^{2º} tem o direito de ser defendido do arbítrio da expressão irresponsável, assim como tem o direito de ser defendido das doutrinas religiosas ou pretensamente científicas que o põem em perigo.’ (...) Isso é chocante, e é grande a tentação de falar de Estado autocrático, de Estado policial. Mas não só nos podemos remeter às garantias constitucionais da liberdade no Estado hegeliano, ao império da lei, ao reconhecimento do valor absoluto do indivíduo, ao controle parlamentar; é mais simples e mais convincente olhar a realidade política dos Estados modernos ditos livres. ⁴²(grifo nosso)

A herança de Hegel é extraordinária e, nesse momento, decidimos refletir utilizando com dois elementos estruturantes de seu pensamento: a) experiência e b) o método dialético. Esses elementos foram abordados por seus interpretes como Taylor e

⁴¹ WEIL, Eric. Hegel e o Estado. **Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011.p. 8-9.

⁴² WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferências seguidas de Marx e a filosofia do Direito**. São Paulo: Realizações Editora, 2011.p. 81-2.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

Gadamer em diversos textos, contudo, desvinculados da Teoria do Estado e da Constituição (não são conhecidos eventuais textos sobre a Constituição), não obstante tal fato desloca nossa reflexão no sentido de compatibilizar com Gadamer sua orientação no que se refere experiência hermenêutica, e o impacto que o diálogo pode trazer, Gadamer se manifesta do seguinte modo:

A reflexão sobre a experiência hermenêutica reconduz os problemas a perguntas que se colocam e que têm seu sentido na sua motivação. (...) A dialética de pergunta e resposta que descobrimos na estrutura da experiência hermenêutica nos permitirá agora determinar mais detidamente a classe de consciência que é a consciência da história efetual. Pois a dialética de pergunta e resposta que pusemos a descobrir permite que a relação da compreensão se manifeste como uma relação recíproca, semelhante à de uma conversação. (...) A latência de uma resposta pressupõe, por sua vez, que aquele que pergunta é alcançado e interpelado pela própria tradição. Esta é a verdade da consciência da história efectual. A consciência com experiência histórica, na medida em que nega o fantasma de um esclarecimento total, justo por isso, está aberta para a experiência da história. Descrevemos sua maneira de realizar-se como a fusão de horizontes do compreender que faz a intermediação entre o texto e seu intérprete.(...) O pensamento-guia das discussões que se seguem é o de que a fusão dos horizontes que se deu na compreensão á o genuíno desempenho da linguagem. O certo é que, o que é linguagem é uma das coisas mais obscuras que há para a reflexão humana”(...). o significado constitutivo da pergunta para o fenômeno hermenêutico, e o fizemos pela mão da conversação, que subjaz, por sua vez, à pergunta, como um momento hermenêutico⁴³. (grifo nosso)

A tensão desempenha papel importante no diálogo (herdeiro da hegeliana dialética), permite a reflexão permanente sobre possibilidades e reavaliações sobre o contexto que se lhe apresenta. A tensão significa incerteza, acaso e na necessidade da dialética, precisamos aguardar seu final para saber como foi o diálogo hermenêutico e verificar o seu processo de construção e, nesse sentido, o *movimento* de Hegel poderá auxiliar de modo mais eficiente a Teoria da Constituição na conformação da Constituição como conceito. Em Gadamer, constatamos que com o jogo atenuamos a lei inexorável da seriedade da vida com suas necessidades cotidianas e, como o diálogo

⁴³ GADAMER, Hans-Gerg. **Verdade e Método**: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 4. ed., Editora Vozes, 2002, p.554-56.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

hermenêutico na fusão de horizontes possibilita a comunhão dos homens, e constitui-se em atividade voluntária, embora sujeito a ordens rígidas, deixando de ser jogo se não for livremente jogado e capaz de (dis)solver *destinos*. A dialética permite o questionamento da Constituição tradicional por meio de seus mitos e de sua dinamicidade (jurídica) na busca de um movimento normador que compreenda a história e a experiência, mas com ela não ignore seu processo transformador subjacente em sua estrutura de movimento circular.

Nesse contexto, como indica TAYLOR, sobre o pensamento de Hegel verifica-se que suas idéias atravessaram o tempo já que mantém em parte consonância com a sociedade moderna na medida em que:

*como herdeira do Iluminismo, constantemente retoma o protesto expressivista e, junto com ele, a reivindicação à liberdade absoluta. A própria urgência com que essa reivindicação é imposta torna a busca de uma subjetividade situada ainda mais vital. E a necessidade torna-se hoje mais intensa sob o impacto de uma crise ecológica que adquire feição cada vez mais dramática na consciência pública. O fato de que ainda estejamos tentando reconciliar a liberdade e a natureza faz que o período romântico nos seja familiar. Eles falam conosco, por mais estranhas que suas doutrinas possam parecer a olhos contemporâneos.(...) E, na medida em que essa busca de uma subjetividade situada assume forma filosófica, o pensamento de Hegel será um de seus pontos de referência indispensáveis, pois embora sua visão ontológica não seja igual à nossa (...) os escritos de Hegel nos oferecem uma das tentativas mais profundas e de maior alcance de elaborar uma visão da subjetividade corporificada, do pensamento e da liberdade emergindo do fluxo da vida, encontrando expressão nas formas da existência social e se descobrindo na relação com a natureza e com a história. (...) então ela sempre recorrerá às conclusões de Hegel a respeito de suas incansáveis e penetrantes reflexões sobre o Espírito corporificado*⁴⁴.(grifo nosso)

O Estado e o Direito do jurista Heller assumem uma perspectiva interessante, visto que a decisão do princípio estático/dinâmico, ao qual a sociedade desenvolve reflete no perfil de Constituição por ele sustentado, sendo que a Constituição política só será concebida como um “ser” que dá racionalidade às normas; a Constituição é considerada uma ordenação já realizada e que se realizará no futuro, como algo que é e, ao mesmo tempo, se atualiza:

⁴⁴ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005 p. 208.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

*uma Constituição se for afirmada, não obstante a dinâmica dos processos de integração constantemente mutáveis e, neles, com um caráter relativamente estático. A Constituição do Estado não, por isso, em primeiro lugar, processo, mas produto, não atividade mas forma de atividade; é uma forma através da qual passa a vida, vida em forma e forma nascida da vida. Assim como em uma melodia se considera idêntica, assim também na sucessão e na coexistência dos cooperadores que mudam vê-se como a Constituição persiste como unidade diferenciável. (...) A Constituição permanece através da mudança de tempos e pessoas graças a probabilidade de se repetir no futuro a conduta humana que com ela concorda. (...) normalidade de fato, conforme `Constituição, da conduta dos membros, mas além disso, em uma normalidade normada dos mesmos e no mesmo sentido. Cabe, por isso, distinguir em toda constituição estatal, e como conteúdos parciais da Constituição política total, a Constituição não normada e a normada, e dentre desta, a normada extrajudicialmente é a que o é juridicamente. A Constituição normada pelo direito conscientemente estabelecido e assegurado é a Constituição organizada. (...) Assim como não se podem considerar completamente separados o dinâmico e o estático, tampouco, podem sê-lo a normalidade e a normatividade, o ser e o dever ser no conceito de Constituição.*⁴⁵ (grifo nosso)

A suposta pureza, de um discurso cientificista, da teoria proposta por Kelsen deixa ao largo a relevância da moral e do mundo da vida no Direito o que é um elemento fundamental para compreensão filosófica. Não é possível imaginar na fundação das normas que estruturam uma sociedade sem as concepções morais e éticas de um determinado momento histórico que deveriam ser questionadas pelo método dialético. De tal ordem que a teoria de Kelsen parece ignorar ou justificar tal situação com a explicitação de um *principio estático e dinâmico*⁴⁶ sujeitos a uma, metafísica, norma fundamental antecedente e superior às Constituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que o princípio dos contrários encontrados nos *caminhos dialéticos*⁴⁷ pode ser justificado filosoficamente, pois ele mesmo pode ser visto como “transcendental”, na perspectiva de que possibilita mostrar como acontece a compreensão do ser a partir de sua finitude, capaz, concomitantemente, de transcendê-la. Hegel, no que se refere à democracia semi-direta⁴⁸, surge de maneira à instigar mais a sua imagem, em razão de sua análise sobre o papel das entidades coletivas e instituições (os sindicatos, das associações de industriais, de agricultores, de médicos,

⁴⁵ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. p. 296.

⁴⁶ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. p.207-210

⁴⁷ TAYLOR, Charles. **Hegel e a sociedade moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005 p. 86-8.

⁴⁸ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 204; 215-6.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

etc., com os conselhos econômicos). Assim sendo, os organismos autônomos onde se relacionam e se conciliam os estados da sociedade, com a representação dos interesses, e justificados pela confiança: é com essas organizações e seus porta-vozes que o cidadão conta para ser “reconciliado com o Estado”, muito mais que com os representantes eleitos a título individual de modo a (re)fundar o Estado. Entre os Estados “democráticos” e os Estados “ditatoriais” a diferença essencial constituída pela função da lei objetiva e racional (cidadãos deliberarem sobre participar do controle) que resulta pela possibilidade de escolher sua vida (liberdade absoluta). Todo Estado protege por leis a honra pessoal dos cidadãos, os bons costumes, a forma da Constituição, a pessoa do chefe de Estado, o crédito público, mas não por essa razão faz a defesa da sociedade.

Por fim, entende-se que muito do pensamento de Hegel está vivo e pode ser utilizado como lastro reflexivo e, em especial, seu método dialético, a partir de uma (re)leitura do lugar da Constituição. Neste processo importa desconstruir mitos e preconceitos sobre determinados pressupostos do pensamento de Hegel e, nesse sentido Taylor e Gadamer cumprem um papel superior. A busca por um diálogo hermenêutico que encontre o local existencial da Constituição em nossos dias, possui em Hegel firme pilar, no qual a experiência, o método dialético (movimento, superação, supressão e conservação, entre outros aspectos.) e seu sujeito absoluto, ocuparão um espaço privilegiado. A Constituição em Hegel possibilita ao homem alcançar sua verdadeira identidade como um veículo do espírito cósmico, e se um dos meios indispensáveis, no qual essa identidade se torna representada é a vida pública a qual já nos referimos anteriormente de sua sociedade política, então, claramente, como destaca TAYLOR⁴⁹: *é essencial que ele venha a identificar-se em sua relação com essa vida pública. Ele tem de transcender a alienação de uma identidade privada ou sectária, uma vez que jamais poderão conectá-lo plenamente com o Absoluto*”.

REFERÊNCIAS

GADAMER, Hans-Georg. **Acotaciones Hermenêuticas**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. **A razão na época da ciência**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

⁴⁹ HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. p. 119-20.

A Constituição em Hegel: um diálogo com Taylor e Gadamer sobre as possibilidades da dialética.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I.** 4. Ed., Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método. II.** 4.ed., Petrópolis: Editora Vozes.

HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do Espírito.** 5 ed., São Paulo: Editora Vozes 2008.

HEGEL. **Princípios da Filosofia do Direito.** São Paulo: Editora Martins Fontes: 2000.

HEIDEGGER, Martin. O que é uma coisa? **Biblioteca de Filosofia Contemporânea.** Edições 70. Lisboa: 2002.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo Parte I.** 10. ed., Petrópolis: Rio de Janeiro, Edição. Pensamento Humano. Editora Vozes, 2001.

HEIDEGGER Martin. **Ser e Tempo Parte II.** 8. ed., Petrópolis: Rio de Janeiro, Pensamento Humano. Editora Vozes, 2001.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** [Trad]. João Baptista Machado. Coimbra: Armento Amado, 1979.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral das Normas.** [Trad]. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Fabris, 1986.

ROHDEN, Luiz. **Hermenêutica filosófica.** São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2002.

ROHDEN, Luiz; FLICKINGER, Hans-Georg; ALMEIDA, Custódio Luis Silva de. **Hermeneutica Filosofica: nas trilhas de Hans-Georg Gadamer.**

STEIN, Ernildo. **A questão do método na filosofia: um estudo do modelo heideggeriano.** Porto Alegre: Editora Movimento. 1983.

STEIN, Ernildo. **Diferença e Metafísica: ensaios sobre a desconstrução.** FILOSOFIA 114. EDIPUCRS. Porto Alegre: 2000.

TAYLOR, Cherles. **Hegel e a sociedade moderna.** Edições Loyola: São Paulo, 2005.

TAYLOR, Cherles. **Hegel.** Traducción de Francisco Castro Merrifield, Carlos Mendiola Mejía y Pablo Lazo Briones. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana, 2010.

WEIL, Eric. **Hegel e o Estado. Cinco conferencias seguidas de Marx sobre a filosofia do Direito.** São Paulo: Realizações Editores, 2011.

Como a evolução tecnológica do governo impacta na gestão empresarial

Álvaro Nestor Weber Hoffmann¹
Adriana Horst Brião²

Resumo.

Este artigo tem por finalidade descrever como a evolução tecnológica do governo impacta na gestão empresarial. Busca esclarecer este impacto por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre temas relacionados, tais como: a relação do crescimento econômico brasileiro com os sistemas de informação; os tipos de profissionais que atuam no seu desenvolvimento; a influência da legislação tributária no desenvolvimento dos sistemas de informação; os tributos atendidos; a contabilidade antes dos avanços tecnológicos e a contabilidade contemporânea; e, por fim, a ação do governo no desenvolvimento dos sistemas de informação atuais.

Palavras-chave: Tecnologia da informação. Sistemas de informação. Perfil dos profissionais de TI. Governo. Impostos.

Abstract.

This article aims to describe how the technological impacts of the government in business management. Seeks to clarify this impact through a literature search on related topics such as the relationship of Brazilian economic growth in the information systems; the types of professionals engaged in its development, the influence of tax laws in the development of information systems; taxes served; accounting before technological advances and contemporary accounting; and, finally, the government's action in the development of information systems today.

Keywords: Information Technology. Information Systems. Profile of IT professionals. Government. Taxes.

¹ Álvaro Nestor Weber Hoffmann. Especialista em Governança em TI e Engenharia de Sistemas. Aluno especial do Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUÍ. Professor dos Cursos de Administração, Ciências Contábeis e Gestão da Tecnologia da Informação da FAI Faculdades. E-mail: alvaro@seifai.edu.br.

² Adriana Horst Brião. Mestre em Educação. Professora dos Cursos de Gestão da Tecnologia da Informação e Pedagogia da FAI Faculdades. E-mail: adriana.gti@seifai.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

A evolução tecnológica nos vários ramos de atividades empresariais sempre foi uma constante, porém nos últimos anos o grande volume de informações gerado pelas organizações fez com que essa evolução tecnológica ocorresse de forma ainda mais rápida. Assim como as empresas, que modernizaram seus processos e sistemas para o planejamento e gerenciamento de seus negócios, o governo, que possui como principal fonte de renda a arrecadação tributária, também precisou evoluir seus processos e sistemas para gerenciar e fiscalizar de forma mais eficiente as atividades que envolvem a arrecadação tributária.

Duarte (2009, p. 28) utiliza o termo “Big Brother Fiscal” para demonstrar como o governo tem evoluído na fiscalização sobre a arrecadação tributária, criando “um conjunto de ações das autoridades fiscais brasileiras no sentido de obter informações sobre todas as operações empresariais em formato eletrônico. Ou seja, a vigilância em tempo real por parte do fisco”.

Esta modernização por parte do governo acarretou em grandes mudanças para as organizações, que passaram nos últimos anos a investir tempo e dinheiro significativos para preparar, guardar e disponibilizar para o governo as informações sobre suas operações. Essas mudanças, de forma direta, também se refletem nas empresas que desenvolvem *softwares* de gestão, pois esses precisam acompanhar todas as alterações e atualizações da legislação tributária para criar ou adaptar rotinas que atendam as exigências do governo. Desta forma, é importante que as organizações saibam “quais são os impactos das ações do governo nos processos de desenvolvimento de *softwares* de gestão?”.

Para encontrar respostas para a questão apresentada neste trabalho, traçou-se um caminho metodológico que consiste basicamente em uma pesquisa bibliográfica. Primeiramente, buscou-se descrever a relação do crescimento econômico brasileiro com os sistemas de informação e os tipos de profissionais que atuam no seu desenvolvimento. Na sequência, aponta-se a influência da legislação tributária no desenvolvimento dos sistemas de informação; os tributos atendidos; e a contabilidade antes dos avanços tecnológicos e a contabilidade contemporânea. Por fim, destaca-se a ação do governo no desenvolvimento dos sistemas de informação atuais.

2 COMO O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO INTERFERIU NA EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Para Braga (2012), as mudanças estruturais da economia e reformas econômicas implementadas no Brasil a partir de 1990, permitiram que o crescimento mais do que dobrasse a partir de 2004 e, em 2010, fosse o maior em 25 anos. Este crescimento econômico brasileiro, nas últimas décadas, tem impulsionado o crescimento de várias áreas empresariais. As empresas necessitaram modernizar seus processos produtivos para atenderem a crescente demanda por produtos e serviços de seus clientes, e para tanto as suas parceiras também tiveram que modernizar-se, gerando uma “evolução em cascata”, ou seja, uma empresa fornecedora de determinado produto ou serviço investe na sua modernização para atender mais eficientemente os seus clientes, esta empresa vai exigir que os seus fornecedores, por sua vez, também modernizem os seus processos para acompanhá-la e assim sucessivamente. Junto a este contexto, encontram-se, com o papel muito importante, as empresas de desenvolvimento de sistemas de informação, em especial aquelas que desenvolvem os sistemas de gestão empresarial, também conhecidos como ERP (*Enterprise Resource Planning*). Essas empresas têm o desafio de acompanhar todas estas demandas de gestão de informações, uma vez que os principais fatores que impulsionam o crescimento econômico são o aumento da produção, do consumo e da prestação de serviços (BRAGA, 2012) e, para gerenciá-los, os gestores cada vez mais necessitam de sistemas de informação ágeis, seguros, que acompanhem as tecnologias e respondam as suas principais necessidades de informações.

Conforme Brito e Cappelle (2006), muito se têm discutido sobre um novo período, onda ou ciclo, baseado na inovação tecnológica e na produção do conhecimento, uma transformação no sistema empresarial motivada pela modernização tecnológica. Este novo período pode ser comparado com a revolução industrial, tamanho são os impactos das mudanças ocorridas nas organizações, forçando-as a qualificação, polivalência, organização do trabalho em equipes, flexibilidade na produção, velocidade nas respostas, descentralização na gestão e competitividade internacional.

2.1 Sistemas de Informação

Antes de descrever sobre como o crescimento econômico brasileiro influenciou na evolução dos Sistemas de Informação (SI), faz-se necessário conceituá-los para um melhor entendimento do assunto.

Andrade, Audy e Cidral (2005), consideram que os SI são um conjunto de componentes inter-relacionados que coletam, processam, armazenam e distribuem informações para controle e tomada de decisões dentro das organizações, nos mais variados departamentos,

como por exemplo, departamento de compras, vendas, produção, contabilidade, marketing entre outros.

Para Batista (2006, p. 19), os SI podem ser definidos como “[...] todo e qualquer sistema que possui dados ou informações de entrada que tenham por fim gerar informações de saída para suprir determinadas necessidades.”; estas informações estão relacionadas tanto ao ambiente interno, como ao ambiente externo da empresa, abrangendo tudo o que for útil ou necessário para a mesma controlar e tomar decisões sobre seu planejamento e operações.

Os SI podem ser definidos, segundo O’Brien (2010), como um conjunto organizado, formado por pessoas, *hardware*, *software*, redes de comunicações e recursos de dados. Este conjunto é responsável por coletar dados, transformar estes dados em informações e disponibilizá-las como saídas, formando assim o ciclo básico dos SI que é: entrada, processamento e saída.

Os SI possuem um papel muito importante dentro das organizações, e as razões fundamentais para que eles sejam utilizados, conforme O’Brien (2010), são: suporte de seus processos e operações; suporte na tomada de decisões de seus colaboradores; e suporte em suas estratégias em busca de vantagens competitivas. Desta forma, o referido autor classifica os SI como: Sistemas de apoio às Operações, os quais produzem diversos tipos de informações para uso interno e externo com ênfase nas operações e transações; e Sistemas de apoio Gerencial, os quais produzem informações aos gerentes para uma boa tomada de decisão.

2.2 O crescimento econômico brasileiro e a evolução da tecnologia da informação

A evolução tecnológica nos vários ramos de atividades empresariais sempre foi uma constante. Alves (2006, p. 7) descreve que as civilizações antigas tinham como objetivo buscar a subsistência e “[...] sem processos e sem tecnologia, a comunicação oral era a forma de disseminação e repasse de conhecimento [...] isso muito antes da utilização da escrita [...]”; porém, nas últimas décadas o grande volume de informações gerado pelas organizações exigiu que as tecnologias necessárias para o seu armazenamento, processamento e distribuição, evoluíssem em uma velocidade muito rápida. Esta velocidade fez com que a tecnologia da informação, também conhecida como TI, passasse a ter uma grande relevância nas organizações e na vida das pessoas. Abreu e Neto destacam que:

Alguns avanços tecnológicos produzem um grande impacto nas organizações empresariais, inclusive na sociedade como um todo, exigindo uma completa alteração na forma de agir diante desta nova realidade. Atualmente, devido à revolução da informação, uma extraordinária mudança está fazendo com que passemos da sociedade industrial para a sociedade da informação. Os pilares desta nova sociedade, que é fortalecida a cada dia, estão baseados na TI e nos valores intangíveis. (2000, p. 12).

O avanço da sociedade, principalmente após a revolução industrial, criou a necessidade de se trabalhar com um volume de informações cada vez maior; este grande volume também exigiu que fossem criadas formas de armazená-las e gerenciá-las, originando os Sistemas de Informação ou de Sistemas de Gestão que estão em constante aprimoramento, pois cada vez mais os usuários da informação necessitam dela de forma rápida, para não dizer instantânea e segura. Para Andrade, Audy e Cidral (2005) a sociedade atual é profundamente afetada pela necessidade cada vez mais urgente de informações e conhecimento.

É perceptível esta nova onda, esta nova revolução, a da informação; o mundo busca por mais informação e conhecimento, de forma ágil, segura e realista. Brito e Cappelle afirmam que:

Ao longo do tempo percebem-se períodos de revoluções que alteram o cenário mundial; um movimento que tem se intensificado em diversas áreas como, por exemplo, a revolução da qualidade, o despertar da consciência ecológica, a revolução na gestão, na informação, na produção, nos sistema de marketing, a revolução digital, bem como outras transformações que surgem, ressurgem e se modificam de forma dinâmica. (2006, p. 7).

A partir da segunda metade do século XX, surge a revolução tecnológica, associada ao processamento automático da informação. Esta revolução passa a ser considerada como o principal instrumento de competição no sistema capitalista. Para Amaral Filho e Carrillo (2011), existe uma relação entre o crescimento econômico e o domínio da tecnologia, de modo que:

A capacidade inovativa e o nível de desenvolvimento de um país podem ser vistos como dependentes da proporção, representada por bens e serviços de alta tecnologia, na produção (e na composição da ocupação da força de trabalho) do mesmo - e esta, por sua vez, tende a ser tanto maior quanto mais elevado for o nível de domínio exercido, pela sociedade (e seu sistema produtivo), sobre os paradigmas tecnológicos mais avançados. (2011 p. 238).

A relação entre o crescimento econômico e domínio da tecnologia impacta na produção de bens e serviços, pois as empresas buscam inovações tecnológicas para produzir mais, com mais qualidade, mais rapidez e com menos custos. Esta incorporação de inovações tecnológicas pelas empresas também reflete na formação daqueles que irão trabalhar neste modelo de produção, forçando as instituições de ensino superior e profissionalizante a evoluírem para então qualificarem novos profissionais, capazes de interagir com as tecnologias. Envolverde destaca esta relação do crescimento econômico com as instituições de ensino ao divulgar a pesquisa:

Segundo as informações do Censo, as matrículas em ensino superior no país cresceram 110,1% em 10 anos e 7,1% de 2009 a 2010. O número de estudantes matriculados em 2011 chegou a 6.379.299 nos 29.507 cursos de graduação ou pós-graduação de 2.377 instituições.

O Inep identifica esse crescimento como resultado de diversos fatores. Um deles é o desenvolvimento econômico alcançado pelo Brasil, que ampliou a exigência do mercado brasileiro em mão de obra mais especializada, assim como o aumento de políticas públicas de incentivo ao acesso e à permanência na educação superior, com a criação de novos financiamentos, bolsas e subsídios aos alunos. As aberturas de campi e a interiorização de universidades já existentes, também possibilitaram o crescimento da educação superior no país. (2011).

Conforme Next Generation Center (2010), em 1980, o mercado brasileiro passou a ter aceitação de ferramentas de ERP, tornando-se assim alvo de grandes empresas de tecnologia. Pouco antes, em 1978, um engenheiro do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) estava desenvolvendo um sistema de controle de produção para máquinas importadas; o objetivo era importar máquinas de grande porte e vendê-las com sistemas embutidos, sendo nesta época fundada por ele a empresa Datasul, uma das maiores fabricantes de SI do mundo.

Em 1992, o governo brasileiro reabilitou as funções do Ministério da Ciência e Tecnologia, representando assim um grande passo para impulsionar o crescimento do mercado de desenvolvimento de sistemas de gestão no Brasil. Paralelamente a isto, as organizações brasileiras começaram a integrar seus sistemas internos de gerenciamento, como, por exemplo, as rotinas de lista de materiais e de controle de estoque, permitindo assim que os setores envolvidos tivessem acesso aos mesmos dados e informações. Próximo ao ano 2000, o tão temido “Bug do Milênio”, empurrou o desenvolvimento de SI para fora das empresas, pois as equipes internas não estavam seguras quanto à virada do ano de 1999 para 2000, fortalecendo ainda mais as empresas de desenvolvimento de SI.

3 TIPOS DE PROFISSIONAIS QUE ATUAM NAS SOFTWARES HOUSE

Batista (2006, p. 193) destaca que após a revolução industrial, a mecanização de atividades que eram executadas repetidamente passou a ter uma grande importância dentro das organizações. Entre 1960 e 1980, existiam dois tipos de profissionais envolvidos nestas operações, os analistas de organização e métodos (O&M) e os analistas de sistemas. O primeiro se encarregava das normas e métodos administrativos e o segundo se encarregava de mecanizar o que o primeiro havia criado ou organizado. Os SI e as tecnologias utilizadas nesta época não possuíam uma relação de integração tão intensa, as atividades eram mais focadas e específicas nas áreas, o que também refletia na qualificação dos profissionais de TI, os quais não necessitavam ter domínio das várias áreas dentro das organizações.

Conforme Fixi (2010), os avanços nas áreas de TI contribuíram para que novas classificações para os tipos de profissionais surgissem, como por exemplo: analista de negócio, analista de sistema, programador, analista de teste, testador, entre vários outros. Além de possuir conhecimentos técnicos pertinentes a sua área de atuação, esses profissionais precisam apropriar-se de conhecimentos relacionados as mais diversas áreas empresariais.

Com o crescimento das economias mundiais, as organizações ficaram cada vez mais dependentes da tecnologia e dos SI para gerenciar suas atividades e efetuar um bom planejamento para o futuro. Para Abreu e Rezende, esta dependência pode ser identificada quando:

O trabalho de uma empresa depende de uma forma crescente do que os Sistemas de Informação são capazes de fazer. O aumento da participação no mercado, a redução de custos de produção, o desenvolvimento de novos produtos e/ou orçamento da produtividade do empregado depende mais e mais dos tipos e qualidade dos sistemas de informação na empresa. (2011, p. 81).

Para atender as suas necessidades por informações e descobrir respostas para as suas principais dúvidas na tomada de decisões, as organizações buscaram no SI uma forma de diminuir suas dificuldades. Atualmente, as organizações, sejam pequenas, médias ou grandes, estão investindo cada vez mais em SI, seja na compra, ou na locação, ou no desenvolvimento próprio. Independente do modelo de aquisição do SI, o fornecedor, interno ou externo, deve possuir total domínio das funções e estruturas organizacionais e seus relacionamentos, para

que possa desenvolver um SI que atenda as reais necessidades das empresas e esteja alinhado com os seus objetivos.

O domínio das funções e estruturas organizacionais se faz necessário, pois hoje as empresas não dispõem de tempo para auxiliar o seu fornecedor no desenvolvimento do SI, uma vez que elas estão focadas em suas atividades fins. Deste modo, as empresas buscam por um fornecedor que possua equipes com conhecimentos de seus negócios. Conseqüentemente, os fornecedores de SI necessitam se qualificar nas mais diversas áreas organizacionais, além das especialidades técnicas necessárias para o desenvolvimento de SI. Assim, os profissionais das áreas de TI, principalmente os relacionados a SI, necessitam de qualificações em muitas áreas, algumas muito além das próprias organizações, pois:

O conhecimento técnico já não é diferencial competitivo porque isso é relativamente simples de se conseguir, seja por meio do fácil acesso à informação que hoje dispomos pela internet ou pelos cursos que a academia oferece. O que realmente importa é a capacidade do profissional em saber onde e como buscar esse conhecimento.

Para ter excelência, além das características como vontade de aprender, curiosidade e humildade, os novos profissionais devem ser inovadores. Muitas vezes, ele irá trabalhar com produtos baseados em conceitos já consagrados, mas precisará enxergá-los por um novo ângulo e aceitar os desafios propostos pelo ambiente de trabalho. (FIXI, 2010).

Para que os profissionais de TI possam atingir uma boa produtividade e qualidade nas atividades relacionadas a SI e TI, Abreu e Rezende (2011, p. 104) destacam que “há necessidade de uma postura efetiva no tocante ao perfil profissional, contemplando o domínio das habilidades técnicas, de negócios e comportamental”. Estas habilidades podem ser descritas como:

Habilidades técnicas: Adquiridas ao longo da formação técnica do profissional, em cursos acadêmicos e em outros complementares diversos, destacam-se: metodologias, técnicas, ferramentas tecnológicas, linguagens de programação etc.

Habilidades de negócio: Adquiridas ao longo do exercício profissional, desenvolvendo soluções efetivas para as empresas, destacam-se: negócios em questão, funções empresariais, funções da administração, processos, procedimentos, idiomas etc.

Habilidades comportamentais ou humanas: Adquiridas ao longo da vida pessoal, em educação, cultura, filosofia de vida e com os relacionamentos humanos e corporativos, destacam-se: pró-ação (iniciativa, execução e conclusão), criatividade, comunicação, expressão e relacionamento pessoal, espírito de equipe e/ou administração participativa, planejamento pessoal, organização, concentração, atenção, disponibilidade etc.

Formas de atuação profissional: A Tecnologia da Informação vista como uma ferramenta de trabalho, moderna, transparente e efetiva, deve estar disseminada e distribuída em toda a empresa, inclusive como uma subfunção empresarial. (ABREU E REZENDE, 2011, p. 104-105).

Para os autores citados anteriormente, as habilidades técnicas são mais fáceis de serem adquiridas do que as habilidades de negócio e comportamentais, pois as técnicas possuem mais formações disponíveis, podem ser adquiridas por meio de cursos, por exemplo, enquanto que as demais dependem de experiências já vivenciadas.

Segundo Fixi (2010), o mercado de desenvolvimento de sistemas é crescente e não existe previsão para uma possível estagnação. Toda a sociedade vem utilizando cada vez mais os recursos da computação; as organizações têm utilizado a tecnologia de várias formas, para apoio a decisões ou para melhorar a sua produtividade. Por estes motivos, a procura por bons profissionais na área de TI tende a ser bem maior nos próximos anos e estes profissionais devem possuir as seguintes características:

[...] antes de tudo [ser] um empreendedor e entender como seu trabalho se encaixa nos objetivos da organização. Ele precisa aprender a desenvolver a curiosidade, somada a uma boa capacidade de concentração e ter seu foco na resolução de problemas com espírito inventivo e humildade. (FIXI, 2010).

Sendo assim, o perfil do profissional de TI deixa de ser estritamente técnico e passar a ser um profissional que necessita se envolver com o negócio das organizações e conhecer todos os processos e relações existentes nelas. Com mais força, agora nos últimos anos no Brasil, Negrini (2012) destaca que o profissional também necessita ter bons conhecimentos das obrigações fiscais as quais as organizações estão sujeitas, pois “a realidade atual de muitas empresas deveria girar em torno da preocupação com a integridade dos dados que estão sendo entregues ao fisco.”. Ou seja, não basta processar corretamente as informações, é necessário entender o conteúdo dela, e para isso o profissional de TI precisa conhecer a legislação ou ter um bom apoio de algum profissional da área, fazendo com que, na maioria dos casos, os profissionais destas duas áreas trabalhem em conjunto. Conforme destaca Felizali (2012), “para cumprir com esta obrigação fiscal corretamente é necessário contar com o auxílio da assessoria fiscal que para a grande maioria das empresas é o seu contador, e dos responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas de gestão das empresas”.

4 OS IMPACTOS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA NO DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Para que seja possível compreender os impactos da legislação tributária no desenvolvimento dos sistemas de informação, é preciso abordar alguns temas, tais como: tributos, contabilidade antes dos avanços tecnológicos, contabilidade contemporânea, governo e desenvolvimento dos sistemas de informação.

4.1 Tributos

Tributo é uma obrigação paga por um sujeito passivo (contribuinte) a um sujeito ativo (Estado) de forma lícita e prevista em Lei definida como:

Art.3º CTN: Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda corrente ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (FAZENDA, 1996)

Oliveira *et al.* (2003, p. 21) descreve que para um melhor entendimento de tributos é necessário que sejam esclarecidos os seguintes termos: Prestação pecuniária do tributo significa que este deve ser pago em unidades de moeda corrente ou em que em nela seja facilmente transformada, ou seja, não pode ser pago com bens ou com prestação de serviço; Prestação compulsória significa que independe da vontade do contribuinte; Caracteriza sanção de ato ilícito significa que não se cobra tributo de uma atividade ilegal; Constituído em Lei significa que só existe obrigação de pagar um tributo, quando este estiver obrigado por uma norma jurídica em forma de Lei; Atividade administrativa plenamente vinculada significa que o administrador público possui o dever de cobrar os tributos, não cabendo a ela decidir sobre a cobrança.

O tributo é uma obrigação prevista em Lei, não dependendo da vontade do contribuinte, desta forma, cabem as organizações o cumprimento de suas obrigações, registrando suas transações e pagando os devidos tributos, sob o risco de caso não cumprirem serem penalizadas com os instrumentos e rigores da Lei.

A análise de qualquer imposto do Sistema Tributário Nacional processa-se mediante uma investigação científica sobre os critérios ou aspectos de identificação de seus elementos estruturais. É importante salientar, de início, que esses critérios ou aspectos não estão definidos de forma consolidada ou agregada em disposições seguidas do estatuto legal pertinente, ao contrário, tais critérios ou aspectos encontram-se mencionados de forma bastante dispersa em vários contextos

legislativos, inseridos nos diversos patamares da ordem jurídica. (BORGES, 2003, p. 35).

O estudo dos tributos requer dedicação, paciência e muita pesquisa, são inúmeros os fatores que irão determinar a cobrança ou não de determinado tributo. Desta forma, a empresa que se propõem a desenvolver um sistema de informação baseado em computador que atenda estas obrigações, deverá antes de tudo, ter conhecimentos sobre o assunto, assim como, possuir acesso à bibliografia e leis atualizadas. A evolução tecnológica por parte do governo faz com que este domínio seja vital para as organizações, principalmente as desenvolvedoras de sistemas de informação baseado em computador, o motivo desta importância será descrito nos tópicos a seguir.

4.2 Contabilidade antes dos avanços tecnológicos e a contabilidade contemporânea

A contabilidade, em sua origem, conforme Basso (2000) tinha como finalidade o registro de fatos quantitativos para posteriores conferências ou comprovação. Em um resumo histórico simples, avançou da seguinte forma:

Muito provavelmente, segundo os historiadores, a escrita contábil primeiramente registrou elementos pessoais e familiares do homem; mais tarde registrou fatos coletivos – de aldeias, associações e credos, assim como a arrecadação de impostos e, mais tarde ainda, as acumulações de artesãos, produtores agrícolas, criadores de animais, fabricantes de ferramentas e governos. Depois os mercadores adotaram a escritura contábil, com a simples finalidade de controlar o que lhes pertencia. Basso (2000, p. 17).

Os processos de escrituração contábil eram feitos no passado de forma manual, depois com a utilização de sistemas eletrônicos, o registro e o processamento passaram a ser efetuados de forma mais rápida e segura, porém, a forma como as organizações comunicavam estes registros ao governo, era, e em alguns casos ainda é, em papel impresso. O governo por sua vez, quando necessitava de uma investigação para comprovação de atos ilícitos, somente o comprava por meio de exaustivas auditorias em volumosos livros impressos. As organizações, no papel de contribuinte, declaravam os valores devidos conforme os seus cálculos e o governo dependiam da ética de todos para garantir a veracidade dos valores informados, pois não era viável a conferência de todas as informações de todas as organizações.

A velocidade com que as economias cresceram e elevaram o número de transações nas organizações a um estágio onde não se pode mais imaginar os registros das mesmas de forma manual, foi também um dos fatores para que os sistemas de informações e as tecnologias utilizadas nas organizações evoluíssem muito para acompanhar este crescimento. Atualmente os sistemas informatizados e integrados possibilitam que uma operação desencadeie registros em todos os outros subsistemas da organização. Isso faz com que as informações estejam disponíveis a todos os interessados de forma rápida e segura.

A contabilidade contemporânea se apropriou destes recursos para aprimorar seus processos, agilizando assim a geração de informações que no passado eram somente utilizadas para conferência e comprovação e agora são utilizadas como importantes ferramentas de apoio a decisão. Para Mascarenhas (2013), a contabilidade vem sendo valorizada gradualmente pela sociedade, pela importância que a área contábil vem tendo dentro das organizações, isso pelo fato de que o Brasil é um dos países que possuem a melhor inteligência fiscal no mundo e a contabilidade tem sido percebida como uma prestação de serviço de grande valor, como um grande instrumento de gestão que permite a ver os dados reais do negócio, possibilitando análises e projeções que viabilizam a gestão empresarial e a tomada de decisão mais rápida e acertada. Ainda conforme o autor a contabilidade e seus profissionais estão enfrentando os inúmeros desafios tecnológicos, legislativos, econômicas e fiscais providos pelo crescimento econômico e tecnológico das empresas,

O grande desafio da nova contabilidade é processar os dados empresariais gerando informações tributárias com a velocidade e qualidade requeridas pelos sistemas digitais do governo. Duarte descreve que:

Na prática, surgem serviços de alto valor agregado, como auditorias de dados digitais, consultorias para seleção e implantação de sistemas de apoio à gestão, terceirização de processos e consultorias a distância etc. Até mesmo nas pequenas empresas, que são a maioria absoluta em nosso país, e cujos processos fiscais, tributários e trabalhistas hoje estão a cargo das organizações contábeis. (2013).

Por estes motivos, a velha forma como eram trocados os dados entre empresas e organizações contábeis não é mais suportada, ou seja, é inviável que as informações sejam passadas pela forma tradicional em papel impresso para a contabilidade e esta por sua vez repasse as mesmas para o governo no mesmo modelo tradicional. Na primeira integração, entre empresas e contabilidade, a velocidade necessária e o volume das transações são os

principais obstáculos, na segunda integração, entre a contabilidade e o governo, a legislação vem obrigando que seja por meio digital.

4.3 Governo

Em paralelo ao crescimento econômico brasileiro e da evolução tecnológica, o governo vem nos últimos anos evoluindo também. Em todas as áreas governamentais os investimentos em tecnologia vêm auxiliando na fiscalização mais ativa das organizações (contribuintes):

Os FISCOS, de uma maneira geral, têm aprimorado os seus sistemas de fiscalização. A partir dos seus próprios bancos de dados e também através do cruzamento de informações permutadas com outras esferas de poder, há um aumento substancial dos resultados no combate à evasão fiscal. (DUARTE, 2009, p. 28).

Se no passado a identificação e comprovação de um ato ilícito eram onerosas, com as ferramentas utilizadas atualmente, o governo possui em suas bases de dados informações que possibilitam o cruzamento das mais diversas informações, inclusive as transações entre organizações. Sem estas ferramentas, seria quase que impossível controlar e administrar os processos tributários no Brasil, conforme o Portal da NF-e (Nota Fiscal Eletrônica) (2012):

As administrações tributárias enfrentam o grande desafio de adaptarem-se aos processos de globalização e de digitalização do comércio e das transações entre contribuintes. Os volumes de transações efetuadas e os montantes de recursos movimentados crescem num ritmo intenso e, na mesma proporção, aumentam os custos inerentes à necessidade do Estado de detectar e prevenir a evasão tributária. No que se refere às administrações tributárias, há a necessidade de despender grandes somas de recursos para captar, tratar, armazenar e disponibilizar informações sobre as operações realizadas pelos contribuintes, administrando um volume de obrigações acessórias que acompanha o surgimento de novas hipóteses de evasão.

Os processos declaratórios utilizados pelas organizações levam com eles uma gama de informações que auxiliam o governo na fiscalização e as organizações no recolhimento de valores. Uma das mais recentes ferramentas utilizadas pelo governo é:

O projeto SPED (Sistema Público de Escrituração Digital) que está causando uma verdadeira revolução no modelo de entrega das informações fiscais das empresas, que estão sendo obrigadas a evoluir suas tradicionais planilhas e formulários de contabilidade para modernos sistemas digitais de entrega e arquivamento de informações. No enfrentamento destas mudanças os departamentos fiscais e contábeis estão buscando cada vez mais de forma rápida o auxílio de ferramentas

que consigam garantir a conformidade com as complexas exigências da legislação. (NEGRUNI, 2012).

De uma forma simplificada, pode ser exemplificado o ciclo de informações que as organizações processam e transmitem ao governo: para produzir, uma fábrica necessita de matéria-prima, a qual é comprada de seus fornecedores; estes fornecedores, ou no faturamento por nota fiscal eletrônica, ou por declarações por meio do SPED, informam ao governo que forneceram determinada matéria-prima para determinado cliente, a fábrica. A fábrica por sua vez, em determinado momento necessita declarar para o governo que comprou determinada matéria-prima do fornecedor e utilizou a mesma em seu processo produtivo ou a deixou em saldos de estoque.

As informações que constam neste processo de compra e venda e que são repassadas para o governo, são bem completas e em muitos casos a transferência é instantânea. O cruzamento dessas informações possibilita que sejam identificados a origem e destino das transações e distorções entre elas.

4.4 Desenvolvimento dos sistemas de informação

Hoje, mais do que nunca, o desenvolvimento de sistemas de informação baseado em computador está sendo afetado pela evolução tecnológica utilizada pelo governo, o qual aprimora a aplicação e fiscalização das legislações tributárias. No processo antigo de escrituração e declaração das informações contábeis e fiscais, existia uma lacuna de tempo entre a transação e o momento em que esta transação era declarada para o governo, podendo assim, entre estes dois estágios, as informações serem corrigidas. Ou seja, uma organização poderia efetuar uma venda, emitir a nota fiscal com os dados impressos em formulários que possuíam apenas as informações mais básicas das notas e em um segundo momento estas informações poderiam ser digitadas em sistemas de informação com a formatação adequada das informações, conforme a legislação pertinente ao fato obrigasse.

Com o advento da nota fiscal eletrônica, uma transação somente é autorizada após a validação das informações junto ao governo, com isso, é necessário que todas as informações já estejam corretas no momento da operação. Após a autorização, o governo já está com as informações em sua base de dados, ou seja, possui a origem e destino da operação. Uma vez esta operação registrada na base de dados do governo, todos os processos declaratórios posteriores, sejam da origem ou do destino da operação, devem possuir informações idênticas.

Este processo de integração digital, entre contribuinte e governo, exige que haja um cuidado maior em relação aos processos relacionados à geração de informações fiscais, pois:

A integração e compartilhamento de informações têm o objetivo de racionalizar e modernizar a administração tributária brasileira, reduzindo custos e entraves burocráticos, facilitando o cumprimento das obrigações tributárias e o pagamento de impostos e contribuições, além de fortalecer o controle e a fiscalização por meio de intercâmbio de informações entre as administrações tributárias. (Portal da NF-e, 2012).

Desta forma, o contribuinte passou a ter uma fiscalização mais rápida e criteriosa, baseada em sistemas de informações com grandes bases de dados relacionadas, exigindo assim que seus sistemas de gestão estejam preparados para esse novo cenário digital.

As empresas que desenvolvem sistemas de informações necessitam possuir conhecimento e domínio de todos os aspectos relacionados à legislação tributária e estar ciente de todas as atualizações para poderem desenvolver uma ferramenta para seus clientes contribuintes que possa atender corretamente as exigências fiscais e contábeis. Porém existem alguns fatores que dificultam que uma empresa de desenvolvimento possa atender todas estas demandas, isso se deve, segundo Felizali (2012), devido aos vários atores envolvidos neste processo, conforme segue:

Empresa: é a responsável pela entrega do SPED e, caso algo saia errado, será a única prejudicada com multas e sanções fiscais. É conveniente que estabeleça os contatos entre a software house e o contador e acompanhe os resultados, intermediando o processo para evitar desgastes entre as equipes. Outro ponto importante que precisa ficar claro para o empresário é que o SPED é uma “nova” obrigação fiscal.

Software house: geralmente é quem controla as operações de compra, venda, estoque e financeiro da empresa, por isso é detentora de inúmeros dados necessários ao SPED. É conveniente que exporte essas informações para o sistema fiscal da contabilidade e, atualmente, o caminho mais conveniente é fazer isso através do próprio leiaute do SPED. Mas atenção, esse SPED não precisa estar completo, nem ser validado pelo “Programa Validador da Escrituração Fiscal Digital”, uma vez que o seu destino não será a Receita Federal e sim, simplesmente, o sistema fiscal do escritório de contabilidade. Esse SPED conterá as informações que o sistema de gestão da software house já armazena.

Contador: de forma geral, é o responsável pela apuração dos impostos através dos recursos de seu sistema fiscal. Devido à grande quantidade de informações necessárias ao SPED, vem se tornando inviável a digitação dos dados fornecidos pelas empresas e é nesse momento que o contador precisa do apoio da software house. Praticamente todos os sistemas fiscais do mercado permitem a importação de dados. O problema é que cada um oferecia seu próprio leiaute de importação, dificultando a integração entre os sistemas de gestão das empresas e os sistemas fiscais dos contadores. Com a obrigatoriedade do SPED ocorreu uma padronização no mercado e, hoje, a grande maioria dos sistemas fiscais importam informações através do leiaute SPED. Dessa forma, um bom caminho é que o contador importe

as informações fiscais através desse padrão e, em seguida, faça a complementação necessária para apuração dos impostos através do seu sistema fiscal e, finalmente, a respectiva geração do arquivo SPED para a Receita Federal. Felizali (2012).

As organizações em seu processo diário geram informações operacionais, gerenciais, contábeis e fiscais, todo este processo é auxiliado por SI, dos mais variados tipos, os quais são desenvolvidos por empresas de desenvolvimentos de sistemas ou por equipes internas. Estas empresas de desenvolvimento ou equipes internas, por sua vez, necessitam ter o conhecimento contábil e fiscal para atender as exigências da Lei. Este conhecimento pode ser buscado pela contratação de profissionais com este perfil ou por parcerias com empresas que possuem este conhecimento. Independente da forma como este conhecimento estiver disponível para as empresas de desenvolvimento de SI, ele deve acompanhar todas as atualizações da legislação, pois os dados contábeis e fiscais gerados pelas organizações devem estar de acordo com o que a Lei exige.

5 CONCLUSÃO

É perceptivo o crescimento econômico brasileiro nos últimos anos. Os meios de comunicação destacam este crescimento e como a produção de bens e serviços vem resistindo as crises mundiais, tornando o Brasil um país promissor e visado por investidores de todo o mundo. Esse crescimento econômico no Brasil impulsiona inúmeros setores, entre eles o setor de desenvolvimento de sistemas de gestão.

No passado, com um volume infinitamente menor de transações, as organizações conseguiam fazer sua gestão de forma manual ou com o mínimo de recursos tecnológicos; porém, atualmente não se pode imaginar uma organização sem o apoio das tecnologias de informação (TI), ou seja, de equipamentos e sistemas informatizados modernos que apóiam os gestores nos controles operacionais e nos processos decisórios.

Atualmente existe uma enorme gama de tipos de sistemas de gestão que, além do controle operacional da empresa e da geração de informações de finalidade administrativa, estão em conformidade com as legislações pertinentes. No entanto, para atender satisfatoriamente as demandas da legislação tributária, as empresas que desenvolvem sistemas de gestão, além de contratarem profissionais com qualificações tradicionais da área técnica, precisam buscar por profissionais que possuam também conhecimentos sobre as áreas administrativas, fiscais e contábeis.

Conforme descrito por Negrini (2012), o profissional que atua no desenvolvimento de SI (Sistemas de Informação) necessita conhecer as obrigações fiscais as quais as organizações estão sujeitas, pois ele deve estar atento no modo como essas informações, geradas pelo SI, serão entregues ao governo, uma vez que representam uma fonte de arrecadação para o governo e também um canal de fiscalização mais eficiente. Sobre esta preocupação, Felizali (2012) destaca a importância do auxílio de uma assessoria fiscal ou profissional da área aos responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas de gestão das empresas. Isso tudo se deve pelo fato que a legislação tributária muda constantemente, o que exige das organizações uma atenção especial para os seus sistemas de gestão e para as informações gravadas em seus bancos de dados, garantido que elas estejam em conformidade com a lei.

Como já descrito, o estudo dos tributos requer dedicação, paciência e muita pesquisa. São inúmeros os fatores que irão determinar a cobrança ou não de determinado tributo. Desta forma, a empresa que se propõe a desenvolver um sistema de informação baseado em computador que atenda a estas obrigações fiscais, deverá, antes de tudo, ter conhecimentos sobre o assunto, assim como, possuir acesso à bibliografia e leis atualizadas. A evolução tecnológica por parte do governo faz com que este domínio de conhecimentos seja vital para as organizações, principalmente as desenvolvedoras de sistemas de gestão.

Da mesma forma, constantemente os sistemas de fiscalização e arrecadação tributária do governo vem evoluindo e exigindo que as informações passem a ser entregues de forma digital e, em alguns casos, de modo instantâneo. Esta evolução tecnológica do governo fez com que o tempo entre a operação que gera a informação fiscal e a disponibilização desta informação para os órgãos competentes fosse reduzido para tempos quase que imediato. No passado, os profissionais das áreas fiscais e contábeis podiam complementar ou corrigir todas as informações antes de disponibilizadas para o governo. Atualmente, com a utilização da NF-e (Nota Fiscal Eletrônica) e do SPED (Sistema Público de Escrituração Digital), as informações já estão com o governo no mesmo momento em que são geradas. Ao mesmo tempo em que o governo recebe a informação do emitente, ele tem condições de validá-la com o destinatário, cruzando estas informações, fiscalizando e coibindo a sonegação fiscal.

Com base na pesquisa realizada, verifica-se que as empresas de desenvolvimento de sistemas de gestão, além de seus clientes internos e externos tradicionalmente conhecidos, têm no governo o seu terceiro cliente, o qual é exigente, porém não apresenta retorno financeiro para ela. No entanto, a *software house* não pode ignorar este cliente, pois corre o

risco de ter o seu produto descartado pelo mercado; cabe a ela qualificar seus profissionais nas áreas fiscais e contábeis ou formar parcerias com empresas que detém esse conhecimento, de modo a manter o seu sistema de gestão alinhado com as demandas da legislação tributária, visto que essas serão cada vez mais imperativas para as organizações, não importando o segmento ou porte.

6. LIMITAÇÕES E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

As rápidas evoluções tecnológicas e o grande volume de alterações na legislação tributária brasileira criam um dificultador na presente pesquisa, pois por mais que existam inúmeras literaturas sobre os temas citados, muitas já estão desatualizadas, sendo necessária a busca por literaturas disponíveis na internet. Por outro lado, este fato cria novas possibilidades de pesquisas sobre o mesmo tema ou temas complementares, como por exemplo, a “Inteligência Fiscal do Governo” e “O Cruzamento dos Dados Fiscais nos Bancos de Dados do Governo”.

REFERÊNCIAS

ABREU, Aline França de; NETO, Manoel Agrasso. **Tecnologia da Informação: Manual de sobrevivência da nova empresa.** São Paulo: **Arte e Ciência** - Villipres, 2000.

ABREU, Aline França de; REZENDE, Denis Alcides. **Tecnologia da Informação: Aplicada a Sistemas de Informação Empresariais.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ALVES, Gustavo Alberto. **Segurança da Informação: Uma Visão Inovadora da Gestão.** Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2006.

AMARAL FILHO, Jair do; CARRILLO, Jorge. **Trajетórias de Desenvolvimento Local e Regional.** Rio de Janeiro: E-ppaers, 2011.

ANDRADE, Gilberto Keller de; AUDY, Jorge Luis Nicolas; CIDRAL, Alexandre. **Fundamentos de Sistemas de Informação.** Porto Alegre: Bookman, 2005.

BASSO, Irani Paulo. **Contabilidade Geral Básica.** 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2000.

BATISTA, Emerson de Oliveira. **Sistemas de Informação: Uso Consciente da Tecnologia para o Gerenciamento.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BORGES, Humberto Bonavides. **Curso de Especialização de Analista Tributário.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BRAGA, David. **O Crescimento Econômico do Brasil e a Metodologia de Executive Search**. BlueSteps. Disponível em <<https://www.bluesteps.com/regions/brasil/artigos/momento-de-crescimento-novas-oportunidades.aspx>>. 2012. Acessado em 10 ago. 2012.

BRITO, Mozar Jose de; CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves. **Trabalho, gestão e poder: Disciplina e Auto-Regulação Humana**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

DUARTE, Roberto Dias. **Big Brother Fiscal III: O Brasil na Era do Conhecimento**. 3. ed. Belo Horizonte: Cafelaranja, 2009.

DUARTE, Roberto Dias. **Novo Empreendedorismo Contábil**. CONTADORES.CNT.BR. Disponível em: <<http://www.contadores.cnt.br/portal/noticia.php?id=30421&Cat=4&Novo%20Empreendedorismo%20Cont%20E1bil.html>>. Acessado em 30 set. 2013.

ENVOLVERDE. **Censo registra crescimento na educação superior do Brasil**. Disponível em <<http://envolverde.com.br/educacao/ensino-superior/censo-registra-crescimento-na-educacao-superior-do-brasil/>>. 2011. Acessado em 10 ago. 2012.

FAZENDA, Receita. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>>. 1996. Acessando em 10 ago. 2012.

FELIZALI, Leandro. De quem é a Obrigação de Gerar o SPED Fiscal. **ProfissionaisTI**. Disponível em: <<http://www.profissionaissti.com.br/2012/07/de-quem-e-a-obrigacao-de-gerar-o-sped-fiscal/>>. Acessado em 10 ago. 2012.

FIXI. **O Perfil do Profissional de TI**. Disponível em: <<http://blog.youwilldobetter.com/2010/04/30/o-perfil-do-profissional-de-ti/>>. Acessado em 10 ago. 2012.

MASCARENHAS, Elvis. **O País da "inteligência fiscal"**. CONTADORES.CNT.BR. Disponível em: <<http://www.contadores.cnt.br/portal/noticia.php?id=30424&Cat=1&O%20Pa?s%20da%20intelig%20ncia%20fiscal.html>>. 2013. Acessado em 30 set. 2013.

NEXT GENERATION CENTER. **ERP: O ABC do ERP**. Disponível em: <<http://www.nextgenerationcenter.com/detalle-curso/ERP.aspx>>. 2010. Acessado 12 ago. 2012.

NEGRUNI, Mauro. **TI e Fiscal X SPED. 2012**. Disponível em: <<http://mauronegruni.com.br/2012/07/04/ti-e-fiscal-x-sped/>>. Acessado 12 ago. 2012.

O'BRIEN, James A.; **Sistemas de Informação: E as Decisões Gerenciais na Era da Internet**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Luís Martins de, *et al.* **Manual de Contabilidade Tributária**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PORTAL NFE. **Nota Fiscal Eletrônica.** Disponível em:
<<http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/sobreNFe.aspx?tipoConteudo=HaV+iXy7HdM=>>>.
Acessado 05 set. 2012.

REZENDE, Denis Alcides. **Sistemas de Informações Organizacionais: Guia prático para projetos em cursos de administração, contabilidade e informática.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

Cassia Engres Mocelin¹

Resumo.

Este artigo teve como objetivo discutir o fenômeno da judicialização da saúde pública no Brasil, contribuindo com o debate teórico já instituído em várias áreas do conhecimento. Como metodologia utilizou-se de uma abordagem quantitativa dos dados, que foram coletados através da técnica da pesquisa documental e disponibilizados por um município da região central do estado do Rio Grande do Sul. Também realizou-se uma reflexão teórica junto a livros, artigos científicos e publicações legais sobre a temática. Dentre os resultados, a pesquisa apontou que a judicialização da saúde pública vem crescendo a cada dia no Brasil, e que repercute não somente na gestão do SUS, assim como no seu planejamento. Concluímos também que a efetivação do direito à saúde não depende apenas de ações restritas ou individuais, como é o caso das ações judiciais, mas sim de um conjunto de políticas governamentais articuladas, que garantam a efetividade do direito à saúde.

Palavras-chaves: Direitos sociais, Judicialização da saúde, Saúde Pública.

Abstract.

This article aims to discuss the phenomenon of legalization of public health in Brazil , contributing to the theoretical debate already established in various areas of knowledge . The methodology used is a quantitative analysis of data, which were collected through the technique of documentary research and made available by a municipality in the central region of Rio Grande do Sul also held a theoretical along with books , papers and legal publications on the subject . Among the results , the survey indicated that the legalization of public health is growing every day in Brazil , and it affects not only the management of the NHS , as well as in its planning . We also conclude that the realization of the right to health depends not only on restricted stock or individual , as in the case of lawsuits , but a set of articulated government policies , which ensure the effectiveness of the right to health .

Keywords : Social rights , Legalization of health,. Public Health .

¹ Cassia Engres Mocelin, Assistente Social da Universidade Federal de Santa Maria, Pós-Graduanda em Gestão Pública/UFSM, Especialista em Gestão de Organização Pública em Saúde/UFSM, Especialista em Gestão Escolar/UCB, Mestre em Extensão Rural/UFSM, cassiaengres@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade tinha três tipos de brasileiros: uma parte da população rica, que podia pagar consultas, exames e internações; os trabalhadores com carteira assinada e que tinham direito à previdência social daquela época; e a grande maioria da população que não tinha direito a absolutamente nada, ou seja, eles eram objeto da filantropia e da caridade. Apenas em 1988, com a nova Constituição Brasileira e com a estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), todos os brasileiros passaram a ter direito à saúde como um direito de cidadania.

A política pública de saúde do Brasil é permeada por contradições, o SUS é uma política pública, universal, com princípios e diretrizes que são os mesmos em todo o território nacional, mas que não se efetivam de maneira uniforme. Essa conjuntura tem levando os usuários a buscarem alternativas para garantir seu direito à saúde, sendo uma delas a judicialização.

A ampliação da atuação do sistema de justiça no acesso à assistência à saúde tem repercussões sobre a gestão, influenciando na tomada de decisão dos profissionais envolvidos, e que, ao menos em parte, decorre das deficiências da própria administração pública.

Pode-se observar que, a demanda judicial individualizada, contra entes públicos, relacionada a procedimentos e/ou medicamentos, teve um crescimento exponencial nos últimos anos, expressando reivindicações e modos de atuação legítimos de cidadãos e instituições, para a garantia e promoção dos direitos de cidadania amplamente afirmados em diversas leis nacionais como também internacionais.

Borges (2007) conceitua judicialização, em termos genéricos, como o fenômeno constituído pela influência do Poder Judiciário nas instituições políticas e sociais, enquanto que Soares e Deprá (2012, p. 7) conceituaram judicialização dizendo que “o termo refere-se ao crescente fenômeno da busca, por meio da Justiça, de medicamentos ou demais tecnologias que os usuários não conseguem obter diretamente no Sistema Único de Saúde”.

Conforme Ventura et al. (2010), de fato, a judicialização da saúde traz alterações significativas nas relações sociais e institucionais, com desafios para a gestão e para os diversos campos do saber-fazer, representando efetivamente o exercício da cidadania plena e a adequação da expressão jurídica às novas e crescentes exigências sociais.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

Diante desse contexto, o SUS enfrenta desafios cotidianamente, principalmente para proporcionar o atendimento universal, frente à crescente demanda pelos serviços públicos de saúde. A partir dessas considerações, o presente estudo teve como objetivo contribuir com a efetivação do direito universal à saúde e melhorar a gestão das organizações públicas em saúde.

2 METODOLOGIA

Inicialmente, foi realizada uma reflexão teórica acerca do tema, sendo construída através do levantamento de dados encontrados na literatura já existente, junto a livros, artigos científicos e também por meio das publicações legais sobre a temática como as legislações (portarias, decretos e leis) que foram acessadas por meio de endereços eletrônicos do Ministério da Saúde, assim como de outros endereços eletrônicos oficiais.

A revisão bibliográfica que foi realizada concentrou atenção nos conceitos, nas definições, nas noções, além de outros elementos necessários para a melhor compreensão dos objetos do estudo (saúde pública, judicialização da saúde, direitos sociais, SUS).

Os dados quantitativos apresentados nas tabelas foram coletados no ano de 2012, através da técnica de pesquisa documental, junto aos formulários e arquivos da Farmácia Básica da Secretaria Municipal de Saúde e referem-se a um município da região central do Estado do Rio Grande do Sul, com aproximadamente 20.000 habitantes. A pesquisa documental se caracteriza pela coleta de dados utilizando como fonte documentos escritos ou não oriundos de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2007). A população pesquisada foram os usuários que possuíam processos judiciais (demandas judiciais) até o mês de julho do ano de 2012, totalizando 300 usuários.

3 REVISÃO TEÓRICA

3.1 Contextualizando a questão da judicialização da saúde pública

A partir da Constituição Federal de 1988, a saúde passou a ser direito de todos e dever do Estado em assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, os quais devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo-se num sistema único (SUS) organizado de acordo com a diretriz do atendimento integral.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

“O direito à saúde é reconhecido formalmente como um direito humano, fundamental à preservação da vida e dignidade humana” (VENTURA et al., 2010, p. 84).

Nesse sentido, há que se destacar que o direito à saúde não abrange apenas a assistência médico-hospitalar, limitado aos pressupostos de oferta de procedimentos e medicamentos, mas toda assistência necessária para a promoção, proteção e recuperação da saúde da população.

Entretanto, após a efetivação/promulgação do SUS, o Estado Brasileiro não ofereceu as condições financeiras, estruturais e pessoais, necessárias à consolidação do SUS, considerando que no início da década de 90 o país passa por um governo que adota a opção neoliberal como modelo de governo, realizando várias privatizações, e com isso, a opção mercadológica de saúde, afeta a consolidação do projeto da reforma sanitária.

Contudo, apesar dos princípios do SUS como universalidade e integralidade estarem constitucionalmente amparados, historicamente, a assistência à saúde no Brasil seguiu uma lógica hegemônica de atendimento, com acesso limitado, delineada por procedimentos de baixa complexidade, com mínima realização de procedimentos especializados e com ações preventivas voltadas a grupos restritos (políticas públicas focalizadas).

Santos (2009) sustenta que o SUS sempre enfrentou dificuldades para o seu financiamento, e na sua fundação de uma forma mais intensa. Os interesses privados sempre estiveram presentes, vinculados ao chamado “complexo industrial da saúde”, comprometendo o avanço do projeto de consolidação do SUS e o acesso da população ao sistema público de saúde.

Para que qualquer pessoa humana tenha condições de uma vida digna, é consensual ter saúde, adotada aqui a concepção trazida pela Biblioteca Virtual de Saúde do Ministério de Saúde (BRASIL, 2006, p. 2), onde

[...] ter saúde pressupõe condições dignas de sobrevivência, acesso a educação, moradia, lazer, alimentação, entre outros, além de viver relações humanas equilibradas, sem hierarquias e subordinações. Ter saúde implica em viver com direitos e deveres garantidos para todos e com a possibilidade de gerar novos direitos e novos deveres, a partir da participação coletiva.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

Sabemos que para ter um bem-estar físico, mental e psicossocial, há vários fatores determinantes na condição de vida das populações, que estão relacionadas a questões geográficas, políticas, econômicas, ambientais e sociais.

A consciência de que a saúde é essencial até mesmo para o exercício de outros direitos trouxe a necessidade de sua regulação. Praticamente todos os países do mundo adotaram, em suas Constituições Federais ou outros dispositivos, a saúde como direito dos cidadãos, em geral detalhando as ações, serviços e responsabilidades.

No Brasil, apesar do arcabouço legal já estar constituído, um dos maiores desafios que o SUS enfrenta é sua efetivação, ou seja, manter a coerência entre o direito legal à saúde e a realidade, ou seja, o que de fato é cumprido.

Nesse sentido, a população alterna entre momentos que está se reivindicando por mudanças e atualizações nas legislações, em outros, protestando e exigindo que as legislações já conquistadas sejam colocadas em prática, e saiam do papel.

A sociedade civil organizada, através de conselhos, de Organizações não governamentais, fóruns de discussão, sempre teve um papel de destaque na formulação/aprovação/implementação de novos dispositivos legais na área das políticas públicas, dentre elas a saúde.

A busca pela efetivação do direito social à saúde via processo judicial, individual e/ou coletivo, contra os Poderes Públicos, teve início na década de 90, com as reivindicações das pessoas que estavam vivendo com HIV/AIDS para terem acesso aos medicamentos e procedimentos médicos. As reivindicações fundamentaram-se no direito constitucional à saúde, que inclui o dever estatal de prestar assistência à saúde individual, de forma integral, universal e gratuita, no SUS, sob a responsabilidade conjunta da União Federal, estados e municípios (BRASIL, 2005).

Essa estratégia utilizada rendeu bons frutos, resultou em uma jurisprudência favorável à responsabilização do Estado para com as pessoas com HIV/AIDS, e também derivou em avanços nas políticas públicas de saúde a esse grupo social, ao acesso universal e gratuito aos medicamentos antirretrovirais, originando o coquetel distribuído atualmente pelo SUS.

De fato, parece que este segmento conseguiu estabelecer uma relação positiva entre acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. E motivou outros segmentos a utilizar a reivindicação judicial como mecanismo de garantia de direitos e ampliação de políticas públicas (VENTURA, et al., 2010). Embora as primeiras ações judiciais envolvendo o SUS, datam da década de 90, nos últimos anos, elas estão tomando uma

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

proporção cada vez maior, evidenciando cada vez mais o fenômeno da judicialização da saúde.

Borges (2007) conceitua judicialização, em termos genéricos, como o fenômeno constituído pela influência do Poder Judiciário nas instituições políticas e sociais.

Chieffi e Barata (2009), atribuem a noção de judicialização, à frequente interferência do poder judiciário em questões que, primariamente, são da competência dos poderes executivos ou legislativos. Este novo papel exercido pelo Judiciário na garantia de direitos sociais individuais tornou-se cada vez mais comum depois da aprovação da Constituição Federa/88.

Soares e Deprá (2012, p. 7) conceituaram judicialização dizendo que “o termo refere-se ao crescente fenômeno da busca, por meio da Justiça, de medicamentos ou demais tecnologias que os usuários não conseguem obter diretamente no SUS”.

O fenômeno da judicialização não se restringe somente a saúde, podendo ser encontrado também na área da educação, principalmente para garantir o acesso a vagas em creches municipais, cujos números de vagas geralmente encontram-se aquém das necessidades dos municípios. No Brasil, a judicialização atinge tanto a saúde pública como a saúde privada, mas é na saúde pública que o fenômeno se manifesta com maior intensidade.

No contexto democrático contemporâneo, o fenômeno da judicialização da saúde pública expressa reivindicações e modos de atuação legítimos de cidadãos e instituições, para a garantia e promoção dos direitos de cidadania amplamente afirmados nas leis internacionais e nacionais. O fenômeno envolve aspectos políticos, sociais, éticos e sanitários, que vão muito além de seu componente jurídico e de gestão de serviços públicos (VENTURA et al., 2010, p.78).

A demanda judicial, em sua maioria individualizada, relacionada a procedimentos e insumos de saúde contra entes públicos (união, estados ou municípios) teve um crescimento exponencial nos últimos anos.

As ações são movidas para reivindicar medicamentos que estão em falta na rede pública e/ou para solicitar exames ou cirurgias que ainda não foram incorporados pelas listas de procedimento disponibilizado pelo Sistema Único de Saúde.

A maioria das demandas judiciais refere-se a medicamentos. Tais pedidos respaldam-se em prescrições médicas e numa suposta urgência da necessidade, porém, nem sempre o medicamento requerido judicialmente está de acordo com os Protocolos

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do SUS, ou já encontra-se incluído nas listas de medicamentos financiados pelo sistema público de saúde.

Vários são os motivos que levam a população a recorrer ao poder judiciário, não esquecendo de todo o contexto em que se insere a saúde pública. Citemos alguns aspectos a serem considerados: - a velocidade das pesquisas e descobertas na área da saúde, - a dinâmica dos avanços médico-científicos, - o tempo que um medicamento novo leva para ser introduzido na lista do SUS, - a disputa mercadológica travada pelas indústrias farmacêuticas multinacionais, - a mobilização da sociedade, - as conquistas legais específicas, - os aspectos administrativos e orçamentários da gestão governamental, - a falta de comprometimento de alguns profissionais e/ou gestores; - a deficiência da prestação estatal na rede pública de serviços de saúde.

Nesta última situação, podemos dizer que a judicialização da saúde pública expressa os problemas que os usuários enfrentam no acesso à saúde (isto é, uma dimensão do desempenho dos sistemas de saúde *versus* a oferta), e que a utilização da judicialização, pode ser considerada como um recurso legítimo dos usuários para a concretização do direito à saúde, onde ocorra a redução do distanciamento entre o direito legal e o direito real à saúde.

Esses motivos explicam de forma objetiva a razão do grande número de pedidos judiciais concedidos diariamente em todo o país, seja para determinar a internação em hospitais, seja para fornecer o medicamento requerido, seja para impor ao hospital público que realize a colocação de prótese ou órtese especial, seja por fim para determinar a realização de um tratamento ou exame de grande importe financeiro.

Em síntese, os pedidos levados ao judiciário primam pela urgência e devem ser decididos pelo magistrado sem oportunidade de confrontar as alegações médicas do requerente com as de outro profissional de área médica.

Em todas as hipóteses o magistrado decide convicto de que está efetivando o princípio constitucional da dignidade humana, bem como tornando concreta a determinação contida no artigo 6º e também no artigo 196 da Constituição Federal (BRASIL, 1996). Nesse sentido, todos os usuários obtêm resultados positivos nas ações judiciais requeridas.

Muitas vezes, o município, estado ou a união, demora em fornecer respostas administrativas às demandas dos usuários, ou não possuem disponível tal demanda, fazendo com que o usuário recorra ao Poder Judiciário, onde, através de mandados

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

judiciais o ente público deverá fornecer, em um prazo estabelecido, a demanda do usuário.

A presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, desembargadora Federal Marga Barth Tessler, em palestra proferida no V Congresso Nacional e XI Simpósio de Auditoria e Gestão em Saúde em 2012, fala que “se os entes públicos não cumprem seus papéis e garantem o direito fundamental da saúde ao cidadão, os apelos acabam chegando ao Judiciário”. Tal constatação acaba por onerar ainda mais o trabalho da justiça, sendo que os gestores sabem que no momento em que um usuário do SUS tem seu direito à saúde garantido via liminar judicial, o gestor é obrigado a fazer a compra do medicamento/prótese/órtese/cirurgia/exames, etc.

Por outro lado Tessler (2012), também analisa que a vida atualmente está ‘medicalizada’, onde o consumo por medicamentos aumenta diariamente. Soares e Deprá (2012, p.2), em seu estudo analisaram as ligações entre as indústrias farmacêuticas, a população e as demandas judiciais, e dizem que:

com o avanço do processo de mercantilização no setor de medicamentos, as tecnologias utilizadas tornaram-se fins, e passaram a atender mais a interesses econômicos do que às necessidades de saúde das populações. No Brasil – 9º maior consumidor mundial de medicamentos *per capita* – entre 15% e 20% da população não têm acesso a qualquer tipo de medicamento, e 50% dos pacientes que dele precisam, não dispõem de meios para comprá-lo. Nas farmácias privadas, 15% da população mais rica consomem 48% dos medicamentos e 51% da população, os mais pobres, consomem apenas 16%. Em nível mundial, o padrão de consumo é ainda mais perverso: segundo dados da OMS, em 1999, os países de maior renda – apenas 15% da população mundial – consumiam cerca de 90% dos medicamentos produzidos no planeta. Só os EUA passaram de 18,4% do consumo total mundial, em 1976, para mais de 52%, em 2000.

Muitos processos tratam de fornecimento de medicamentos para pacientes que têm estilos de vida não saudáveis, onde a necessidade de medicamentos poderia ser diminuída com políticas públicas preventivas mais eficientes, de promoção à saúde e também com o comprometimento dos usuários em mudar seu estilo de vida.

Se, por um lado, impetrar ações judiciais pode ser um indicador do aumento da consciência de que a saúde é um direito do cidadão e um dever do Estado. Por outro, porém, constata-se atualmente um crescimento contínuo do uso de medicamento pela população, o que poderia indicar a medicalização da vida moderna.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

A medicalização da vida está proporcionalmente relacionada com o aumento da judicialização da saúde. Muitas pessoas não conseguem, através de sua renda familiar, adquirir medicamentos de última geração, muitos deles importados, prescritos por médicos especialistas, tendo que recorrer ao judiciário para ter o acesso.

Em entrevista à revista *Época* de 13 de março de 2012, escrita por Segatto (2012), o Secretário de Saúde do Estado de São Paulo, Giovanni Guido Cerri, fala que a judicialização “virou uma grande indústria, alguns médicos recebem estímulos do fabricante (viagens, benefícios) para prescrever medicamentos de alto custo. As empresas financiam as ONG’s de pacientes e a isso tudo se associam os advogados”.

As lacunas deixadas pelas políticas públicas muitas vezes inexistentes ou insuficientes fazem com que a população, de forma justificada e legítima, busque os meios jurídicos para conseguir seu tratamento. É fundamental que o Estado cumpra seu papel em relação às reais necessidades de assistência à saúde no país. Porém, é igualmente importante avaliar até que ponto outros interesses podem estar também interferindo no processo de judicialização, causando mais danos do que benefícios à saúde da população brasileira (SOARES; DEPRÁ, 2012 p. 13).

Como destacaram Marques e Dallari (2007, p. 105), o judiciário não deve ficar à mercê de ações que podem “[...] acobertar os interesses de determinados laboratórios farmacêuticos, responsáveis pela comercialização de inovações terapêuticas inacessíveis financeiramente aos autores”.

Ainda na mesma reportagem, Segatto (2012), analisa o papel do Estado quando é obrigado a fornecer algum tipo de medicamento de alto custo dentro de 24 ou 72 horas, sujeitando-se ao preço que o fabricante se dispõe a vender, onde os gestores da saúde pública necessitam retirar recurso financeiro de outro lugar para cumprir com essa determinação. Com isso, milhares (ou milhões) de outros cidadãos perdem. Por exemplo, a verba destinada à compra de um frasco de Soliris (cada frasco de 30 mililitros custa mais de R\$ 11 mil), seria suficiente para garantir milhares de doses de anti-hipertensivos e de outros medicamentos baratos que atingem a maior parte da população. É preciso reconhecer que priorizar o direito individual em detrimento do direito coletivo tem consequências sobre a saúde pública.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Vejamos a tabela abaixo, através dos dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde do município, no período de maio a julho de 2012, onde exemplifica as situações de alocação de recursos orçamentários em relação às demandas judiciais e individuais e demandas coletivas da farmácia básica municipal.

Tabela 1: Tipo de compras *versus* meses do 2º trimestre/2012.

PERÍODO/TIPO DE COMPRA	MAIO/2012	JUNHO/2012	JULHO/2012
Judicial	40.220,27	25.511,73	10.179,57
Farmácia básica	10.874,69	37.831,12	52.924,28
Compras extras	697,80	3.727,20	939,30
Total	51.792,76	67.070,05	64.043,15

Fonte: Dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde, 2012.

Na tabela acima temos um comparativo entre as compras realizadas para a Farmácia Básica Municipal (por meio de licitações), as compras extras (emergenciais), e as compras para atender a demanda judicial (realizadas tanto por licitações, como também por registro de preço). Se somarmos o valor das compras judiciais nos três meses, teremos R\$75.911,57, e nas compras referente à farmácia básica municipal teremos R\$101.630,09.

Na tabela abaixo está a evolução do número de ações judiciais relacionada à saúde no município, somente de medicamentos.

Tabela 2: Ano *versus* número de processos judiciais.

ANO	Nº PROCESSOS JUDICIAIS
2009	40
2010	80
2011	220
2012	300

Fonte: Dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde, 2012.

Levando em conta que o total dos gastos com medicamentos judiciais está sendo destinado a 300 usuários, teremos um *per capita* de R\$253,03 para cada usuário de

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

processo judicial (custo para o município), enquanto que para cada habitante do município, que pode se beneficiar através da farmácia básica municipal a *per capita* é de R\$5,19, considerando que segundo Censo/IBGE (2010) a população do município em questão é de 19.579 habitantes. Sendo assim, o gasto de cada usuário judicial do município é 48 vezes maior que o gasto com o usuário da farmácia básica municipal.

Outro reflexo da judicialização da saúde pública é o aumento de gastos pelos governos para cumprir as decisões judiciais, requisitando, atualmente, do gestor público, uma nova forma de planejamento, considerando agora as questões relacionadas à judicialização.

Segundo informe da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (BRASIL, 2009), até o mês de junho de 2009 foram impetradas no Supremo Tribunal Federal (STF) 2.762 ações. Outro dado relevante referente ao tema é o valor absoluto do orçamento do Ministério da Saúde destinado a atender às sentenças judiciais. Em 2005, essa quantia foi de aproximadamente R\$ 2 milhões. Em 2008, saltou para cerca de R\$ 68 milhões. Em maio de 2009, os recursos ultrapassaram os R\$ 58 milhões, sendo que a previsão para o ano todo é que atinjam R\$ 162 milhões. Se, além disso, forem contabilizados os gastos das secretarias municipais e estaduais, esse número será ainda maior.

Em matéria divulgada em O Estado de São Paulo, assinada por Bassette (2012), o Brasil possui ao menos 241 mil ações judiciais versando sobre questões de saúde. Só o governo federal gastou R\$134 milhões em 2010 no pagamento de medicamentos judiciais. Tal valor é mais de 5.000% maior do que o valor gasto em 2005, R\$2,24 milhões.

Segundo consta na reportagem supracitada, 113.953 ações judiciais, quase metade delas, estão concentradas no Estado do Rio Grande do Sul. O Rio Grande do Sul sozinho tem mais processos tramitando do que os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará juntos (os quatro estados juntos possuem 86.183 ações).

Ainda na mesma reportagem,

Aquilas Mendes, professor da Faculdade de Saúde Pública da USP, alerta que o governo gaúcho está entre os que menos aplicam recursos na saúde, conforme determina a Emenda Constitucional 29. "Os Estados teriam de investir 12% do valor arrecadado com impostos em saúde. O Rio Grande do Sul aplica 4,7%. Isso pode explicar um pouco por que esse Estado tem tanta demanda judicial nessa área", diz. O promotor Francesco Conti, do Ministério Público daquele Estado, concorda e diz que existem ao menos três

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

processos contra o governo para que eles apliquem a diferença do recurso. Outro fator para justificar tanta demanda em saúde, diz Conti, é a cultura do povo gaúcho em recorrer ao Judiciário. "O Rio Grande do Sul concentra quase metade dos recursos do Superior Tribunal Federal. O povo gaúcho procura muito o Judiciário", afirma (BASSETTE, 2012, p.1).

De maneira geral, os estudos sobre a judicialização da saúde enfatizam mais os efeitos negativos deste tipo de demanda na governabilidade e gestão das políticas e ações de saúde. Uma das principais justificativas é que este tipo de intervenção no SUS aprofundaria as iniquidades no acesso à saúde, privilegiando determinado segmento e indivíduos, com maior poder de reivindicação, em detrimento de outros, na medida em que necessidades individuais ou de grupos determinados seriam atendidas em prejuízo a necessidades de outros grupos e indivíduos.

Também podemos considerar como efeito negativo da judicialização que a alta e persistente demanda judicial, está sempre relacionada às respostas automáticas e padronizadas tanto do Poder Judiciário (deferimento em todos os pedidos), como do Poder Executivo (cumprimento de liminar e compra do insumo), levando a uma solução insatisfatória do ponto de vista da gestão dos serviços públicos de saúde, porque não possibilita uma cuidadosa análise crítica da demanda, por todos os atores envolvidos, o que seria imprescindível para poder se propor alternativas de solução dessa demanda.

Outro aspecto negativo a ser considerado se refere à segurança dos usuários, em razão da prescrição de novos medicamentos e/ou novas indicações terapêuticas, as quais ainda não se encontram evidências científicas bem estabelecidas, ou que não atendam às exigências de segurança e eficácia necessária ao tratamento dos usuários, conforme os parâmetros estabelecidos pelas agências reguladoras do SUS. O uso de medicamentos sem registro sanitário ou fora das indicações para as quais foram registrados (uso *off label*) pode também significar riscos à saúde dos usuários e favorecendo o uso não racional de medicamentos. A incorporação e/ou introdução de novas tecnologias de forma acrítica, pode estar relacionada à forte influência que grandes indústrias farmacêuticas possuem sobre o Estado, mas sobretudo nos profissionais de saúde, na sua maioria médicos.

Ventura et al. (2010) alertam que a ampliação da atuação judicial no sistema de saúde, reconhece que há, de fato, um descompasso entre a oferta e a demanda do cidadão no sistema público de saúde, e um atraso na incorporação de novas tecnologias

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

no SUS, que se expressa, no atual contexto brasileiro, através da crescente demanda judicial.

Alguns estudos, como o de Baptista, Machado e Lima (2009) apontam que a relação estabelecida entre acesso à justiça e à saúde pode ter “um efeito benéfico na responsabilização do Estado em desenvolver procedimentos adequados de compra e distribuição de procedimentos terapêuticos pela rede pública” (BAPTISTA; MACHADO; LIMA, 2009, p. 836).

Evidentemente, que através das ações judiciais, a população conseguiu realizar pressão social no Estado, e colocar o tema da judicialização em discussão. Várias audiências públicas já aconteceram e contaram com a participação de diferentes segmentos da sociedade civil e Estado, dando início à sistematização dos dados sobre os processos judiciais, ainda que de forma incipiente, mas considerando que todo esse processo ainda necessita caminhar e propor alternativas frente a essa questão.

Diante dessa nova realidade que se põe frente aos gestores, trabalhadores em saúde, usuários do SUS, constata-se a necessidade de sistematização das informações sobre as demandas judiciais em cada município, em cada estado e no Brasil como um todo, outro fator positivo da judicialização. Ainda nessa linha, é mister a criação de indicadores de monitoramento para que possa ser possível realizar o acompanhamento temporal, confrontar com diferentes locais, fornecendo outros dados para análise do fenômeno.

Outro efeito positivo é a necessidade do desenvolvimento de melhores processos de gestão e planejamento, considerando que alguns estudos evidenciam que o aumento de ações judiciais seja, ao menos em parte, resultado das deficiências da própria administração pública nas instâncias do SUS, em particular, na gestão da assistência farmacêutica.

Com o surgimento de novos desafios no cotidiano dos gestores públicos, como a judicialização da saúde, surge também a necessidade de intensificar a comunicação com as instâncias do Poder Judiciário, como Procuradores Estaduais e Municipais, Ministério Público, Defensoria Pública, a fim de que as possibilidades de poder garantir o direito à saúde do usuário, sem necessariamente recorrer ao poder Judiciário, sejam cada vês mais ações articuladas e interdisciplinares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação do direito universal à saúde é um desafio constante, tanto para gestores, como também para os profissionais da saúde e os usuários.

O SUS é tido como uma das maiores conquistas sociais consagradas na Constituição de 1988. Seus princípios apontam para a democratização nas ações e nos serviços de saúde que deixam de ser restritos e passam a ser universais, primando pela integralidade na atenção. Além disso, é a maior política de inclusão social do país, mas ainda necessita da efetividade de políticas públicas específicas e intersetoriais para assegurar de fato a cobertura universal da saúde à população brasileira.

A política pública de saúde do Brasil é permeada por contradições; o SUS é uma política pública, universal, com princípios e diretrizes que são os mesmos em todo o território nacional, mas que não se efetivam de maneira uniforme. Essa dicotomia entre princípios e realidade acontece por vários motivos. A princípio remete-se ao fato da falta de financiamento, mas entendendo a lógica capitalista que perpassa as relações sociais dentro da nossa sociedade de mercado, pode-se afirmar que dentro do SUS há uma lógica de poder e interesses lucrativos envolvendo o Estado, gestores dos serviços públicos e privados, e também uma enorme influência dos laboratórios farmacêuticos. Tais motivos aliados à falta de participação dos usuários, de compromisso dos gestores com a implementação da política de saúde, causa um afastamento dos princípios do sistema, tendo consequências diretas aos usuários, prejudicando seu acesso e atendimento através do SUS.

Essa conjuntura tem levando os usuários a buscarem alternativas para garantir seu direito à saúde, sendo uma delas a judicialização. Tal opção está relacionada com a baixa capacidade de planejamento e gestão do Estado, ganhando destaque as ações e intervenções do Judiciário e do Ministério Público nessa questão. Esse fenômeno também expressa as áreas em que a política nacional de saúde apresenta as maiores lacunas e contradições, ou seja, os gargalos do sistema que devem ser melhorados.

Em vários estudos, é possível identificar que na maioria das vezes as ações judiciais representam demandas individuais, podendo sugerir que os movimentos sociais coletivos que lutam pela saúde pública estejam enfraquecidos, ou também essa escolha pelo individualismo pode nos mostrar que atualmente a maioria das pessoas não pertence a nenhum tipo de movimento social, então, não exercitam a consciência coletiva.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

Essa realidade enfraquece os conselhos municipais de saúde que são espaços de lutas de interesses, onde frequentemente o interesse econômico tenta se sobrepor ao interesse coletivo, e os segmentos que representam os usuários e os trabalhadores em saúde não dispõem de uma leitura de realidade ou conhecimentos necessários para votarem propostas para o SUS, que de fato defendam o SUS.

O movimento da reforma sanitária foi indispensável para garantir o direito à saúde como direito de todos e dever do Estado, mas a luta deve continuar, para garantir efetividade desse direito, mas não com demandas individuais e sim coletivas.

A judicialização trouxe como efeito positivo, o início das discussões com a participação do Poder Judiciário sobre o financiamento e a gestão do SUS. Pode ser, como saldo disso, que se tenha uma melhora operacional através da fiscalização da destinação dos recursos (onde será aplicado) por parte dos Conselhos Municipais de Saúde, mas sobretudo pelo Ministério Público e também um incremento financeiro (cumprimento da Emenda Constitucional nº29) que venha a garantir a sustentabilidade do sistema.

Podemos dizer que a ampliação da atuação do sistema de justiça no acesso à assistência à saúde tem repercussões sobre a gestão, influenciando na tomada de decisão dos profissionais envolvidos, e que, ao menos em parte, decorre das deficiências da própria administração pública.

Os municípios, estados e a união, como forma de melhorar a gestão pública, poderiam incentivar pesquisas relacionadas à judicialização, principalmente na área da saúde pública. Os resultados das pesquisas forneceriam subsídios para a formulação de programas mais eficazes e ágeis à população usuária, no momento em que apontariam quais as demandas judiciais mais comuns (medicamentos, exames, cirurgias, órteses, próteses).

Desse modo, poderia haver uma diminuição da judicialização, e a administração pública estruturaria um planejamento em relação aos gastos com as demandas judiciais, o que não é possível atualmente, visto que as mesmas não obedecem a nenhum fluxo contínuo, e sim, conforme a disponibilidade dos magistrados em julgar tais ações.

Outro tema persistente que perpassa as discussões da judicialização refere-se ao *marketing* comercial e/ou *lobby* exercido pela indústria e comércio farmacêutico, junto a segmentos sociais (pesquisadores, pacientes, médicos) e governamentais, para incorporação de seus produtos, o que poderia estar exercendo papel importante no sentido de estimular a demanda judicial para incorporação de novos medicamentos.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

Também se chama atenção para a forte dependência dos estados nacionais das indústrias farmacêuticas, tanto no desenvolvimento das pesquisas clínicas como em relação ao custo da incorporação das novas tecnologias nos sistemas de saúde.

Certamente as discussões acerca do tema da judicialização da saúde pública no Brasil ainda necessitam avançar. Foi proposto aqui, uma reflexão sobre o assunto na tentativa de contribuirmos na administração pública atual, considerando sempre que a realidade social em que se vive é dinâmica, contraditória, requisitando novos conhecimentos a cada dia.

As demandas judiciais não devem ser consideradas como principal instrumento para a efetivação do direito à saúde, e sim deve ser adotado um conjunto de ações por meio das quais se busque implementar as diretrizes constitucionais e do Sistema Único de Saúde, para então garantir o direito à saúde a todos os cidadãos brasileiros.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T. W. de F.; MACHADO, C. V; LIMA, L. D. Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes. **Ciênc. saúde coletiva**. vol.14 n.º.3 Rio de Janeiro May/June 2009. OnLine. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300018> Acesso em 25 out. 2012.

BASSETTE, F. **RS reúne metade das ações judiciais de saúde**. O Estado de São Paulo: 29 de abril de 2011. Online. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,rs-reune-metade-das-acoes-judiciais-de-saude,712418,0.htm>>. Acesso em 30 out. 2012.

BORGES, D. C. L. **Uma análise das ações judiciais para o fornecimento de medicamentos no âmbito do SUS: o caso do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2005**. [dissertação]. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 2007. Online. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1021>. Acesso em 02 dez. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE. Acolhimento e Redes de Conversações: o desempenho dos serviços de saúde da perspectiva da Inteligência Coletiva. Brasília: **Ministério da Saúde, 2006**. Online. Disponível em <<http://cv-acolhimento.bvs.br/tiki-index.php?page=Texto%20do%20Trilhares%20de%20redes>>. Acesso em 27 out. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. Programa Nacional de DST e Aids. O Remédio via Justiça: Um estudo sobre o acesso a

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

novos medicamentos e exames em HIV/AIDS no Brasil por meio de ações judiciais / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e Aids. Brasília: **Ministério da Saúde**. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. INFORME CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE. **Saúde é tema de audiência pública no Supremo Tribunal Federal**. Edição Especial, v.6, n.1, jun.2009(b). Online. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/periodicos/informe_CTI_Judicializacao.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2012.

CHIEFFI, A. L.; BARATA, R. B. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. **Cad. Saúde Pública**. Vol.25 n.º.8. Rio de Janeiro. Aug. 2009. OnLine. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2009000800020&script=sci_arttext>. Acesso em 05 nov. 2012

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **IBGE CENSO 2010**. Online. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=431120>>. Acesso em 02 ago. 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 6, Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, S.B.; DALLARI, S.G. Garantia do direito social à assistência farmacêutica no Estado de São Paulo. **Revista Saúde Pública**, v.41, p.101-7, 2007. OnLine. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102007000100014&lng=pt&nrm=iso&userID=-2>. Acesso em 22 nov. 2012.

SANTOS, M. P. G. **Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SEGATTO, C. O paciente de R\$ 800 mil: A história do rapaz que recebe do SUS o tratamento mais caro do mundo revela um dos maiores desafios do Brasil, resolver o conflito entre o direito individual e o direito coletivo à saúde. **REVISTA Época**: 16/03/2012. Online. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/tempo/noticia/2012/03/o-paciente-de-r-800-mil.html>. Acesso em: 02 nov. 2012.

SOARES, J. C. R. de S.; DEPRÁ, A. S. Ligações perigosas: indústria farmacêutica, associações de pacientes e as batalhas judiciais por acesso a medicamentos. **Physis** vol.22 n.º.1 Rio de Janeiro 2012. Online. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312012000100017&script=sci_arttext>. Acesso em 22 nov. 2012.

TESSLER, M. B. Presidente do TRF-4 debate a “judicialização” da saúde. **Revista Consultor Jurídico**: 6 de outubro de 2012. Online. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-out-06/judicializacao-saude-mostra-transferencia-poder-desembargadora>>. Acesso em 10 out. 2012.

Demandas judiciais na saúde pública: instrumentos para a efetivação do direito à saúde e/ou novos arranjos na gestão e organização do SUS

VENTURA, M; SIMAS, L; PEPE, V. L. E.; SCHRAMM, F. R. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 20 [1]: 77-100, 2010. Online. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312010000100006>. Acesso em 02 nov. 2012.

O Controle Interno e a Auditoria como Ferramenta de desenvolvimento nas Micro e Pequenas Empresas

Rafaela Lorenzoni¹
Eloir Trindade Vasques Vieira²

Resumo.

Geralmente, nas pequenas empresas, os procedimentos operacionais e as rotinas administrativas são mais passíveis de falhas. Isso pode acontecer por múltiplos motivos, como por exemplo: falha no registro das operações falta de capacitação dos funcionários, etc. O que os pequenos empresários não notam é que muitas técnicas de auditoria interna podem ser propagadas sem altos investimentos e gerenciadas pelo proprietário ou administrador. São, por exemplo, as rotinas que permitem a conferência de saldos, estoques e pagamentos. Muitos empresários pecam, também, por não fazer uso da contabilidade como ferramenta de controle interno. Utilizando-a como instrumento fiscal, perdem a chance de lidar com um lado ainda pouco explorado do contador: o de auditor. A contabilidade gera dados de forma ordenada, cria rotinas e garante o registro de toda a movimentação do patrimônio da empresa. Esse ambiente de informação cria oportunidades únicas para o planejamento de um sistema de controle interno.

Palavras-chave: Micro e Pequenas empresas, Controle Interno, Auditoria Interna.

Abstract.

Generally, small businesses, operating procedures and administrative routines are more likely to fail. This can happen for multiple reasons, such as: failure to record transactions, lack of training of staff, etc. What small business owners do not notice is that many internal audit techniques can be propagated without high investments and manage by the owner or administrator. Are, for example, routines that allow the conference balances, inventory and payments. Many entrepreneurs sin, too, by not making use of accounting as a tool of internal control. Using it as a tax instrument, miss the chance to deal with one side still underexplored counter: the auditor. Accounting generates data in an orderly fashion, creates routines and ensures the registration of all drive the company's equity. This information environment creates unique opportunities for the design of a system of internal control.

Keywords: *Micro and Small enterprises, Internal Control, Internal Audit.*

¹ Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de Cruz Alta (2011) com Pós Graduação em Auditoria e Perícia em andamento pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

² Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco (1999) e mestrado em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco (2008).

1 INTRODUÇÃO

De acordo com SEBRAE (2011), 99% das empresas existentes no Brasil são micro e pequenas empresas, apesar de terem grande importância para o país no desenvolvimento social e econômico, essas empresas têm enfrentado obstáculos na continuidade de suas atividades. Alguns elementos são relevantes para o fracasso, como a falta de gestão eficaz, inexistência de planejamento antecipado, a concorrência e a utilização da contabilidade apenas para fins fiscais e não gerenciais, entre outros.

Parte dos gestores de pequenas empresas ainda vê a informação contábil como sendo desnecessária para a administração e por falta de conhecimento acabam utilizando sua experiência ou a intuição para a tomada de decisões. Na maioria das vezes não fazem análises financeiras, desconhecem os custos e estoques, não utilizam fluxo de caixa e a formação de preços é feita de forma imprecisa, sem uma estratégia competitiva definida.

O objetivo geral desta pesquisa é apresentar o controle e a auditoria interna como ferramenta de desenvolvimento às pequenas e médias empresas mostrando que utilizando a auditoria e o controle interno, a tomada de decisão fica mais precisa. Além disso, tratará especificamente de apresentar uma revisão de literatura sobre controle interno e auditoria interna e ainda, sugerir alguns controles internos aplicáveis a pequenas e médias empresas.

1.1 Micro e pequenas empresas

O principal critério para definir se uma empresa é micro, pequena, média ou grande é o faturamento ou receita anual bruta. Segundo a Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) nº 94/2012, que trata do Simples Nacional, é considerada microempresa aquela que possui receita anual bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil. Já as empresas de pequeno porte são as que têm faturamento superior a R\$ 360 mil, e igual ou inferior a R\$ 3 milhões e 600 mil.

Podemos afirmar que as micro e pequenas empresas estão em expansão, além disso, são de grande importância sócio-econômica para o país em relação à distribuição de renda e empregos.

Casarotto (2010) recomenda que as empresas de pequeno porte avaliem o ambiente externo para reconhecer oportunidades e ameaças. Depois, avaliem o seu ambiente interno, para averiguar os pontos fortes e os pontos fracos. A partir disso, o

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

controle interno se constitui como ferramenta de exame, , que irá avaliar internamente e identificar os pontos a serem aprimorados em cada setor da empresa.

Em geral, as empresas apresentam fragilidade na organização e na gestão, sendo que, na maioria das vezes, os responsáveis são os empresários, que muitas vezes não possuem sabedoria suficiente para controlar, organizar e supervisionar as atividades desenvolvidas.

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2001) são características das micro e pequenas empresas: baixa intensidade de capital, forte presença de proprietários, sócios e membros da família com mão de obra ocupada, poder decisório centralizado, registros contábeis pouco adequados, baixo investimento em inovação tecnológica dentre outros.

Percebe-se assim, que as micro e pequenas empresas que mais prosperam são as que têm maior conhecimento e organização tanto financeira quanto operacional.

2 CONTROLE INTERNO

Para Schmidt e Santos (2006, p. 71), o controle “caracteriza-se como uma atividade que mede, avalia e indica, caso seja necessário, a correção dos rumos buscando o atendimento dos objetivos e dos planos de negócio”.

Assim sendo, podemos resumir o controle interno como políticas e processos definidos pela administração para garantir que as operações da empresas estão atendendo aos objetivos e metas pré-definidos.

Objetivando identificar os controles internos necessários à gestão de micro e pequenas empresas do setor de serviços e suprimentos de informática, Silva (2007) realizou um estudo no qual observou-se que os controles internos auxiliam na redução do risco associado às incertezas sobre os investimentos efetuados, pois possibilitam o acompanhamento das operações realizadas diariamente na empresa.

Utilizando como base esta pesquisa de Silva (2007), utilizou-se de entrevistas nas empresas para coleta de dados, a partir de um comparativo entre os resultados das empresas, observou-se que os controles internos mais utilizados por ambas foram nos departamentos de compras, pagamentos e folha de pagamentos. Com todos os dados obtidos, demonstrou-se que não é o porte da empresa que define a necessidade de sistemas de controle interno, e que estes também são eficientes na gestão das micro e pequenas empresas.

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

Quando algo parece não estar certo, é o controle que determina o que precisa ser feito e ele é, assim, um item principal para manter uma empresa sob as perspectivas que são pré-determinadas para atender seus objetivos.

De acordo com Drucker (2002, p. 503):

Os controles significam mensurações e informações. O controle quer dizer direção. Os controles ligam-se aos fatos, isto é, a acontecimentos ocorridos anteriormente. O controle relaciona-se com expectativas, isto é, com o futuro. Os controles são analíticos, preocupam-se com o que fora e o que é. O controle é normativo e diz respeito aquilo que deve ser.

Analisando o conceito de controle interno nota-se que se torna difícil pensar em uma empresa, independente do seu tamanho, que não possua qualquer forma de controle, pois o controle interno auxilia no planejamento, organização e na proteção do patrimônio.

2.1 Tipos de controle interno

Crepaldi (2007) afirma que o controle interno de uma empresa se decompõe em dois grupos: os contábeis e os administrativos. Os controles contábeis envolvem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos utilizados para salvaguardar o patrimônio e a propriedade dos itens que os compõem.

Ainda segundo este autor, os controles internos de natureza contábil envolvem dentro da empresa todos os sistemas, métodos e procedimentos, empregados dentro dos diversos setores, com o propósito de salvaguardar o patrimônio da empresa como: bens, direitos e obrigações, além da verificação de todos os registros contábeis da empresa, a fim de avaliar se os mesmos se encontram devidamente corretos.

Como exemplos desses controles contábeis, temos o sistema de autorizações que controla as operações através de métodos de aprovações, de acordo com as responsabilidades e riscos envolvidos. Temos ainda, a segregação de tarefas, que cria independência entre as funções de execução operacional, custódia dos bens patrimoniais e sua contabilização. Esses controles reduzem visivelmente o risco de fraudes dentro da empresa.

Os controles administrativos compreendem um plano de organização e todos os métodos e procedimentos utilizados para proporcionar eficiência às operações, dar

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

ênfase à política de negócios da empresa, bem como seus registros financeiros (CREPALDI, 2007, p.275).

Podemos abranger como controle administrativo, a incansável busca pela obediência das normas e diretrizes da empresa, na qual aponta ordem no cumprimento das operações realizadas nos diversos departamentos da empresa, além disso, é importante possuir pessoal qualificado, que esteja apto a desenvolver suas atividades, sendo estes bem instruídos e supervisionados por seus responsáveis.

2.2 O controle interno como ferramenta de gestão

O sistema de controle interno é de extrema importância para a gestão das empresas, considerando que suas diversas atribuições demonstram não apenas sua relevância de responsabilidades como também a preocupação em cuidar, analisar, comprovar e desempenhar um controle interno apropriado sobre os atos praticados pela administração, e não se limita em evitar práticas fraudulentas.

Com o objetivo de estudar a importância da utilização do controle interno na gestão de uma pequena empresa do ramo de produtos e serviços para laboratórios, Rosa (2007) realizou uma pesquisa qualitativa desenvolvida através de fontes já existentes. O estudo de caso foi realizado em uma empresa que apresentava um alto volume de mercadorias e documentos circulando internamente. Essa movimentação excessiva de mercadorias e documentos que as acompanhavam, gerava um ambiente favorável aos erros e fraudes comuns a pequenas empresas em fase de desenvolvimento.

A análise dos dados obtidos com a aplicação de questionários, a visita à empresa e a análise dos documentos contábeis possibilitaram detectar as falhas nas rotinas internas e a sugerir quais controles internos poderiam ser aplicados à rotina da empresa no sentido de auxiliar o gestor a obter a maximização dos recursos disponíveis. Para o controle interno funcionar, deve ser utilizado um conjunto de instrumentos que facilitem atingir os objetivos idealizados, destacando-se a missão, visão, política e supervisão dos colaboradores que estão subordinados aos controles, com a possibilidade de executar ações para corrigir eventuais práticas, evitando assim as repetições ou a continuidade de falhas indesejáveis.

Portanto, o controle interno permite que as informações geradas nos relatórios contábeis e os dados passados aos administradores mereçam confiança, dando segurança na tomada de decisões.

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

O controle interno é pode ser utilizado também, como sugestão de metas e objetivos planejados pela empresa, esta importância se torna evidente quando fica impossível idealizar uma empresa que não disponha de controles que possam garantir a continuidade do fluxo de operações e informações planejadas.

3 AUDITORIA

Segundo Attie (2000, p.25) “A auditoria é uma especialização contábil voltada a testar a eficiência e eficácia do controle patrimonial implantado com o objetivo de expressar uma opinião sobre determinado dado”.

Auditoria é uma averiguação das operações efetuadas por uma empresa onde são verificados os documentos, registros, demonstrações contábeis, objetivando a clareza desses registros e demonstrações, tendo em vista a apresentação de ideias, críticas, conclusões e conselhos.

De forma bastante simples, pode-se definir auditoria como o levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade (CREPALDI, 2002, p. 23).

Com base em tais conceitos pode-se concluir que a auditoria consiste em controlar áreas estratégicas nas empresas para que se possam impedir casos suscetíveis a fraudes, estelionatos e corrupção, por meio de averiguações regulares nos controles internos da organização.

Conforme Franco,1991, p. 28:

A auditoria compreende o exame de documentos, livros e registros, inspeções e obtenção de informações e confirmações, internas e externas, relacionados com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes.

O objetivo da averiguação das demonstrações é de demonstrar posicionamentos sobre as mesmas e desta forma, certificar-se que estejam formados adequadamente, os resultados de suas operações, das origens, e aplicações dos recursos, sempre de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade.

Conforme Jund (2001) a auditoria interna é uma atividade de avaliação independente e de assistência à administração, focada no exame e avaliação da eficiência e eficácia dos sistemas de controle.

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

A auditoria interna realiza a verificação de todos os processos da empresa, como: contábeis, administrativos e de produção, permitindo que a empresa realize um acompanhamento constante nestes processos, descobrindo erros e falhas as quais se originam do controle interno.

A auditoria interna é definida por Crepaldi (2007, p.25) como conjunto de procedimentos que tem por objetivo examinar a integridade, a adequação e a eficácia dos controles internos e das informações fiscais, contábeis, financeiras e operacionais da entidade. Desta forma, a auditoria interna além de averiguar se os procedimentos estão corretos, também propõe ajustes através do controle interno. A auditoria interna é uma importante ferramenta e, se faz necessário, pois com suas ações de controle, além de propor ações tais como: redução de desperdícios, possibilita ao gestor, informações sobre a real situação da empresa, portanto é um auxílio para tomada de decisões mais seguras.

Para Almeida (2009, p.70) “não adianta a empresa implantar um excelente sistema de controle interno sem que alguém verifique periodicamente se os funcionários estão cumprindo o que foi determinado no sistema ou se o sistema não deveria ser adaptado às novas circunstâncias”.

Portanto, nota-se que a auditoria e o controle interno são duas peças essenciais que se completam. Uma empresa que tem controle interno e não tem auditoria não terá a certeza de que o controle interno está sendo executado conforme a empresa necessita ou planejou.

3.1.1 A importância da auditoria interna

O crescimento das empresas gerou uma grande necessidade de criação de normas e procedimentos internos nos quais deveriam ter o devido acompanhamento, a fim de verificar se estes estão sendo seguidos corretamente pelos funcionários da empresa. Esta verificação é realizada pela Auditoria Interna.

Apresenta-se, através de Almeida (2009, p.29) a visão de como teria acontecido o surgimento do auditor interno:

O auditor externo passava um período de tempo muito curto na empresa e seu trabalho estava totalmente direcionado para o exame

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

das demonstrações contábeis. Para atender a administração da empresa, seria necessária uma auditoria mais periódica, com maior grau de profundidade e visando também as outras áreas não relacionadas com a contabilidade (sistema de controle de qualidade, administração de pessoal etc.).

Uma das tarefas mais significativas da auditoria interna é prover informações que auxiliem os administradores na realização das suas atividades, pode também indicar modificações organizacionais a fim de garantir segurança nas operações.

Segundo Paula (1999) a Auditoria Interna é importante para a entidade por que:

- É parte fundamental do sistema do controle interno;
- Leva a informação à administração, a representação do desempenho da empresa, seus problemas, pontos críticos e necessidades de providências, sugerindo soluções;
- Mostra as irregularidades existentes no método decisório e no planejamento;
- Abrange todas as áreas da empresa;
- É avaliada pelos objetivos alcançados, quanto ao cumprimento das políticas traçadas;
- Apresenta pareceres para o progresso dos controles;
- Sugere redução de custos, eliminação de desperdícios, melhoria da qualidade e aumento da produtividade;
- Certifica que os controles e as rotinas estejam sendo corretamente realizados, que os dados contábeis são confiáveis e refletem a realidade da empresa;
- Instiga o funcionamento adequado do sistema de custos, controle interno e o cumprimento da legislação;
- Coordena o relacionamento com os órgãos de controle governamental;
- Auxilia a administração na procura de eficiência e da melhor execução, nos desempenhos operacionais e na gestão dos interesses da organização.

Nota-se, então, que a importância da auditoria interna está inteiramente vinculada ao propósito de assessorar a entidade a se adequar as alterações, além de colaborar para o sucesso empresarial.

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

Ao analisar as operações, a auditoria interna desempenha uma opinião independente do ajustamento e eficácia do controle interno de uma empresa, objetivando assegurar-se de que existem e garantir a preservação do patrimônio, a credibilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais.

4 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA INTERNA

A finalidade da revisão do sistema de controle interno é determinar se ele estabelece certeza de que os objetivos da organização são cumpridos de maneira eficiente e econômica. Logo, a auditoria interna tem sua ótica voltada para o que o controle interno representa à organização, de forma a possibilitar o desenvolvimento seguro e adequado de todas as atividades (ATTIE, 2000).

O controle interno pode ser utilizado como departamento responsável por determinar procedimentos e medidas para evitar falhas de ordem operacional, acompanhar a execução das atividades, buscando evitar erros intencionais ou não, protegendo assim a fidelidade das informações geradas, garantindo segurança de forma a fornecer subsídios aos gestores quanto à tomada de decisão.

Conforme Muller (2012, p.01), o controle interno fornece os meios necessários aos trabalhos próprios da Auditoria Interna, estabelecendo um regime próprio e diferenciado de complementaridade e interdependência, em que o primeiro (a Auditoria) sucede o segundo (o Controle) no aspecto estrutural das atividades desenvolvidas por ambos, que apresentam igual natureza, importância e finalidade.

Frente ao exposto, a auditoria e o controle interno contribuem para o desenvolvimento das organizações, e facilitam notavelmente as tomadas de decisões. Ao se deparar com relatórios gerenciais refletindo a realidade da empresa, o gestor poderá buscar ações pontuais para resolução do problema detectado, ou sanar a questão demandada. No mundo dos negócios informação em tempo real, oportuniza possibilidades positivas a empresa.

Sugere-se que o controle interno objetivando a proteção do patrimônio, busque formas de segurança e eficiência dos processos. Neste sentido, a auditoria interna, através de suas ações objetiva identificar e reduzir possíveis erros, falhas sejam elas propositais ou não.

5 CONTROLES INTERNOS APLICÁVEIS À MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O crescimento das pequenas empresas ocasionam a necessidade do uso de controles internos, os quais possam colaborar para o bom desenvolvimento e maior controle das operações desempenhadas pela organização.

Para Attie (1986), ao tentar contentar os clientes a qualquer custo, o empresário acaba desconsiderando os controles internos. Essa precisão de atender clientes com rapidez e perfeição tira o costume benéfico do sistema de controle e acaba transformando-os em medidas frustrantes e atravancadoras.

O Controle Interno é voltado para os processos de controle e fiscalização, tornando as empresas competitivas para o comércio, desempenhando função de grande importância em auxiliar a gestão das empresas, formalizando a relação dos diferentes setores, obtendo assim, uma maior organização e segurança no cumprimento de suas funções.

As empresas, mesmo as pequenas e médias, necessitam determinar suas rotinas internas, ou seja, definir formulários internos e externos, pois estes darão maior presteza aos controles internos da empresa, facilitando o controle dos procedimentos.

Através disso, Almeida (2009, p.65) recomenda modelos de formulários de Controles Internos que podem ser empregados interna e externamente, os quais também podem ser aproveitados nas pequenas e médias empresas, tais como:

Requisição de aquisição de material ou serviços;
Formulário de cotação de preços (para solicitar preços aos fornecedores);
Mapa de licitação (para selecionar o fornecedor que ofereceu as melhores condições comerciais);
Ordem de compra (para formalizar a compra junto ao fornecedor);
Aviso de recebimento de material (evidencia do recebimento de bens comprados);
Mapa de controle de programação financeira;
Fichas de lançamento contábil;
Boletins de fundo fixo (para fins de prestação de contas dos valores pagos através do caixa);
Carta de comunicação com os bancos;
Formulário de devolução de material;
Pedido de vendas;
Adiantamento para viagem;
Relatório de prestação de contas de adiantamento para viagem.

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

Os formulários descritos acima, como sugere Almeida (2009), podem ser disseminados também nas pequenas empresas. Com medidas simples como a adoção de formulários, o controle interno pode tornar uma empresa bem mais eficiente.

Duarte e Boller (2010) propuseram controles internos, para uma microempresa no ramo de confecções, que ajudassem a contribuir para melhor organização, demonstrando sua real capacidade. Os autores afirmaram que a empresa estava com dificuldades no momento de gerenciar suas compras e seus recebimentos, consequência de não possuir um controle interno adequado e atualizado, foram então propostos controles relacionados ao controle de contas a receber, onde contemplavam-se os cheques pré-datados, controle de contas a pagar e movimentação de caixa, além de cadastro de clientes e fornecedores que a empresa não possuía. O controle de estoque também foi proposto, porém, não se encaixava nas necessidades da empresa em questão.

A pesquisa permitiu observar que cada empresa deve possuir controles que atendam suas necessidades, pois o excesso de informações irrelevantes é muito grande, portanto, sugeriu-se a implantação de controles semelhantes aos propostos para que seja verificada a viabilidade da utilização em outros ramos.

Compreende-se, portanto, que todas as empresas, sejam elas grandes ou pequenas, devem sempre conservar um apropriado sistema de controle interno, no qual seja fidedigno e adequado para cada setor, pois sem este, as empresas estarão correndo um maior risco de fraudes e erros involuntários, nos quais proporcionarão prejuízos a estas empresas.

O controle interno dentro das pequenas e médias empresas deve ser propagado com certa cautela, pois estes controles trabalham integrando as informações dos diversos setores da empresa, fazendo com que um setor tenha conhecimento das informações ou operações do outro, dificultando assim, a fraude ou erro, trazendo desta forma benefícios à empresa, mas deve-se sempre lembrar que a implantação deste controle tem um custo, que não deve ultrapassar os benefícios trazidos por ele.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante o constante desenvolvimento das empresas nos últimos anos a Auditoria Interna vem se destacando como ferramenta imprescindível para o sucesso empresarial. Os gestores, com a finalidade de cumprir eficazmente seu trabalho, precisam de uma

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

estrutura que examine se os sistemas de gestão e controles seguidos trabalham com efetividade.

A auditoria interna é responsável pela avaliação do controle interno em conjunto com as atividades desenvolvidas pela empresa. A avaliação da eficiência e eficácia destas atividades torna a auditoria interna responsável também pelo seu resultado.

Se desempenhada de forma eficiente, a auditoria interna apresenta benefícios expressivos, além disso, possui como objetivo básico observar se os Controles Internos funcionam com efetividade, bem como monitorar e estabelecer planos e procedimentos de trabalho para tornar os mecanismos mais eficientes, detectando falhas nos campos examinados, corrigindo-os para aprimorar as operações realizadas pela empresa para atender os interesses da administração.

A auditoria interna é uma ferramenta de grande relevância para as organizações, uma vez que exerce um papel de grande valor, ajudando a extinguir desperdícios, facilitar tarefas, amparar a gestão e prestar informações aos gestores sobre o desenvolvimento das atividades realizadas.

Portanto, a prática de auditoria poder ser adaptada nas micro e pequenas empresas como uma estratégia de garantir um melhor controle de suas ações, uma vez que estas organizações tendem a crescer. Através disso, existe a possibilidade da adequação de um processo de auditoria alicerçado em um modelo de gestão que possibilite aos seus gestores contribuir com suas habilidades e talentos, ganhando em troca a garantia de uma maior perspectiva de sucesso e sobrevivência, superando a existência de forças externas que poderiam influenciar o desempenho da empresa.

A conscientização da importância do uso de instrumentos para o controle de indicadores econômico-financeiros, através da auditoria interna, deve ser ressaltada junto aos gestores da empresa, principalmente, como resposta às exigências impostas pelo mercado de concorrência e competitividade em que vivem todas as organizações, atentando-se, é claro, para as especificidades da empresa e às suas possibilidades de adequação a essa realidade.

A visão do controle interno como ferramenta de gestão é possível através do conhecimento dos sistemas contábeis, dos processos internos, da análise da rotina e cumprimento das atividades executadas, levando em consideração o caráter e os riscos das operações desempenhadas.

O controle interno e a auditoria como ferramenta de desenvolvimento nas micro e pequenas empresas

O procedimento de controle interno geralmente é usado de forma preventiva e desempenhado constantemente. Além disso, deve estar voltado para a correção de ocasionais desvios, como instrumento fundamental para a gestão.

Para implantação do controle interno em uma pequena empresa é necessário fazer um planejamento na elaboração deste, seguindo etapas e procedimentos voltados para o perfil da empresa, atentando-se as limitações e responsabilidades que envolvem a execução do controle, bem como vinculação de todo o sistema, que tem por objetivo tornar as informações precisas e confiáveis, envolvendo toda a organização em um ambiente que visa à eficiência operacional.

Assim sendo, a pesquisa para realização deste artigo foi importante para o aprofundamento do conhecimento da auditoria interna e do controle interno, a qual pode influenciar no sucesso organizacional, através da confiança das informações contábeis e da segurança nos processos de tomada de decisão. Além disso, constatou-se que há possibilidade de implantar sistemas de controle e auditoria interna em pequenas empresas, adaptando- os a realidade dessas empresas.

REFERÊNCIAS

ATTIE, Willian. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1986.

_____. **Auditoria: Conceitos e aplicação**. 4^o edição. São Paulo: Atlas, 2000.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcante. **Auditoria**: 6^a ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL, **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Versão consolidada pelo CGSN)**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1^o de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123Consolidada_LC139_2011.htm. Acesso em: 11 de mar. de 2013.

CASAROTTO Filho, Nelson, **Elaboração de projetos empresariais: análise estratégica, estudo de viabilidade e plano de negócio**. São Paulo : Atlas, 2010.

CREPALDI, Sílvio Aparecido. **Auditoria Contábil: Teoria e Prática**; 4^a ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Auditoria Contábil: Teoria e Prática**; São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Contabilidade Gerencial: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1998.

DUARTE, Gustavo Amaral e BOLLER, Marilei Aparecida. **Proposta de Implantação de Controles de Gestão em uma Microempresa**. Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Chapecó. 2010.

DRUCKER, Peter. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

FERREIRA, Luiz Eduardo Alves; VALENTE, Alceu Norberto e ASATO, Fernando. **Auditoria interna segundo COSO**. Disponível em: http://www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=contabilidade_internacional-coso. Acesso em: 10 de dez. de 2012.

FRANCO, Hilário e MARRA, Ernesto. **Auditoria contábil**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4º. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Instituto Brasileiro de geografia e Estatística- IBGE. **As Micro e Pequenas Empresas**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/microempresa/>>. Acesso em: 20 de fev. de 2013.

JUND, Sergio. **Auditoria: conceitos, normas técnicas e procedimentos: teoria e 550 questões**. Rio de Janeiro: Impetus, 2001.

MULLER, Aderbal Nicolas. **Desmistificando o trabalho da auditoria**. Disponível em: <http://www.pericia.pro.br/Artigos/Desmistificando%20o%20trabalho%20da%20auditoria.pdf> Acesso em: 15 de mar. de 2012.

PAULA, Maria Gorete Miranda Almeida. **Auditoria Interna: Embasamento Conceitual e Suporte Tecnológico**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, Rafael Santos da. **A importância do controle interno na gestão de uma pequena empresa fornecedora de produtos e serviços para laboratório**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

SÁ, Antônio. Lopes de. **Auditoria Interna**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1978

SCHMIDT, Paulo e SANTOS, José Luiz dos. **Fundamentos da controladoria**. São Paulo: Atlas, 2006.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas- SEBRAE. **No Brasil, 90% das empresas são familiares**. Disponível em: < <http://www.sebrae-sc.com.br/newart/default.asp?materia=10410>>. Acesso em: 10 de abr. de 2011.

SILVA, Edna Lúcia e MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2001.

SILVA, Pâmela Carolina da. **Controles Internos importantes para a gestão de micro e pequenas empresas: Estudo Multi: Caso em empresas do setor de serviços e suprimentos de informática.** Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

O direito ao desenvolvimento e a produção local: O plantio direto da soja como uma alternativa de desenvolvimento econômico

Eliane Spacil de Mello¹
Argemiro Luis Brum²

Resumo.

O artigo destaca o direito ao desenvolvimento econômico das pessoas, enfatizando que o mesmo, no caso da região Noroeste do Rio Grande do Sul pode ser obtido, em melhor escala, com a prática do plantio direto da soja. O desenvolvimento é um direito humano inalienável, envolvendo não apenas aspectos econômicos, mas também sociais culturais e políticos. A análise está baseada em uma metodologia com abordagens qualitativa e descritiva, usando o embasamento dos referenciais bibliográficos. Como resultado observa-se que há benefícios do Plantio Direto em relação ao Plantio Convencional da soja, a partir da realidade existente no Noroeste gaúcho. Ao identificar-se a matriz produtiva da região estudada conclui-se que o Plantio Direto representa uma alternativa que possibilita um melhor desenvolvimento econômico da mesma, permitindo assim, o acesso mais consistente da população local aos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Região, Renda.

Abstract.

The article highlights the right to economic development of the people, emphasizing that even in the case of the northwest region of Rio Grande do Sul can be obtained in better scale with the practice of no-till soybeans. The development is an inalienable human right, involving not only economic, but also social, cultural and political. The analysis is based on a methodology with qualitative and descriptive approaches, using the basis of bibliographical references. As a result it is observed that there are benefits of tillage in relation to planting conventional soybeans from the existing reality in the Northwest gaúcho. By identifying the productive matrix of the studied region concluded that tillage is an alternative that provides a better economic development of the same, thus allowing access to more consistent local people's human rights.

¹ Mestranda em Direitos Humanos pela Unijui – RS, bolsista CAPES do PPGD da Unijui - RS. (spacileliane@hotmail.com).

² Professor Doutor em Economia Internacional pela EHESS de Paris – França e Professor dos Cursos de Mestrado em Direitos Humanos e em Desenvolvimento da Unijui RS (argelbrum@unijui.edu.br).

Keywords: development, region, income

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico, alcançado na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente pela produção da soja, se traduz num direito humano e por isso se tem a preocupação de buscar alternativas de produção que priorize uma melhor qualidade de vida das pessoas. Para isso, se fará a análise do Plantio Direto, hoje tido como o melhor sistema de cultivo, pelo fato das inúmeras vantagens oferecidas pelo sistema, dentre elas: o fato de não preparar o solo, mantendo-o sempre coberto por plantas em desenvolvimento e por resíduos vegetais, proporcionando uma maior produtividade e redução dos custos de produção. A cobertura do solo resultante deste sistema de produção tem por finalidade protegê-lo do impacto das gotas de chuva, do escoamento superficial e das erosões hídrica e eólica. E, principalmente, proporciona vantagens econômicas a partir da melhor interação das relações entre o solo, a água, a flora e a fauna, atendendo de forma adequada aos atuais conceitos da chamada agricultura moderna e sustentável, necessária ao desenvolvimento de uma região.

Nesse sentido, o que se pretende demonstrar através deste estudo, que faz parte de uma abordagem mais ampla que está sendo construída a título de Dissertação, no contexto do Mestrado em Direitos Humanos da Unijuí – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul -, são os benefícios que o Plantio Direto da soja apresenta e que o faz ser considerado como uma alternativa de desenvolvimento através da geração de renda e da melhoria da qualidade de vida e bem-estar social e econômico da população da região Noroeste do Rio Grande do Sul.

No caso em estudo, será feita uma descrição bibliográfica do desenvolvimento econômico da região Noroeste do Rio Grande do Sul através da utilização do sistema de Plantio Direto da soja. Trata-se de uma pesquisa descritiva por preocupar-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los. O método a ser utilizado é o qualitativo, que se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos tanto na coleta quanto no tratamento dos dados e, além disso, trata-se de uma pesquisa documental, por basear-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados com os objetivos da pesquisa.

Assim, pretende-se analisar os impactos que a prática do Plantio Direto da soja trouxe ao desenvolvimento econômico, à qualidade de vida das pessoas e à rentabilidade da população do Noroeste gaúcho.

Para tanto, o artigo está dividido em três partes. A primeira trata de analisar o direito ao desenvolvimento econômico e social que o todo o ser humano possui. A segunda dá ênfase à formação da região Noroeste do RS e como o cultivo da soja ali se implantou. Enfim, a terceira parte destaca o papel do plantio direto da soja como alternativa ao desenvolvimento da região objeto de estudo. O trabalho é complementado com as considerações finais.

2 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O homem ao longo dos tempos vem reivindicando seus direitos e lutando pelo reconhecimento dos mesmos, o que representa um evidente sinal de progresso ético e político da humanidade. Isso nos leva a perceber um marco divisório entre a esfera pública (Estado) e a esfera privada (sociedade civil) que estrutura o pensamento liberal e democrático.

Pode-se afirmar que para organizar seus direitos, o homem os dividiu em gerações, quais sejam: direitos civis ou direitos de primeira geração, que teriam surgido no século XVIII; direitos políticos ou direitos de segunda geração, os quais teriam surgido no século XIX; direitos econômicos e sociais ou direitos de terceira geração que por sua vez teriam surgido no início do século XX, e, ainda, direitos de solidariedade ou direitos de quarta geração, no final da primeira metade deste século. (BEDIN, 2002, p.42).

Por outro lado, cabe distinguirmos quais são esses direitos. Pode-se afirmar que os direitos de primeira geração são compostos pelas liberdades físicas, de expressão, de consciência, pelo direito de propriedade privada, da pessoa acusada e ainda pelas garantias dos direitos. Já a segunda geração de direitos compreende os direitos políticos e as liberdades políticas. Por sua vez, a terceira geração de direitos compreende os direitos econômicos e sociais. Por fim, temos os direitos de quarta geração, que pode ser denominada de direitos de solidariedade, onde também compreende os direitos do homem no âmbito internacional. Entre esses direitos que compõem a quarta geração, podem-se citar as seguintes prerrogativas: direito ao desenvolvimento, que será o

estudado no caso deste trabalho, direito ao meio ambiente sadio, o direito à paz e ainda o direito à autodeterminação dos povos.

O fato de este trabalho tratar especialmente do direito ao desenvolvimento, que é um dos componentes da quarta geração de direitos, não significa isolá-lo dos outros direitos integrantes desta geração, pois eles possuem uma interdependência muito forte, sendo, por exemplo, impossível se referir ao direito ao meio ambiente sadio sem relacioná-lo ao direito ao desenvolvimento. Este recorte será, dessa forma, apenas a título metodológico.

Conforme descreve Bedin (2002, p.74-75):

O direito ao desenvolvimento é, como as demais prerrogativas desta geração de direitos, uma conquista bastante recente, e se refere, principalmente, ao fenômeno contemporâneo denominado subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento, como todos sabem, é um dos maiores entraves ao reconhecimento e respeito pelos direitos do homem, notadamente pelos direitos econômicos e sociais, pois gera, por um lado, uma legião de excluídos e marginalizados e, por outro, um Estado autoritário, ineficaz e dependente dos países ricos. A luta pelo direito ao desenvolvimento, portanto, visa a reverter este quadro, democratizando o Estado e criando as condições mínimas de bem-estar social para todos.

Assim, o problema do desenvolvimento econômico se tornou um assunto de extrema importância, e dos mais debatidos no mundo, vinculado à satisfação das necessidades do homem e da melhoria da sua qualidade de vida.

As inúmeras interpretações acerca do desenvolvimento representam uma evolução do seu conceito primário ao abranger os direitos humanos quanto às suas gerações de direitos, bem como uma série de outras dimensões. Os diversos adjetivos, entre eles, econômico, social, político, cultural e sustentável, que caracterizam o desenvolvimento, demonstram a complexidade em defini-lo de forma isolada de todas essas características. Conforme sugere Stiglitz (2003, p.123): “o desenvolvimento diz respeito a transformar a vida das pessoas, não apenas a economia.”

O reconhecimento do direito ao desenvolvimento é uma conquista recente da história humana. Neste sentido, sua trajetória regressa à metade do século 20 e está vinculada ao processo de descolonização do mundo. Trata-se, portanto, de uma conquista dos países em desenvolvimento em relação aos países denominados de primeiro mundo. Desta forma, o tema revela-se atual e permeia o debate sobre a distribuição da riqueza nas diversas regiões do mundo.

Nesta perspectiva, o direito ao desenvolvimento se firma como um direito que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos abrangentes. Além disso, é um direito que pressupõe um “constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”. (Declaração da ONU sobre o Desenvolvimento).

Nesse contexto, lembra Bedin que (p.137, 2003):

(...) o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todas as pessoas e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento e que, por isso, deve dele participar ativamente e se beneficiar do bem-estar por ele gerado, sem esquecer que cada ser humano é responsável, individual e coletivamente pelo direito ao desenvolvimento (Art. 2º, item 2).

É comum confundir o desenvolvimento com crescimento econômico, porém, este representa apenas uma de suas condições necessárias, mas não suficiente. De acordo com Celso Furtado (2000), “dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população”. Por outro lado, quando o projeto social prima pela melhoria das condições de vida das pessoas, o crescimento acaba se traduzindo em desenvolvimento.

Porém, o desenvolvimento também pode ter significado diferente, como é o caso da análise do economista indiano e professor Amartya Kumar Sen, que vê o desenvolvimento sob a ótica de liberdade, em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade* lançada no ano 2000.

Para Sen, a liberdade é o ponto determinante no processo de desenvolvimento, e que este somente é alcançado quando as principais privações que restringem as escolhas e oportunidades dos indivíduos forem eliminadas.

Essa liberdade a que se refere o professor Sen se traduz em renda, saúde, nutrição, sustentabilidade, paz, direitos humanos entre outros. Sendo que somente quando as liberdades forem garantidas em sua totalidade, englobando todos esses aspectos, o desenvolvimento se perfectibiliza. (SEN, 2000, p. 09)

Assim, pode-se afirmar que de acordo com Sen, as liberdades não possuem uma definição precisa. Elas devem se ajustar a cada indivíduo conforme suas escolhas, preferências e valoração, o que representa uma verdadeira ruptura com outras

perspectivas mais restritas, tais como liberdade política, social, de voto, entre outras, que normalmente eram feitas diante da ideia principal do que significava para as pessoas o desenvolvimento. Dessa forma, as liberdades representam o papel constitutivo do desenvolvimento para o indivíduo.

O direito ao desenvolvimento foi reconhecido, primeiramente, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. Posteriormente foi reafirmado pela Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional ao prescrever que: “os países devem dispor, livremente, de todos os recursos naturais, levando em consideração a solidariedade com os outros povos e supervisionando as atividades das empresas transnacionais.” (BEDIN, 2002)

Além disso, no que se refere ao direito ao desenvolvimento, também se deve salientar que atualmente se estimula a elaboração de formas complementares e mais abrangentes para a busca de soluções adaptadas às condições e potencialidades de cada região, o que representa um grande esforço de integração entre direitos humanos e desenvolvimento e de efetivação do direito humano ao desenvolvimento.

Em vista de tudo isso, é possível perceber que o direito ao desenvolvimento possui um conceito bastante amplo e não se refere apenas aos benefícios econômicos, mas também a elementos de bem-estar social.

Assim, sob a ótica dos direitos humanos, o desenvolvimento econômico deve ser manifestado pelo homem com o mesmo instinto que este agiria ao proteger o direito próprio, iminente e indisponível, pois é através dele que se garante melhor qualidade de vida e bem-estar social.

3 A FORMAÇÃO DA REGIÃO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Inicialmente a região Noroeste do Rio Grande do Sul era povoada por diversos grupos indígenas, tais como guaranis, charruas, tapes, kaygangs, entre outros. Por volta de 1626 uma grande quantidade de índios, juntamente com os jesuítas espanhóis, em fuga da ação dos bandeirantes que caçavam índios para escravizar, atravessou o rio Uruguai e se instalaram na sua margem oriental, formando os Sete Povos das Missões, por volta dos anos 1700. (Brum *et al.*, 2007).

O desenvolvimento desses povos não ultrapassou o período de 50 anos, pois voltaram a sofrer diversos ataques e perseguições, culminando com o conflito entre portugueses e espanhóis pela demarcação das fronteiras dos territórios das respectivas

colônias, tendo como resultado a conquista definitiva do território pelos portugueses em 1801.

Com a conquista do território pelos portugueses, os Sete Povos das Missões foram destruídos, sendo que uma parte dos índios sobreviventes fugiu para a outra margem do rio Uruguai. Outros se refugiaram na mata da própria região e o restante se ofereceu para trabalhar como peões de estância nos latifúndios próximos para poder sobreviver.

Até meados do século XIX a região foi disputada por caudilhos uruguaios e riograndenses, devido ao predomínio de áreas de campo e mato.

Ainda nesse período ocorreu, na região, a chegada de tropeiros, bandeirantes e tantos outros aventureiros que buscavam escravos para o trabalho, principalmente para suprir a demanda de mão-de-obra que as minas de ouro de Minas Gerais demandavam. Além disso, a necessidade de força braçal e de gado rústico para o transporte de carga, bem como de bovinos para abate, para suprir a demanda paulista por carne, couro e sebo, também contribuiu para o povoamento. Embora tais desbravadores não tivessem interesse diretamente sobre as terras, acabaram criando municípios como Cruz Alta, Palmeira das Missões, dentre outros.

Assim, quanto ao processo de povoamento da região, conforme explica Brum, *et al* apud Zarth (2007, p.13):

O processo de ocupação e povoamento da região estendeu-se, portanto, até meados do século XX através de um fluxo contínuo de migrantes em busca de terras na última fronteira agrícola do Estado. A presença dos colonos imigrantes europeus e de seus descendentes tornou-se hegemônica, em detrimento dos povos nativos (índios e caboclos) excluídos do processo de apropriação privada das terras e empurrados para as últimas reservas de terras públicas ou para fora da região e do Estado.

Dessa forma, se observa que a ocupação e o povoamento da região Noroeste do Rio Grande do Sul foram bastante diversificados, com a predominância da produção agropecuária, e com produção agrícola inicialmente baseada no trabalho familiar. Este último focado na subsistência da família, apenas contando com o excedente para ser comercializado para pagamento das dívidas de compra de terra e de outros meios de produção.

Historicamente, a região Noroeste gaúcha ficou conhecida como a “Segunda Colônia”. Na década de 1990, dos seus 51 municípios formadores, 32 integravam o

chamado “Corede Noroeste Colonial” (é um dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, criados na década de 1990 com o objetivo de gerar iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional). Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram criados pelo Governo Estadual como resposta aos debates sobre o desenvolvimento regional, tendo inclusive a responsabilidade de definir o destino de parte dos investimentos previstos no Orçamento do Governo do Estado. Para isso, aos Coredes foi dada a missão de “construir uma identidade regional, elaborar diagnósticos socioeconômicos, estabelecer diretrizes de desenvolvimento e propor programas e projetos cuja implementação pudesse contribuir para alcançar os objetivos e as metas traçadas.” (Brum, Trennepohl e Tybusch, 2007, p. 7).

Pode-se afirmar que a região Noroeste do Rio Grande do Sul, devido a fatores como fertilidade natural do solo, bem como domínio de técnicas de produção dos imigrantes colonizadores, viveu várias fases. Até os anos de 1950 vivenciou a fase pré-moderna, resumidamente baseada na agricultura de subsistência e diversificada, com apoio das cooperativas mistas. Após, veio a crise desse modelo de policultura, que se caracterizou pela “estagnação decorrente dos limites estruturais do sistema de produção baseado na pequena propriedade familiar, dependente do uso intensivo da mão-de-obra familiar e da fertilidade natural do solo”(Brum, 2008, p.32).

Após essa crise, e ainda nos anos de 1950, deu-se início à denominada “Revolução Verde”, marcada pela introdução de tecnologia, técnicas, melhoramento de sementes, utilização de insumos que garantiam altos níveis de produtividade. Foi a partir desse momento que as culturas de trigo e soja surgiram com força na região.

Quanto à sua formação, basicamente a região Noroeste do Rio Grande do Sul, de acordo com dados coletados no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), inicialmente era formada por propriedades com menos de 50 hectares, sendo que, com o passar do tempo, foi ocorrendo uma união de propriedades, de forma que pudessem ser incorporadas melhorias técnicas indispensáveis ao desenvolvimento das culturas. Outro fator que aumentou a área agricultável na região foi o aproveitamento de áreas de floresta. Segundo Frantz (2005, p.31):

(...) Assim sendo, as terras de mato estavam disponíveis para os projetos de colonização no início do século XIX e foram ocupadas por pequenos agricultores que aí desenvolveram um sistema agrário cuja dinâmica não tinha praticamente nenhum vínculo econômico ou sociocultural com a pecuária.

Este aumento da área agricultável fez com que ocorresse uma expansão da produção agrícola regional que, até este momento, vivia em situação de dificuldade em relação à circulação das mercadorias e do desenvolvimento econômico.

É igualmente nos anos de 1950 que se destaca o cultivo de trigo na Região Noroeste do Estado. O mesmo reaparece no contexto da modernização da agricultura, recebendo apoio de instituições e órgãos governamentais. Rapidamente surgem instituições privadas, especialmente cooperativas de produção, que constituem a Federação das Cooperativas Tritícolas do Rio Grande do Sul – Fecotrigo. Porém, devido a fatores como condições ambientais, ocorre a “disseminação de doenças, agravado ainda mais pelo plantio monocultural adotado na época” (FRANTZ, 2005, p. 82), fato que acaba por levar a uma crise dessa produção no final daquela década.

Além dos fatores descritos acima, motivos econômicos também foram responsáveis por essa crise. Conforme destaca Frantz (2005, p.82):

A presença de grandes quantidades de trigo norte-americano no mercado brasileiro, resultantes de acordos comerciais com os Estados Unidos, originou uma diminuição nos subsídios à produção nacional. Alterações na política de câmbio provocaram a alta do dólar, do que resultou um aumento dos custos de produção, levando os agricultores a diminuir o uso de insumos de origem industrial.

Somados todos esses fatores, a produção de trigo decaiu e a crise somente foi superada após a implementação de uma série de medidas do Governo Federal, além da ocorrência de mudanças no plano econômico.

Isso permite a manutenção do plantio do cereal no Noroeste gaúcho, com o Rio Grande do Sul se transformando em exportador do produto a partir dos anos de 1980. Porém, a produção esteve sempre subsidiada pelo Estado, através de políticas de apoio, inclusive na compra estatal do cereal. A mudança de rumo no início dos anos de 1990, com a saída do Estado do mercado do trigo, e a criação do Mercosul em 1991, que levou o Brasil a privilegiar as importações do cereal oriundas da Argentina (mais tarde do Paraguai e Uruguai igualmente) provoca uma estagnação na produção tritícola regional. Soma-se a isso o aumento nos custos de produção, as constantes frustrações climáticas e também as dificuldades de obtenção de crédito agrícola para a semeadura do cereal. Mesmo assim, a região Noroeste do Rio Grande do Sul representa entre 60%

a 70% da produção estadual, enquanto o Estado assume o segundo lugar na produção nacional do cereal (BRUM *et al*, 2007, p.60).

Pode-se afirmar que a produção de trigo ainda se mantém, apesar das dificuldades comerciais, por representar uma renda complementar a soja. Além disso, seus custos de produção se diluem com os da soja, pois as duas atividades são semelhantes em seu processo produtivo, usando as mesmas máquinas, implementos, adubos, utilização da mesma terra em períodos diferentes do ano, gerando uma renda complementar que ajuda a suprir as despesas das propriedades e das famílias rurais na entressafra da soja.

A partir dos anos de 1960, de uma escala de produção inicialmente insignificante, surge a soja com mais destaque, amparada por uma política de fomento ao uso de insumos e equipamentos de origem industrial na agricultura. A mesma vem para se somar ao trigo, constituindo o chamado binômio trigo-soja, com a primeira cultura sendo semeada no inverno e a segunda no verão. A oleaginosa se torna, a partir dos anos de 1970, a cultura de maior expressão na região Noroeste do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, destaca Frantz (2005, p. 83):

O principal meio dessa política foi o crédito rural (...). É por meio do crédito rural que o governo federal difunde o uso de calcário, adubos, inseticidas e fungicidas, além de práticas de conservação do solo de acordo com recomendações de técnicos credenciados pelo Banco do Brasil. Outra medida governamental foi a obrigatoriedade, para os agricultores que tomavam empréstimos, de introduzir uma cultura de verão em sucessão ao trigo. (...).

Esses foram os principais fatores que fizeram a cultura da soja despontar. Ainda merece destaque as suas vantagens, dentre as quais, o fato de utilizar o mesmo maquinário que o trigo, permitir um melhor aproveitamento da fertilidade do solo, aumentar a renda dos agricultores, devido às duas colheitas anuais possibilitadas pelo binômio, dentre outros.

Auxiliou muito para o avanço da soja no sul do Brasil o fato de que, em 1972, ocorrer uma interrupção temporária das exportações de soja por parte dos EUA. Como a demanda mundial se mantinha em crescimento, esse fato elevou os preços da oleaginosa no mercado internacional. Dessa forma, a partir do início da década de 1970, a soja assume, no lugar do trigo, a posição de principal cultura da região (e posteriormente do Brasil), lugar que mantém até hoje.

O Direito ao Desenvolvimento e a Produção Local: O Plantio Direto da Soja como uma Alternativa de Desenvolvimento Econômico

Com o cultivo da soja, a região Noroeste do Rio Grande do Sul passou a experimentar uma melhor estabilidade econômica, com melhoria na renda regional.

Tal realidade é destaca por Frantz (2005, p.85):

Com a política de diminuição da intervenção do Estado na economia, adotada no Brasil a partir do início dos anos 1990, o governo federal extingue os subsídios ao trigo. Consequentemente há uma queda drástica da produção e da área cultivada, com um aumento substancial das importações. Os sistemas de produção dos granjeiros passam a depender ainda mais da soja. Várias tentativas de diversificação são testadas, mas dificuldades com a produção e/ou com a comercialização fazem com que as culturas de verão (milho, girassol) e de inverno (aveia branca, linhaça, colza) até o momento não consigam se firmar como alternativas economicamente viáveis à soja e ao trigo. Tais culturas, assim como a aveia preta usada como adubo verde, são muitas vezes plantadas mais pelas exigências técnicas do sistema de plantio direto na palha, que tende a se generalizar, do que por suas vantagens econômicas diretas.

A soja assume a liderança econômica, se expandindo cada vez mais e introduzindo novas técnicas de cultivo que melhoram ainda mais sua produção, com impactos no crescimento e desenvolvimento da região.

Nesse sentido, destaca Brum *et al* (2007, p.39):

Sua produção, que inicialmente veio como complemento ao trigo e concorrente ao milho, transformou a economia da região de tal forma que passou a liderar a geração de renda local, sendo acompanhada pelo milho no verão, em segundo plano, e colocando a economia do trigo em posição extremamente secundária. Particularmente a partir de 1990, quando o cereal deixou de ser privilegiado pelas políticas comerciais e de apoio oficiais.

Cabe salientar que o principal diferencial da soja, em relação às outras culturas, está no fato de que sua produção sempre se deu visando o mercado externo. Além do que, embora seja considerado um produto de exportação, de manutenção e de desenvolvimento, através da geração de renda, a soja ainda complementa outras atividades, o que acaba consolidando um processo diversificado de produção. Nesse sentido, o setor de máquinas e implementos agrícolas pode ser considerado bastante dinâmico aqui na região, sendo também responsável por um grande número de empregos. Porém, cabe destacar que a maior demanda por máquinas está cada vez mais se deslocando para a região Centro-Oeste do país. Conforme afirma Brum *et al* (2007, p. 44):

Embora o Rio Grande do Sul ainda seja o maior fabricante de máquinas e implementos agrícolas, ele não é mais o principal mercado destes bens. Isto está levando as empresas localizadas no Noroeste gaúcho a pensarem, pelo menos, três estratégias: a) permanecer na região, tendo consciência de que a produção de equipamentos de grande porte terá como mercado prioritário o Centro-Oeste brasileiro e a exportação, o que requer uma importante organização de logística; b) pensar igualmente, se for o caso, em diversificar sua linha de produção, priorizando pequenos equipamentos agrícolas adaptados às características diversificadas da pequena propriedade rural, realidade do Noroeste gaúcho; e c) se transferir fisicamente para o Centro-Oeste brasileiro, fato que não seria a melhor solução econômica para a Região Noroeste do Rio Grande do Sul.

Logo, percebe-se na região uma tendência dos pequenos e médios produtores rurais se organizarem em grupos para realizar a aquisição das máquinas, indicando a necessidade de créditos agrícolas para viabilizar estes investimentos.

Mas a soja não avançou sozinha na região estudada. Outras atividades primárias se consolidam, num contexto secundário de geração de renda.

3.1 – Bases secundárias de produção e exportação regional

Como bases secundárias de produção e exportação na região Noroeste do Estado, destacam-se a produção de leite e a suinocultura. A instalação de várias indústrias, bem como de cooperativas, para a industrialização do leite, comprovam a importância econômica deste setor na região.

De acordo com Brum *et al* (2007, p. 53):

Este produto, típico de pequenas propriedades, pela possibilidade de escala em pequenos espaços físicos, encaixa perfeitamente no perfil fundiário do Noroeste Colonial gaúcho. No entanto, de forma modernizada e eficiente, visando o mercado, inclusive de exportação, a produção regional teve início apenas em princípios dos anos de 1980, se consolidando pouco a pouco. Tal consolidação se deve ao fato de o Brasil estar longe ainda da auto-suficiência em relação ao produto, além de já ter iniciado um processo importante de exportação de seus derivados.

Apesar da região Noroeste do Estado compreender uma das bacias leiteiras do Estado, e a produtividade vir melhorando constantemente, a média de preços paga aos produtores oscila bastante, o que acaba causando instabilidade na manutenção da

produção. O que ainda mantém os produtores no ramo leiteiro é a possibilidade de uma renda extra mensal. Isso, para o desenvolvimento regional, significa um incremento importante, visto que a região é produtora de grãos e pastagens que são aproveitadas para esta atividade.

Quanto à suinocultura, a região tem importante participação no mercado, gerando inclusive uma renda que a coloca em situação de igualdade com a produção leiteira no desenvolvimento regional.

Outras atividades consideradas subsidiárias na região Noroeste do Estado, como a avicultura, por exemplo, embora contribuam para o aumento da competitividade do setor exportador, aumentando a geração de emprego e renda, não chegam a representar um potencial econômico sustentável suficiente.

Segundo Brum *et al* (2007, p. 59):

Entretanto, a produção gaúcha está muito concentrada na Serra e no Vale do Taquari. Ou seja, a produção de frango, visando o comércio nacional e internacional, é pequena no Noroeste Colonial. Praticamente não há agroindústria deste setor na região e a produção ocorre particularmente para o consumo familiar e pequenas vendas em feiras livres municipais. Assim, embora haja um potencial de produção a ser conquistado no Noroeste Colonial, tal iniciativa está longe de parecer acessível e rentável aos produtores locais, haja vista as condições climáticas da região, assim como as condições de infra-estrutura existentes. Das possibilidades de diversificação existentes, esta parece uma das mais difíceis para a região, principalmente em termos de produção com escala, em torno de projetos integrados viáveis.

Assim, fica comprovado que, embora exista um grande consumo de carne de frango, a região Noroeste do Estado não se tornou a maior produtora e exportadora do produto. Sua produção está concentrada em outras regiões do Estado, bem como em outros Estados da Federação, tais como Santa Catarina e Paraná.

Outra atividade de diversificação de renda praticada na região Noroeste do Rio Grande do Sul é a produção de milho. Tem bastante importância para a região não tanto pela renda direta que gera, não tão significativa se comparada à soja, mas sim por viabilizar a produção pecuária, particularmente leite e suínos e, em menor escala, gado de corte em confinamento, criação de frango e outros animais.

Enfim, a partir dos anos de 1990 a criação de gado bovino para corte ganhou maior expressão, transformando-se em atividade subsidiária, complementando a renda do trigo no inverno. Porém, a atividade pecuária na região Noroeste do Estado é

considerada instável, e necessita de uma melhor organização de sua cadeia produtiva. (BRUM *et al*, 2007)

Em vista do exposto, pode-se constatar que a agricultura regional, ao longo do tempo, sofreu muitas transformações. Além de certa diversificação de atividades primárias, a região Noroeste gaúcha assistiu muitas pequenas propriedades desaparecerem ou, em função de heranças familiares, serem divididas originando minifúndios. Outras conseguiram se manter, praticando a policultura, mesclando a atividade agrícola com a criação de animais para subsistência da família e comercialização dos excedentes. Enfim, surge uma classe média rural que, devido à comercialização de sua produção excedente, conquista um melhor poder aquisitivo que proporciona a expansão das atividades bem como das pequenas e médias indústrias locais, além de ativar o comércio. Mas todas elas possuem um elemento comum: nenhuma propriedade rural, até os dias de hoje, prescinde de produzir soja.

4 O PLANTIO DIRETO DA SOJA COMO ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL

Devido ao fato do homem, por muito tempo, ter feito uso intensivo do solo sem utilizar práticas adequadas de cultivo e conservação, surgem danos expressivos em áreas agrícolas. Este processo de degradação do solo é denominado erosão, o qual se dá pelo arraste da camada superficial e fértil dos solos através das águas das chuvas, quando ocorre perda de solo e de água.

O sistema convencional de cultivo, anteriormente utilizado, através da aração e gradeação, aliado à energia cinética da chuva, resultou na desestruturação e no selamento superficial do solo, tendo-se por consequência o escoamento da água conjuntamente com o arrastamento do solo.

Dentre as muitas soluções técnicas estudadas e implantadas para conter a erosão e suas conseqüências e, principalmente, proporcionar o desenvolvimento econômico da região, permitindo assim o acesso da população a esse direito humano fundamental, encontra-se o sistema de produção denominado de Plantio Direto. Esse sistema foi o que melhor alcançou o objetivo de conter a erosão. Foi no início da década de 1960 que, de forma pioneira, com o acompanhamento do professor Shirley Phillips da Universidade de Kentucky nos EUA, o Plantio Direto passou a ser utilizado (AMADO, 2003).

Já no Brasil, o Plantio Direto foi introduzido na década de 1970, se mostrando eficiente em relação ao sistema convencional, ao reduzir as perdas de solo em níveis superiores a 90%, além de reduzir a contaminação hídrica com sedimentos agrícolas.

Após, houve um período de maturação e adaptação, sendo que a partir da década de 1990 o Plantio Direto evoluiu significativamente.

O Noroeste gaúcho sendo basicamente agrícola e, tendo em vista que o solo deve ser a base de sustentação do sistema produtivo, tornou-se necessário encontrar uma forma mais adequada para utilizá-lo, com melhor aproveitamento e rentabilidade, sem que houvesse sua degradação. Após uma série de pesquisas e experimentos, através de órgãos como a FUNDACEP FECOTRIGO, em Cruz Alta, a melhor alternativa encontrada foi a introdução do sistema de Plantio Direto na palha.

Ao comparar esse sistema com as práticas convencionais, constatou-se ser a melhor alternativa capaz de produzir alimentos de maneira sustentável, com menores custos de produção e capaz de alavancar o desenvolvimento econômico da população regional.

Tais pesquisas, iniciadas na região Noroeste do RS na década de 1970, constataram que o solo havia sido até então intensivamente usado o que ocasionou degradação do mesmo em sua estrutura física e sua atividade biológica, acarretando em seu empobrecimento. Essa erosão constatada no Noroeste gaúcho, bem como em todo o Rio Grande do Sul, tornou necessária constantes reposições de adubos e corretivos para compensar as perdas de solo. Pelo fato de que a reposição não ocorria na mesma intensidade que as perdas, em pouco tempo os rendimentos das culturas diminuíram ou estabilizaram, enquanto os custos de produção continuavam aumentando. Isso empurra a economia da região Noroeste para baixo, tendo ocasionado inclusive a falência ou a saída de muitas empresas do processo produtivo, se tornando um entrave ao desenvolvimento da região.

Nesse contexto, chegou-se à conclusão que o Plantio Direto não poderia ser encarado como uma prática conservacionista, mas sim que deveria ser conduzido como um sistema ordenado de práticas agrícolas interligadas e dependentes entre si. (RUEDELL, 1995).

Nesse sistema, o solo não é preparado através da aração e de gradagens, e os restos de cultivo são espalhados e mantidos sobre a superfície do solo, formando um manto protetor que neutraliza o impacto das gotas das chuvas e, portanto, evita o

processo erosivo, além de operar com redução de custos de produção, devido à diminuição de gastos com combustível e insumos. Nesta situação, a água pluvial infiltra melhor e o pequeno volume excedente escorre de forma lenta, carregando quantidades muito menores de sais e materiais em suspensão, tornando o sistema produtivo adequado para o conceito de sustentabilidade.

Destaque-se ainda que o Plantio Direto, com a abundância de material orgânico que é originado e deixado sobre a superfície do solo, permite ali uma intensa atividade macro e microbiana, que além de proteger o solo, libera uma infinidade imensa de substâncias orgânicas que possuem a capacidade de regenerar os solos, tornando-os férteis à semelhança do que acontece nas matas. Este solo assim reconstituído pela prática do Plantio Direto, ao longo de vários anos, aumenta a sua porosidade e estruturação, fato que permite que ocorra o desenvolvimento melhor das raízes, da aeração e de maior armazenamento de água, garantindo maiores produtividades, principalmente em condições de estresse hídrico, que são relativamente comuns na região Noroeste gaúcha.

O processo de degradação que se instala nas condições inadequadas de cultivo, conhecido por erosão, leva a perdas do solo e da água, bens extremamente importantes para a produção de alimentos e, infelizmente, cada vez mais escassos em termos mundiais. A erosão assim denominada, não só provoca as perdas do solo e da água mencionadas, mas ainda se constitui em potencial dano ambiental, pela poluição dos rios, banhados, açudes e mananciais hídricos em geral, que podem ser atingidos por estes dejetos erosivos, que extrapolam a propriedade originadora do problema, prejudicando a qualidade de vida de toda uma comunidade regional.

Assim, no sistema convencional, com a utilização do arado, da grade e do maior trânsito de máquinas, além da erosão, há baixa infiltração e perdas de águas, comprometendo as perspectivas da viabilidade econômica de culturas como a soja.

Com o Plantio Direto ocorre o ganho econômico, não só em poupar terra e água, mas igualmente em usar menos o maquinário agrícola, propiciar melhores condições de aumento à produtividade por hectare, e criar melhores condições para o enfrentamento de períodos de estiagem e seca.

De acordo com Gassen & Gassen (1996, p.23):

O Direito ao Desenvolvimento e a Produção Local: O Plantio Direto da Soja como uma Alternativa de Desenvolvimento Econômico

A prática do Plantio Direto é baseada na manutenção de palha na superfície, no aumento da atividade biológica, no menor revolvimento possível do solo durante a semeadura e na compreensão e uso dos recursos naturais para aumentar a produção e reduzir os custos.

Essa prática de semeadura sem preparar o solo representou uma verdadeira revolução, pois através dela o homem passou a obter vantagem econômica causando o menor impacto possível sobre os recursos naturais.

Além disso, com a redução no uso de máquinas e combustível, também diminui a poluição e os custos da produção da lavoura, gerando melhor qualidade de vida e desenvolvimento da região.

Todavia, como o Plantio Direto é um sistema de manejo de solo no qual se mantém os resíduos vegetais das espécies anteriores na superfície do solo, o mesmo fica totalmente dependente da rotação de culturas para seu sucesso. Caso não ocorra essa diversificação de espécies, não haverá cobertura suficiente do solo para que essa prática possa continuar. Daí, então, a necessidade da associação da rotação de culturas ao Plantio Direto. (SANTOS & REIS, 2001).

Nesse sentido, afirma Vallejos *et al* (2001, p.67-68):

El sistema de Siembra Directa se basa en la ausencia de remoción del suelo, en su cobertura permanente y en la rotación de cultivos. La rotación de cultivos es fundamental para obtenerse los efectos esperados de este sistema. (...) Para desarrollar un adecuado sistema de rotación de cultivos es importante que el agricultor tenga un conocimiento detallado de su propiedad en lo referente a fertilidad del suelo, tipo e cantidad de fertilizantes utilizados, secuencias de cultivos utilizadas, rendimientos obtenidos, cantidades de rastrojos aportados (...)

Assim, se pode afirmar que ao estabelecer um sistema de rotação de culturas deve-se ter conhecimento sobre cada cultura, bem como da propriedade para que os resultados sejam positivos e se obtenha o efeito desejado.

Destaque-se que essas constatações somente foram possíveis através dos resultados das pesquisas, bem como pela persistência de alguns produtores pioneiros que insistiam em contornar os obstáculos, buscando soluções.

4.1 – Alguns resultados econômicos

Nesse sentido, foi realizado na cidade de Cruz Alta – RS um projeto de pesquisa e demonstração que comparava o Plantio Direto, na perspectiva de sistema integrado e

O Direito ao Desenvolvimento e a Produção Local: O Plantio Direto da Soja como uma Alternativa de Desenvolvimento Econômico

ordenado de práticas agrícolas, com o sistema convencional, através de três “Sistemas de Rotação”.

De acordo com Ruedell (1995, p.22):

Num primeiro, repetia-se o sistema antigo: sucessão trigo/soja. O outro previa a rotação no inverno, numa seqüência de aveia/aveia/trigo, sem, no entanto, rotacionar no verão. Esta última rotação tentava avaliar a validade e as conseqüências a longo prazo de um modelo que estava sendo utilizado na região, no qual a soja ocupava toda a área no verão. Isso estava ocorrendo no campo porque os técnicos e os produtores tinham dificuldades em aceitar culturas alternativas para a soja.

Ao final de nove anos de pesquisa verificou-se uma maior produção da cultura da soja no Plantio Direto em relação ao convencional (tabela 1) “...atingindo uma diferença de 12,4%, no período avaliado” (RUEDELL, 1995, p.31).

Os resultados de rendimento da cultura de soja podem ser observados através da tabela a seguir, que compara os sistemas de Plantio Direto e Convencional no período de 1985 a 1994, realizado pela FUNDACEP de Cruz Alta-RS.

Tabela 1:

	MILHO		SOJA		TRIGO	
	Kg/ha	(%)	Kg/ha	(%)	Kg/ha	(%)
Plantio Direto	5.881	a 120,7	3.003	a 112,4	2.414	a 105,9
Plantio Convencional	4.872	b 100,0	2.671	b 100,0	2.279	b 100,0
Coefficiente de Variação F de de tratamento	15,9%	9,33**	8,7%	16,33**	10,8%	6,34**

**Altamente significativo pelo teste de F. As médias seguidas pela mesma letra não diferem entre si pelo teste de Duncan a 5% de probabilidade. Os rendimentos foram obtidos do seguinte esquema de rotação: Aveia/Soja; Ervilhaca+ Aveia/Milho; Trigo/Soja, disposto a campo em três áreas, de tal forma que em todos os anos se obteve o resultado de todas as culturas da rotação mencionada.

FONTE: RUEDELL, J. 1995. Área do convênio FUNDACEP/BASF.

Na Tabela 2 é possível observar que o rendimento da soja foi significativamente superior em 13,3% e 4,2%, no comparativo entre os sistemas de plantio direto e convencional, respectivamente, em comparação à soja sem rotação:

O Direito ao Desenvolvimento e a Produção Local: O Plantio Direto da Soja como uma Alternativa de Desenvolvimento Econômico

Tabela 2:

	Plantio Direto			Plantio Convencional		
	Kg/ha		(%)	Kg/ha		(%)
Com rotação	3.196	a	113,3	2.911	a	104,2
Sem rotação	2.821	b	100,0	2.795	b	100,0
Coefficiente de variação	7,0%			3,8%		
F de tratamento	12,64**			4,69*		

*Significativo pelo teste de F. **Altamente significativo pelo teste de F.

FONTE: RUEDELL, J. 1995. Área do convênio FUNDACEP/BASF.

Assim, pode-se constatar que a produção nas áreas sob plantio direto foi superior às do convencional, aliado à rotação de culturas.

Portanto, no Plantio Direto o homem abandona o papel de destruidor, passando a ser responsável pelo equilíbrio e sobrevivência da humanidade, sendo este o caminho para a autossustentabilidade, efetivando o lema de suprir as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras, ou seja, sem esgotar os recursos para o futuro e primando pelo desenvolvimento econômico da região e melhoria da qualidade de vida da população regional. É esse conjunto de elementos que contribui para que a população regional em geral e os produtores rurais em particular tenham uma melhoria no acesso aos seus direitos de melhor qualidade de vida, no contexto do que se classifica como direitos humanos, fomentando o desenvolvimento econômico da região.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisas realizadas na região Noroeste do Rio Grande do Sul comprovam que entre os benefícios auferidos com a utilização do Plantio Direto, em relação ao sistema convencional de preparar o solo, destaca-se o aumento em geral da produção, especialmente na cultura da soja e, conseqüentemente, a geração de uma maior rentabilidade econômica, melhorando a qualidade de vida e bem-estar da população. Os melhores rendimentos alcançados refletem a influência positiva do sistema, o que se traduz em aumento da produção desta cultura, cujos efeitos multiplicadores se estendem à economia nacional e internacional como um todo.

A implantação da prática conhecida como Plantio Direto na agricultura moderna causou uma revolução no sistema agrícola brasileiro em geral e do Sul do país em particular, principalmente pelas vantagens da sua utilização, no que se refere a fatores

como: proteção do solo, preservação dos organismos vivos, infiltração da água no solo reduzindo a erosão e o assoreamento dos rios, redução da utilização de herbicidas, redução do uso de máquinas e de combustível, entre outros, traduzindo-se em ganhos econômicos para os produtores rurais e toda a população regional em geral. A vantagem se manifesta também na recuperação e proteção da estrutura do solo contra o impacto das gotas da chuva, armazenando água e reduzindo a erosão pluvial. Dessa forma, a menor perda de solo pela erosão diminui e até mesmo dispensa a utilização de fertilizantes em determinadas culturas, com conseqüente diminuição do custo de produção, além de aumentar significativamente a escala de produção, o que reflete efeitos inclusive na economia internacional ao aumentar a produtividade e a exportação de grãos, proporcionando assim o desenvolvimento da região.

Cabe destacar que ainda não existe um padrão definido, nem tampouco soluções definitivas para os problemas encontrados no cultivo de lavouras sob o sistema de Plantio Direto. O que existe de fato é a necessidade de se encontrar alternativas compatíveis com os objetivos de cada propriedade rural, a médio e longo prazo. Além disso, também já se conseguiu provar, através de pesquisas em lavouras na região Noroeste do Rio Grande do Sul que, em se comparando com o sistema Convencional, o Plantio Direto é o que traz maiores contribuições econômicas.

Portanto, através desta pesquisa foi possível constatar que o Direito ao Desenvolvimento abrange os Direitos Humanos em uma série de dimensões que vão além do fator econômico, englobando também os aspectos social, político, cultural e sustentável. Pode-se afirmar que ele diz respeito não apenas à economia, mas à vida das pessoas como um todo. Além disso, ao identificar a matriz produtiva da região Noroeste do Rio Grande do Sul pode-se verificar que o Plantio Direto atualmente representa uma alternativa que possibilita o desenvolvimento econômico da região, permitindo assim, o maior acesso da população aos Direitos Humanos.

Também foi possível verificar que ao comparar o Sistema Convencional de cultivo com o Plantio Direto, observa-se uma série de elementos que demonstram vantagens deste último no que se refere a ganhos econômicos diretos como maior produtividade e produção das lavouras, assim como menor custo de produção devido à redução de gastos com combustível e insumos.

Esse conjunto de elementos somados permite inferir que o Plantio Direto da soja, em relação ao convencional, contribui para que os Direitos Humanos sejam mais bem alcançados pela população local, fomentando o desenvolvimento econômico da região.

REFERÊNCIAS

AMADO, Telmo Jorge Carneiro; ELTZ, Luiz Foletto. *Ciência & Ambiente* 27. **Plantio Direto na Palha Rumo à Sustentabilidade Agrícola nos Trópicos**. Santa Maria: Editora Pallotti, 2003.

BEDIN, Gilmar Antônio. **Os Direitos do Homem e o Neoliberalismo**. Ijuí: Editora Unijui, 2002.

BEDIN, Gilmar Antonio. Direitos Humanos e Desenvolvimento: algumas Reflexões sobre a Constituição do Direito ao Desenvolvimento. *Desenvolvimento em Questão: Revista do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania/ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*. – Ano 1, n.1 (jan./jun. 2003) – Ijuí: Ed. Unijui, 2003.

BRUM, Argemiro Luís. **A Economia Mundial da Soja: Impactos na Cadeia Produtiva da Oleaginosa no Rio Grande do Sul 1970 – 2000**. Ijuí: Editora Unijui, 2002.

BRUM, Argemiro Luís., TRENNEPOHL, Dílson.e TYBUSCH, Tânia Marques. **Proposição de Estratégias de Desenvolvimento Ligadas ao Agronegócio para o COREDE Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul**. Editora Unijui: Ijuí, 2007.

FIORIN, Jackson E. **Manejo e Fertilidade do Solo no Sistema Plantio Direto. Rotação de Culturas e as Plantas de Cobertura do Solo**. Passo Fundo: Editora Berthier, 2007.

FOLONI, Lonardoni L; DIAZ, Roberto Rosselo.coord. **Siembra Directa en el Cono Sur**. Impacto sobre o Meio Ambiente Plantio Direto. Montevideo: PROCISUR, 2001.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FRANTZ, Telmo Rudi; NETO, Benedito Silva. **A Formação Histórica dos Sistemas Agrários do Rio Grande do Sul**. In: BASSO, David; NETO, Benedito Silva (org). *Sistemas Agrários do Rio Grande do Sul – Análise e Recomendações de Políticas*. Editora Unijui: Ijuí, 2005.

GASSEN, Dirceu; Flávio. **Plantio Direto o caminho do futuro**. Passo fundo: Aldeia Sul, 1996.

ONU. **Carta de São Francisco**. Disponível em http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf acesso em 29 de agosto de 2013.

O Direito ao Desenvolvimento e a Produção Local: O Plantio Direto da Soja como uma Alternativa de Desenvolvimento Econômico

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUEDELL, José. **Plantio Direto na Região de Cruz Alta**. Convenio FUNDACEP/BASF. FUNDACEP/FECOTRIGO, Cruz Alta, RS, 1995.

SANTOS, H. P. dos; REIS, E. M. **Rotação de Culturas em Plantio Direto**. Passo Fundo: Embrapa Trigo, 2001.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. **Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

VALLEJOS et. al. **Abonos Verdes y Rotación de Cultivos em Siembra Directa. Sistemas de Producción Tractorizados**. San Lorenzo, Parsaguai: Editora Artes Gráficas Robert, 2001.

Gestão de custos e a influência dos rateios para a tomada de decisão

Fabiane Santos Erthal¹

Taciana Mareth²

Jaciara Treter³

Resumo.

O estudo foi realizado na empresa Tornitec, no ramo de usinagem industrial e teve como objetivo uma análise sobre os custos de produção, nos seus principais itens procurando apresentar a influencia dos critérios de rateio dos custos indiretos na formação do resultado e conseqüentemente nas decisões baseadas na lucratividade. Apuraram-se custos com mão de obra, matéria prima e os custos fixos mensais da empresa. Os custos indiretos, pelo método de absorção, foram rateados de acordo com os critérios de faturamento, minutos de mão de obra direta e matéria prima. Este trabalho contribuiu à empresa, evidenciando que o produto apontado como o que apresenta maior prejuízo pelo método absorção é o que possui maior margem de contribuição pelo método variável e se revela, portanto, essencial à lucratividade da empresa. O estudo teve características de pesquisa aplicada, descritiva, documental, bibliográfico, estudo de caso e qualitativo, utilizando com técnica de coleta de dados a observação.

Palavras-chave: Gestão de custos. Critérios de rateio. Processo gerencial.

Abstract.

The study was conducted in Tornitec company, in the industrial business milling and aimed to analysis on the production costs, in its main items trying to show the influence of the criteria for apportionment of indirect costs in training and consequently result in decisions based on profitability. Ascertained up labor costs, raw material and fixed monthly costs of the company. Indirect costs, by absorption method, were apportioned according to the criteria billing, minutes of direct labor and raw materials. This work contributed to the company, showing that the product identified as the one with the greatest injury by absorption method is the one with higher contribution margin method and variable reveals, therefore, essential to the company's profitability. The study had characteristics of applied and descriptive research, documentary, literature, case study and qualitative, using data collection observation technique.

Keywords: Cost managemen, Apportionment criteria, Management process.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de Cruz Alta.

² Mestre em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania pela Universidade Regional do Noroeste do Estado.

³ Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de Cruz Alta (2004) e mestrado em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2008). Doutoranda em Engenharia da Produção pela PUCRJ (2011).

1 INTRODUÇÃO

O Rio Grande do Sul é um dos Estados do Brasil que tem sua economia baseada essencialmente no ramo agrícola. A partir dos anos 50, quando se deu o início da industrialização no país, ocorreu grande dinamismo no setor. Surgindo, portanto, diversos tipos de indústrias, principalmente no setor agrícola, aquelas voltadas à produção de máquinas e implementos.

Desde então vários agricultores procuraram se deslocar para as regiões de maior capacidade produtiva, primeiro a região sul e sudeste, logo depois para o centro-oeste, e agora também o norte e nordeste, sempre em busca de uma melhor demanda e oferta de alimentos (sementes), buscando incessantemente uma maior rentabilidade e capital.

Com o passar dos anos, a competitividade vai sendo cada vez mais significativa, gerando uma busca pela inovação e tornando as empresas mais competitivas entre si, fazendo com que se desenvolvam maiores e novas tecnologias e alternativas para obter maior produção. Este contexto, porém acaba por dificultar o gerenciamento de seus custos.

Mas essas dificuldades ocorrem também nos demais setores, que dependem da agricultura. O setor industrial, que produz as máquinas e os implementos agrícolas, é bastante afetado, principalmente as pequenas e médias indústrias que realizam beneficiamento e até mesmo venda de pequenas peças às empresas que produzem os produtos maiores: máquinas e implementos.

Para tanto, é imprescindível que as empresas busquem maneiras de gestão eficazes, para otimizar sua produção, com um baixo custo, buscando um equilíbrio entre as receitas e despesas, tendo em vista que estes são os determinantes para o sucesso de qualquer empresa.

Isso acontece com a Empresa Tornitec, devido a grande competitividade que há, ela está sujeita às determinações e especificações feitas pelo cliente, inclusive àquelas relativas à: preço, qualidade, prazo de entrega, quantidades a produzir; isto é devido pelo fato de haver mais empresas no município que realizam o mesmo tipo de serviço. Ela necessita se manter ativa e produtiva, sempre buscando atender o cliente.

Deste modo, a Tornitec tem buscado a todo o momento novas tecnologias e inovações para apresentar ao mercado. É uma empresa voltada à produção de peças (sob encomenda) para empresas agrícolas, automotivas e elétricas, vai a busca de maior produtividade com o menor custo possível, procurando atender seus clientes com

satisfação e assim permanecer no mercado. Ela conta com uma inovação no presente momento: produção de um Kit de Plantio, direcionado às necessidades do agricultor, sem descartar a possibilidade de empresas se interessarem no produto.

Ao buscar esta permanência no mercado industrial e ser reconhecida pela sua qualidade, sua gestão precisa se dedicar a uma produção econômica e lucrativa, dando ênfase à gestão de custos, coletando, identificando, relatando e analisando todas as informações, procurando otimização de seus custos.

É neste contexto que a gestão de custos se apresenta como uma ferramenta adequada para buscar informações e auxiliar no processo de tomada de decisões. Para que isso aconteça é necessário que os gestores tenham conhecimento dessa metodologia, observando que ela influencia diretamente nos resultados.

O foco empresarial é um só: empenhar-se ao máximo para obter lucratividade e competitividade. Deste modo, gestores e organizações acabam sendo forçados a se aprimorarem cada vez mais e a desenvolverem um bom controle gerencial para poder alcançar os seus objetivos, e assim permanecerem no mercado. Isto acaba exigindo várias ações de melhorias que venham a contribuir no alcance das metas por elas estipuladas. Neste contexto, busca-se por meio da gestão de custos auxiliar de forma clara e objetiva nesta importante missão.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar os métodos de gestão de custos que atendam as necessidades das empresas e auxiliem nas tarefas de controle e decisão, facilitando todo o processo de gestão, através da demonstração de que a utilização de diferentes critérios de rateio para apropriação dos custos fixos no sistema de custeio por absorção, poderá acarretar distorções ao resultado para os diferentes produtos da empresa.

Na mesma linha destas investigações, tem-se os estudos de Careto et al (2006), Pinto (2009) e Moura (2005). Em Carareto et al (2006) foram analisados os tipos usuais de custeio, através da aplicação de um caso prático utilizando o custeio por absorção e o custeio variável e chegou-se a um determinante de quais desses dois métodos é o mais indicado na geração de informações para tomada de decisões empresariais. Os autores concluíram que analisados separadamente, o custeio por absorção e o custeio variável, observou-se que mesmo sendo complementares em relação às necessidades das corporações, visto que o primeiro é necessário para o atendimento da legislação fiscal, o

custeio variável é o método que oferece melhores subsídios para a tomada de decisão. Sinalizou o custeio variável como melhor método a ser adotado na tomada de decisão.

Em Pinto (2009) foi realizado um estudo de caso a partir de pesquisa documental na maior indústria de pães regional do Rio de Janeiro onde foi avaliado o mapeamento dos custos e a aplicação do custeio por absorção e custeio variável. O autor concluiu que o controle da capacidade ociosa pode alternativamente ser incluído no custeio por absorção e que o custeio variável pode ser adaptado para atender a legislação do imposto de renda.

Por fim, o estudo de Moura (2005) procurou evidenciar as principais diferenças entre o custeio por absorção e o custeio variável, relatando as vantagens e desvantagens de cada um para, enfim, refletir sobre qual seria o melhor método a ser adotado por uma empresa. Mediante a avaliação dos dois métodos, o autor percebeu que não existe melhor método de custeio, pois cada um satisfaz necessidades empresariais diferentes e importantes. As informações geradas por eles seriam complementares para a satisfação dessas necessidades.

No intuito de atender o objetivo descrito, o artigo está organizado como segue: na Seção 2 apresenta-se a fundamentação teórica que alicerça o estudo; na Seção 3 descreve-se a metodologia; na Seção 4 é apresentada a análise dos resultados destacando o cálculo dos custos com base em diferentes critérios de rateio dos custos indiretos pelo método absorção e também método variável; na Seção 5 são feitas as considerações finais; e, na Seção 6 têm-se as referências utilizadas como base teórica.

2 GESTÃO DE CUSTOS E O PROBLEMA DOS RATEIOS

Os objetivos da gestão de custos são coletar, acumular, organizar e interpretar dados e informações para serem utilizados no momento da tomada de decisão em todos os níveis gerenciais da empresa (LEONE, 1981). Além de se ter o conhecimento e o controle dos custos de produção, é preciso saber identificar as possibilidades de melhorias dos processos que resultam em identificação e eliminação dos desperdícios que acabam por onerar o custo de produção e levam assim à redução da lucratividade.

Neste contexto, Leone (1981) ainda afirma que todo sistema de custos não pode ser considerado como definitivo, intocável ou algo perfeito. O sistema de custos só pode ser considerado adequado ou definitivo para uma determinada organização quando ele

oferecer condições de ser rapidamente ajustado às mudanças operacionais ou as modificações no processo produtivo da empresa.

Para se tomar decisões mais corretas no presente e também no futuro, necessita-se fazer uma revisão nos sistemas de avaliação dos custos que podem ser aplicados dentro da gestão. A Contabilidade de Custos traz o objetivo de avaliação dos estoques e de resultado, tratando da incorporação dos custos fixos e variáveis aos produtos (Custeio por Absorção).

Segundo Wernke (2004), o custeio por absorção e o método mais tradicional de custeio e empregado quando se deseja atribuir um valor de custos ao produto, atribuindo-lhe também uma parte dos custos indiretos. Consiste na apropriação de todos os custos de produção aos produtos, de forma direta ou indireta mediante a utilização de critérios de rateio.

Para o autor, o custeio por absorção atribui aos produtos todos os custos da área de fabricação, sejam esses definidos como custos diretos ou indiretos, ou como custos fixos ou variáveis. Assim, devem integrar os custos dos bens ou serviços vendidos: a) O custo de aquisição de matérias-primas e quaisquer outros bens ou serviços aplicados ou consumidos na produção; b) O custo de pessoal aplicado na produção, inclusive de supervisão direta, manutenção e guarda das instalações de produção; c) Os custos de locação, manutenção e reparo e os encargos de depreciação dos bens aplicados na produção.

Como vantagens deste método de custeio têm-se: atende aos Princípios de Contabilidade e não considera as despesas integrantes dos estoques, mas todos os custos aplicados em sua obtenção; todos os custos de produção agregam o custo dos produtos para fins de valorização dos estoques. E, como desvantagens têm-se: apresenta poucas informações para fins gerenciais, existindo a necessidade de rateio dos custos indiretos o que torna as informações de custos deficientes nas análises para as tomadas de decisões. Isto prejudica a formação do preço de venda e estudos comparativos de compra *versus* produção (CARARETO *et al*, 2006).

É de suma importância conhecer essas vantagens e desvantagens para analisar os custos empresariais já que constituem um importante subsídio aos administradores, reduzindo ou minimizando os riscos inerentes ao processo decisório cotidiano (WERNKE, 2004). Um dos maiores problemas na gestão do custeio por absorção, conforme comentado, está na alocação dos custos indiretos (variáveis ou fixos) aos

produtos. Em alguns processos da tomada de decisão esses custos são rateados de forma imprecisa resultando em tomadas decisões inadequadas, por exemplo, o corte de produtos lucrativos ou até mesmo o corte inadequado de produtos deficitários (BRUNI e FAMÁ, 2003).

O rateio representa a alocação dos custos indiretos aos produtos da fabricação, obedecendo a critérios racionais. Dada a dificuldade para obter sucesso na fixação dos critérios, tais alocações carregam consigo certo grau de arbitrariedade. A importância do critério de rateio está intimamente ligada à manutenção ou uniformidade em sua aplicação. Deve-se lembrar de que a simples mudança de um critério de rateio afeta o curso de produção e conseqüentemente afetará o resultado da empresa.

Segundo Meireles (2012) a arbitrariedade e o subjetivismo sempre vão existir nessas alocações, quando se faz a apropriação dos custos dos departamentos aos produtos, é necessário verificar quais são as bases mais adequadas para esta distribuição.

Dentre os critérios de rateios, destacam-se os mais utilizados: rateio com base nas horas máquinas de cada produto, com base na mão de obra direta, com base na matéria prima aplicada aos produtos e com base no custo direto total. Para saber qual o melhor critério a ser aplicado, é necessário analisar a composição dos custos indiretos; se a maior parte dos componentes está relacionada às máquinas, o primeiro será considerado o melhor; se a maioria estiver relacionada à mão de obra, o melhor critério será o segundo; no entanto, se grande parte dos itens que compõem os custos estiverem relacionados à matéria prima ou a conservação, o melhor será o terceiro.

É importante proceder com a devida análise dos componentes dos custos indiretos e verificar quais os critérios que melhor relacionam os custos com os produtos. Para minimizar erros durante a tomada de decisão, o *controller*, o diretor financeiro, o administrador, devem conhecer detalhadamente o sistema de produção da empresa, pois o desconhecimento da tecnologia de produção pode provocar aparecimento de distorções na apuração dos custos, ou seja, é preciso analisar os itens que compõem o total dos CIF para uma tomada de decisão mais coerente e menos arbitrária (GOMES, 2011).

A forma que se escolhe os critérios de rateios dos custos acarretam problemas que influenciam os resultados, e conseqüentemente podem distorcer os processos de tomada de decisão em finanças e gestão. Uma solução para os problemas decorrentes destes

rateios consistiriam em sua eliminação e, para tanto, tem-se o método de custeio variável, muito utilizado para auxiliar na tomada de decisão.

O Custeio Variável é um método que consiste em alocar aos produtos somente custos e despesas variáveis, quer sejam diretos ou indiretos. Segundo Wernke (2004), a importância básica do custeio variável (direto) é a de que somente os custos que forem claramente identificados com os produtos e serviços vendidos (chamados de diretos ou variáveis) devem ser apropriados. Os demais custos necessários para manter a capacidade instalada da empresa (indiretos ou fixos) devem ser desconsiderados em termos de custo de produto.

Para o autor este método considera apenas os custos variáveis de produção e de comercialização do produto ou serviço como: matéria-prima, mão de obra direta, serviços de terceiros aplicados ao produto, tributos sobre vendas, comissões de vendas etc. Os demais gastos não são apropriados aos produtos fabricados.

Santos (1994) atribuiu vantagens e desvantagens ao custeio variável: a) Prioriza o aspecto gerencial, enfatizando a rentabilidade de cada produto sem as distorções ocasionadas pelos rateios de custos fixos aos produtos; b) Não é aceita pela legislação tributária para fins de avaliação de estoques; c) Não envolve rateios e critérios de distribuição de gastos, facilitando o cálculo; d) Exige uma estrutura de classificação rígida entre os gastos de natureza fixa e variável.

Tanto o Custeio por Absorção como o Custeio Variável utilizam as mesmas informações referentes à produção e custos. Diferenciam-se no tratamento dado aos custos fixos, sendo que o Custeio por Absorção aloca os custos fixos aos produtos, enquanto que o Variável não, considerando-os como sendo relativos ao período e não aos produtos. Dessa forma, pelo Custeio Variável, os produtos recebem somente custos variáveis, isso quando se tratar de valorização de estoques. Porém, quando da evidenciação gerencial do resultado, custos e despesas são considerados, sendo as despesas variáveis somadas aos custos variáveis para conseguir a apuração da margem de contribuição de cada produto fabricado.

É evidente que as vantagens e desvantagens societárias ou gerenciais de cada método de Custeio se refletirão no Sistema sob os quais serão utilizados. Por exemplo, o Sistema de Custeio por Processo, se operado sob Custeio por Absorção, atenderá diretamente aos preceitos societários e de auditoria; já quando operado sob o Custeio Variável, terá características mais gerenciais, e assim minimizará as influências que

acarretam os resultados, sendo a forma de rateio uma maneira de buscar a lucratividade. O fato de utilizar a análise da lucratividade com base no Custeio por Absorção e empregar critérios de rateio arbitrários, causa grande distorção nas informações obtidas, e pode levar a conclusões e atitudes equivocadas (BRUNI e FAMÁ, 2003).

O modelo da margem de contribuição (custeio variável) é aquele que classifica os custos entre variáveis e fixos, segregando-os no demonstrativo de resultado de exercício, de modo a apresentar um primeiro resultado, chamado Margem de Contribuição (Receita total – custos e despesas variáveis) ou lucro marginal. Esse resultado é o que efetivamente contribui para a cobertura dos custos e despesas fixos do período e, a seguir, para a formação do lucro. O modelo permite que se distingam claramente os fatores que influenciam na formação do resultado operacional da empresa, possibilitando assim maior agilidade na tomada de decisão (GARRISON e NOREEN, 2001).

A gestão de custos é uma ferramenta que busca oferecer as empresas as devidas informações que lhes permitam se manter no mercado visando produtos de qualidade a um custo menor que a concorrência. Buscando este contexto, a análise da relação de custo/volume/lucro e também a aplicação de mecanismos, como a margem de contribuição, ponto de equilíbrio contábil e alavancagem operacional, são grandes instrumentos que vem a contribuir no processo de tomada de decisão.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Do ponto de vista da natureza, esta pesquisa é classificada em pesquisa aplicada, que tem por objetivo gerar conhecimento para a aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Ela abrange estudos elaborados com o propósito de resolver os problemas indicados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores estão (GIL, 2010).

Assim, a pesquisa elaborada caracteriza-se como pesquisa aplicada, pois foi identificado o problema e buscou-se uma solução, por meio da elaboração de um sistema de cálculos para auxiliar a gestão de custos da empresa em estudo.

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, que têm como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis. A padronização da coleta de dados é sua característica principal (BEUREN 2004 apud GIL 1999).

Para Gil (2002 p. 42):

As pesquisas descritivas tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então o estabelecimento entre relações variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas esta na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

Portanto, a pesquisa realizada classifica-se como descritiva, pois se deu por meio de levantamento documental realizado na empresa, com busca de informações através do processo fabril.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso.

A pesquisa documental vale-se de matérias que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem se reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL 2002 p. 45).

Classifica-se também como estudo de caso, pois é um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos (GIL 2002 p. 54).

Na visão de Beuren (2004 p. 84):

A pesquisa tipo estudo de caso caracteriza-se principalmente pelo estudo concentrado de um único caso. Este estudo é preferido pelos pesquisadores que desejam aprofundar seus conhecimentos respeito de determinado caso específico.

Trata-se de um estudo de caso, pois foi realizado em uma empresa específica, com um estudo profundo, a fim de desenvolver um sistema de gestão de custos, não estendendo seus resultados às demais organizações.

Do ponto de vista do plano de coleta de dados, foram utilizados os instrumentos de observação, pois o pesquisador esteve presente na organização, analisando de perto os dados para atingir plenamente o objetivo desejado.

Do ponto de vista da abordagem do problema há duas classificações de pesquisa que se pode citar que é a de caráter qualitativa e a quantitativa.

Segundo Beuren (2004 apud RICHARDSON 1999) “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

Já a quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados (BEUREN 2004 p. 92).

Assim, a pesquisa desenvolvida, foi a qualitativa, pois o pesquisador se baseou nas informações obtidas por meios de documentos, que foram analisados tendo em vista o problema e buscando a solução.

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.168) para proceder à análise e interpretação dos dados, devem se levar em conta dois aspectos:

Planejamento bem elaborado da pesquisa, para facilitar a análise e interpretação;
Complexidade ou simplicidade das hipóteses ou dos problemas, que requerem abordagem adequada, mas diferente;; a primeira exige mais tempo, mais esforço, sendo mais difícil a sua verificação; na segunda, ocorre o contrario.

Portanto, o plano de análise e interpretação de dados se deu pelas informações que foram buscadas durante a pesquisa contidas em documentos e observando o ambiente da empresa. Partindo desses dados, foi elaborado um sistema de gestão de custos, baseado nos métodos de custeio variável e absorção, visando auxiliar na gestão da empresa estudada.

4 SÍNTESE DOS RESULTADOS

Nesta Seção é descrita a apuração e análise dos custos da indústria de usinagem. Para tanto, os custos foram identificados através dos processos produtivos e, em seguida, realizou-se a apuração e análise dos mesmos.

A empresa Tornitec – Indústria Serviço e Manutenção LTDA, é focada na fabricação de produtos usinados de alta precisão. Utiliza processos automatizados visando a permanente qualidade total dos seus serviços e produtos. Hoje a empresa, possui certificado ISO 9001-2000, como forma de assegurar melhor confiabilidade e garantir qualidade de seus produtos e serviços.

Seu ramo de atividade é a Usinagem de precisão, produção e venda de peças usinadas para o ramo agrícola, automotivo e elétrico, e conta com um inovado sistema

de Kit de plantio. Ela possui fabricação de todos os tipos de engrenagens: de dentes retos e helicoidais, acoplamentos elásticos de todos os tamanhos, enfim peças usinadas e componentes especiais de acordo com a especificação do cliente.

Seus serviços de usinagem são realizados em máquinas convencionais e de comando numérico computadorizado (CNC). A empresa tem como processo de produção o por ordem: sua produção depende dos pedidos feitos pelos clientes, e em relação ao KIT de Plantio, também possui este funcionamento, por pedidos dá-se início a produção.

No quadro abaixo se evidenciam os oito produtos em estudo (identificados por código), os processos produtivos e o tempo de fabricação de cada um.

Processo Produtivo/Produtos	260	376	32162	49153	29575	345	17893	42727
Cortar serra fita	0,733	1		0,73				1
Usinagem CNC	1,5	1	0,5	6,5		1,5	3,75	4,73
Usinar torno revolver	1							
Furar	1,33					1		10
Escarear furadeira	0,33							
Solda MIG			1		9			
Montagem								20
Total	4,89	2,00	1,50	7,23	9,00	2,50	3,75	35,73

Quadro 01: Tempo (em minutos) utilizados na fabricação dos produtos

Fonte: Mareth et al. (2012, p. 130)

Analisando os tempos de fabricação de cada produto ainda no Quadro 01, destacam-se os produtos 42727, 29575 e o 49153 com os maiores tempos, os quais representaram 54%, 14% e 11% do tempo total, respectivamente. A capacidade de trabalho da indústria em estudo é de 218.887,20 minutos mensais ou 3.648,12 horas, conforme dados coletados na própria empresa.

Baseado no Quadro 01 e levando em conta os custos de mão de obra para cada processo produtivo, foi calculado o valor da mão de obra direta para cada um dos produtos, conforme o Quadro 02.

Processo Produtivo	Custo Total MOD/min	260	376	32162	49153	29575	345	17893	42727
Cortar serra fita	0,08	0,05864	0,08		0,059				0,08
Usinagem CNC	0,1	0,15	0,1	0,05	0,65		0,15	0,375	0,473
Usinar torno revolver	0,13	0,13							
Furar	0,06	0,0798					0,06		0,6
Escarear furadeira	0,06	0,0198							
Solda MIG	0,1			0,1		0,9			
Montagem	0,09								1,8
Temperar*	-					2,89		1,8	

Gestão de custos e a influência dos rateios para a tomada de decisão

Zincagem*	-						0,71	0,65	
Gerar dentes*	-							2,5	
Pintura*	-								10
Total	-	0,41	0,18	0,15	0,71	3,79	0,92	5,33	12,95
*Serviços terceirizados									

Quadro 02: Custo com mão-de-obra direta (em R\$) por unidade

Fonte: Mareth *et al.* (2012, p. 131)

No Quadro 02 é evidenciado o custo total de mão de obra direta (MOD) para cada um dos produtos e, apesar dos produtos 42727, 29575 e 49153 necessitarem de maior tempo para fabricação, não são eles que detêm a maior parcela desse custo. Os custos mais relevantes com MOD são dos produtos 42727 e 17893, os quais representaram, 52,95% e 21,79%, respectivamente. Além disso, a empresa tem custo mensal de R\$ 6.977,76 com mão de obra direta, considerando o valor dos salários, da insalubridade, das provisões de 13º salário e férias e do fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS).

Outro custo direto é a matéria-prima, que foi identificada em cada produto (Quadro 03).

Produtos	Matéria-prima	Total unitário
260	Aço 30 mm	R\$ 2,40
376	Tubo trefilado	R\$ 5,50
32162	Aço 1020 trefilado e engrenagem	R\$ 7,38
49153	Aço laminado	R\$ 9,73
29575	Aço trefilado e chapa	R\$ 17,76
345	Aço redondo trefilado	R\$ 2,90
17893	Aço redondo laminado	R\$ 9,73
42727	Aço redondo laminado, condutor adubo, ponteira kit, tampa tubo disco de corte, suporte esquerdo e direito do disco, cubo disco de corte, disco de corte, retentor, rolamento, anel, parafuso, porca, arruela, graxeira, anel elástico	R\$ 241,70

Quadro 03: Custo com matéria-prima por unidade

Fonte: Mareth *et al.* (2012, p. 131)

Os custos mais significantes com matéria-prima (MP), conforme o Quadro 03, são dos produtos 42727 e 29575, sendo que o produto 42727 é também o que detêm a maior parcela de MOD. Além disso, conforme dados da empresa, a demanda mínima de cada produto é de 50 unidades, exceto para o produto 42727 (em experimentação), ou seja, a empresa tem um custo mínimo mensal de MP de R\$ 2.770,00.

Após a apuração de todos os custos de cada um dos produtos, foram elaborados três demonstrativos de resultado pelo método de custeio por absorção, conforme os

Gestão de custos e a influência dos rateios para a tomada de decisão

Quadros 04, 05 e 06. Evidencia-se que os preços de venda foram coletados na empresa em estudo.

Itens/Produtos	260	376	32162	49153	29575	345	17893	42727
Preço de venda	6,02	11,85	22,87	24,65	54,6	8,18	28,11	673,98
Custo variável	2,81	5,68	7,54	10,42	21,59	2,82	15,06	254,66
Custos e despesas fixos	2,25	4,09	16,24	11,90	29,99	5,51	5,81	151,97
Resultado operacional	0,96	2,08	(0,91)	2,33	3,02	(0,15)	7,24	267,35

Quadro 04: Demonstrativo de resultado pelo método de custeio por absorção (rateio faturamento)

Fonte: Mareth *et al.* (2012, p. 132)

Itens/Produtos	260	376	32162	49153	29575	345	17893	42727
Preço de venda	6,02	11,85	22,87	24,65	54,6	8,18	28,11	673,98
Custo variável	2,81	5,68	7,54	10,42	21,59	2,82	15,06	254,66
Custos e despesas fixos	1,84	1,76	3,66	9,23	22,52	3,44	1,36	679,35
Lucro	1,37	4,41	11,67	5,00	10,49	1,92	11,69	(260,03)

Quadro 05: Demonstrativo de resultado pelo método de custeio por absorção (rateio MOD/min)

Fonte: Mareth *et al.* (2012, p. 132)

Itens/Produtos	260	376	32162	49153	29575	345	17893	42727
Preço de venda	6,02	11,85	22,87	24,65	54,6	8,18	28,11	673,98
Custo variável	2,81	5,68	7,54	10,42	21,59	2,82	15,06	254,66
Custos e despesas fixos	0,20	1,08	4,03	2,78	9,96	0,90	0,79	1.030,27
Lucro	3,01	5,09	11,30	11,45	23,05	4,46	12,26	(610,95)

Quadro 06: Demonstrativo de resultado pelo método de custeio por absorção (rateio MP)

Fonte: Mareth *et al.* (2012, p. 132)

Observa-se no Quadro 04 que o critério de rateio utilizado foi o faturamento e que dois produtos (32162 e 345) apresentaram resultado operacional negativo. Nos Quadros 05 e 06 os critérios foram os minutos de MOD apurados no Quadro 01 e MP e, em ambos os casos, somente um produto (42727) apresentou resultado operacional negativo.

Como o método de custeio por absorção, apesar de ser o único aceito pela legislação, geralmente não é utilizado na tomada de decisão, foi elaborado o demonstrativo de resultado pelo método de custeio variável evidenciando a margem de contribuição unitária (Quadro 07).

Itens/Produtos	260	376	32162	49153	29575	345	17893	42727
Preço de venda	6,02	11,85	22,87	24,65	54,6	8,18	28,11	673,98
Custo variável	2,81	5,68	7,54	10,42	21,59	2,82	15,06	254,66
Margem de contribuição	3,21	6,17	15,33	14,23	33,01	5,36	13,05	419,32

Quadro 07: Margem de contribuição unitária (R\$)

Fonte: Mareth *et al.* (2012, p. 132)

Gestão de custos e a influência dos rateios para a tomada de decisão

No Quadro 07 evidencia-se a margem de contribuição unitária obtida por meio da diferença entre os preços de venda praticados pela empresa e os custos variáveis (MOD e MP - Quadros 02 e 04). Conclui-se que os produtos que mais contribuem para o pagamento dos custos e despesas fixas são o 42727, representando 82,27%, seguido dos produtos 29575 e 32162, com 6,48% e 2%, respectivamente.

No intuito de comparar os resultados pelos diferentes métodos de custeio e critérios de rateio, elaborou-se o Quadro 08.

Produto	MC		Rateios do CIF					
			Faturamento		MOD (min)		MP	
	R\$	Classif.	R\$	Classif.	R\$	Classif.	R\$	Classif.
260	R\$ 3,21	8	R\$ 0,96	6	R\$ 1,37	7	R\$ 3,01	7
376	R\$ 6,17	6	R\$ 2,08	5	R\$ 4,41	5	R\$ 5,09	5
32162	R\$ 15,33	3	R\$ (0,91)	8	R\$ 11,67	2	R\$ 11,30	4
49153	R\$ 14,23	4	R\$ 2,33	4	R\$ 5,00	4	R\$ 11,45	3
29575	R\$ 33,01	2	R\$ 3,02	3	R\$ 10,49	3	R\$ 23,05	1
345	R\$ 5,36	7	R\$ (0,15)	7	R\$ 1,92	6	R\$ 4,46	6
17893	R\$ 13,05	5	R\$ 7,24	2	R\$ 11,69	1	R\$ 12,26	2
42727	R\$ 419,32	1	R\$ 67,35	1	R\$ (260,03)	8	R\$ (610,95)	8

Quadro 08: Comparativo do custeio variável e do custeio por absorção com base nos três critérios de rateio

Fonte: As autoras (2013)

Observa-se que o produto 32162, pelo método absorção, apresentou um prejuízo operacional e, por outro lado, analisando o método variável, esse produto é o terceiro que mais contribui para o pagamento dos custos e despesas fixas, evidenciado através de sua margem de contribuição. Neste contexto, conclui-se que a alocação de parcelas dos custos e despesas fixas para o cálculo do custo final do produto pode distorcer a análise por parte dos gestores, levando a uma decisão equivocada da situação.

Já o produto 42727, pelo método absorção, pelos critérios de rateio com base na mão de obra e matéria prima, apresenta o maior prejuízo, podendo conduzir à conclusão de que deveria ser repensada sua continuidade no processo produtivo da empresa. No entanto, pelo método variável, é este mesmo produto que apresenta maior margem de contribuição, ou seja, é o que mais contribui para formação positiva do resultado da empresa como um todo, revelando que sua descontinuidade se revelaria numa decisão ruim para a gestão da lucratividade.

Portanto, o que se pode concluir do estudo é que embora o método de custeio por absorção seja necessário para fins de cálculo do custo unitário dos produtos, até mesmo por aceito para fins fiscais, é imprescindível para as empresas interessadas em uma

melhor qualidade de gestão, que utilizem simultaneamente o método de custeio variável em suas decisões.

5 CONCLUSÕES

Em nosso Estado, há muitas empresas atuando no ramo de atividade industrial deixando o mercado cada vez mais competitivo. Ao tentar se manter, as empresas a cada dia se deparam com novas dificuldades, (tecnologicamente, financeiramente, profissionalmente), que precisam ser tratadas com muita atenção. Um dos primeiros passos a se tomar para que consiga a permanência no mercado é ter um bom controle e gerenciamento dentro da organização.

Este controle deve ocorrer nos custos e também na produção, para que sua capacidade e qualidade produtiva sejam um ponto forte diante seus concorrentes. Toda a organização precisa ter bom gerenciamento, buscando diminuir significativamente seus custos diretos e indiretos, com o intuito de alcançar a maximização dos seus lucros.

A gestão de custos mostra a importância da avaliação dos custos de forma geral dentro das empresas; preocupa-se com o processo de tomada de decisão, tem seu enfoque em várias técnicas e procedimentos contábeis empregados na Contabilidade Financeira e de Custos, dentre elas a utilização dos sistemas de custeio por absorção e variável.

Pela aplicação dos dois sistemas de custeio na empresa estudada, foi possível observar o quanto a contabilidade de custos, ao mesmo passo em que auxilia grandemente no processo gerencial, também pode conduzir a decisões equivocadas se mal compreendida.

No custeio por absorção, há necessidade de realização de rateio dos custos indiretos que aqui foram realizados conforme os seguintes critérios: faturamento, tempo de mão de obra e matéria prima. Conforme a adoção de cada critério, os custos foram apropriados diferentemente a cada produto revelando ora um ora outro como sendo o mais lucrativo, o que torna a decisão baseada neste único critério eivada de arbitrariedade e, portanto não se revelando a melhor para decidir por exemplo qual produto manter na linha de produção.

Através da adoção do método de custeio variável, elimina-se o problema dos rateios obtendo-se uma alternativa isenta de critérios arbitrários e portanto mais justos

apontando quais os produtos que apresentam maior potencial de cobertura dos custos e despesas fixas e conseqüentemente, maior possibilidade de lucro.

REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse Maria. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BRUNI, Adriano Leal; FAMA, Rubens. **Gestão de custos e formação de preços: com aplicação na calculadora HP 12C e Excel**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CARARETO, Edson Soares; JAYME, Geancarlo; TAVARES, Maristela P. Zanella; VALE, Vildomar Pereira do. Gestão Estratégicas de Custos: custos na tomada de decisão. **Revista de Economia da UEG**, Anapólis, v. 2, n. 2, julho a dezembro de 2006.

GARRISON, Ray H.; NOREEN, Eric W. **Contabilidade Gerencial**. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Clara Marcia. **Critérios de rateio dos custos indiretos**. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/62924037/24/>>. Acesso em 11 jul 2013.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEONE, George S. G. **Custos – Planejamento, Implantação e Controle**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARETH, T.; PAIM, E. S. E.; PIENIZ, L. P.; ERTHAL, F. S.; Programação linear como ferramenta de apoio a gestão de custos: um estudo de caso em uma indústria de usinagem. **Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, PODES, v. 4, n. 2, p. 125-138, maio a agosto de 2012.

MEIRELES, Gustavo. **Custos indiretos**. Disponível em: <http://professor.ucg.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/10107/material/Aula%206%20-%20Crit%20C3%A9rio%20de%20rateio%20dos%20custos%20indiretos.pdf>. Acesso em 11 jul 2013.

MOURA, Herval da Silva. O Custeio por Absorção e o Custeio Variável: Qual seria o melhor método a ser adotado pela Empresa? **Sitientibus, Feira de Santana**, n.32, p.129-142, jan./jun. 2005.

PINTO, Leonardo José Seixas. **Comparação de resultados obtidos na aplicação dos métodos de custeio por absorção e variável: um estudo de caso.** Universidade Federal Fluminense, 2009.

SANTOS, Joel J.. **Formação do preço e do lucro: custos marginais para formação de preços referenciais.** São Paulo: Atlas, 1994.

WERNKE, Rodney. **Gestão de Custos.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.