

# AD MI NIS TRA ÇÃO:

2

Estudos organizacionais e sociedade

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)

  
Atena  
Editora  
Ano 2021

# AD MI NIS TRA ÇÃO:



# 2

Estudos organizacionais e sociedade

Elói Martins Senhoras  
(Organizador)

  
Atena  
Editora  
Ano 2021

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2021 Os autores

Copyright da edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

## Administração: estudos organizacionais e sociedade 2

**Diagramação:** Camila Alves de Cremo  
**Correção:** Bruno Oliveira  
**Indexação:** Gabriel Motomu Teshima  
**Revisão:** Os autores  
**Organizador:** Elói Martins Senhoras

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A238 Administração: estudos organizacionais e sociedade 2 /  
Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa -  
PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-433-4

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.334211709>

1. Administração. I. Senhoras, Elói Martins  
(Organizador). II. Título.

CDD 658

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

**Atena Editora**

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

contato@atenaeditora.com.br

## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access, desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

## APRESENTAÇÃO

A construção do campo de estudos em Administração tem passado por uma crescente produção incremental de pesquisas em diferentes partes do mundo em razão das rápidas transformações da realidade social, razão pela qual o presente livro surge para ampliar os debates temáticos com um enfoque pluralístico e fundamentado na riqueza empírica da realidade de um conjunto de estudos de caso.

Esta obra, intitulada “Administração: Estudos organizacionais e sociedade 2”, apresenta uma rica agenda de análises que valorizam a riqueza empírica da realidade administrativa em sua concretude, valorizando no trabalho de campo a construção de reflexões e novos conhecimentos que podem eventualmente corroborar para o avanço das fronteiras científicas, sem um necessário comprometimento com paradigmas ou teorias de *mainstream*.

O objetivo da presente obra é analisar a realidade empírica das organizações e do desenvolvimento organizacional por meio de uma triangulação metodológica de levantamentos bibliográficos com estudos de casos que é funcional para despertar a replicação de uma reflexão crítica sobre a construção do conhecimento científico em Administração com base na análise da realidade.

Caracterizado por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e uma abordagem quali-quantitativa, este livro foi estruturado pela conjugação de uma lógica convergente no uso do método dedutivo a fim de possibilitar divergentes abordagens teórico-conceituais para abordar a realidade empírica dos relatos de experiência e dos estudos de caso, assim resultando em uma pluralidade de debates.

Os 19 capítulos apresentados neste livro são oriundos de uma reflexão empírica construída por um conjunto de profissionais oriundos de distintas Instituições de Ensino Superior do Brasil e do exterior, corroborando assim para a expansão das fronteiras do conhecimento com base em um trabalho construído coletivamente com várias mãos e buscando difundir a pluralidade de pensamento.

Em nome de todos os pesquisadoras e pesquisadores envolvidos neste livro, comprometidos com o desenvolvimento científico dos estudos administrativos, convidamos você leitor(a) para explorar conosco, neste rico campo epistemológico, toda a riqueza empírica da nossa realidade organizacional contemporânea, pois urge a necessidade de avançarmos com análises mais abertas ao debate e à pluralidade teórico-metodológica.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras



## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

#### ORGANISATIONAL DEVELOPMENT. A GENERAL OVERVIEW

Tulio Barrios

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117091>

### **CAPÍTULO 2..... 17**

#### CONSULTORIA EMPRESARIAL E MOTIVAÇÃO COMO FERRAMENTAS DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

Diego Felipe Borges Aragão

Francisco Lucas de Sousa

Francisco Antônio Gonçalves de Carvalho

Ana Maria Soares de Sousa

Marcelo Araujo de Sousa

José Santana da Rocha

Neila Pio de Moraes


Neilany Araújo de Sousa

Luzia Rodrigues de Macedo

Maysa Mayanne Moraes de Moura

Thaíla Dália de Sousa Lacerda

Davir Rodrigues dos Santos Filho

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117092>

### **CAPÍTULO 3..... 28**


#### POLÍTICAS SOCIAIS E DIFERENCIAIS NO DESENVOLVIMENTO: MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA E NÃO FRONTEIRIÇOS

Edemar Rotta

Ivann Carlos Lago

Daniela Moraes de Lima

Neusa Rossini

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117093>

### **CAPÍTULO 4..... 44**


#### SOCIEDADES COOPERATIVAS PRODUCTORAS Y SU FUNCIÓN EN LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Ana Luz Ramos-Soto

Igor Rivera

Denise Díaz de León

Jovany Arley Sepúlveda Aguirre

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117094>


### **CAPÍTULO 5..... 56**

#### PRODUCTIVIDAD DE LAS TIC Y DISPARIDAD DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS, 2015-2019

Teófilo Lauracio Ticona

Jarol Teófilo Ramos Rojas


José Luis Morales Rocha  
Mario Aurelio Coyla Zela  
Solime Olga Carrión Fredes

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117095>

**CAPÍTULO 6..... 75**

**O EFEITO “LAVA JATO” NO MERCADO DE CAPITAIS E NA TAXA DE CÂMBIO**


Vanessa Martins Valcanover  
Paulo Sérgio Ceretta

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117096>

**CAPÍTULO 7..... 87**

**CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONTRIBUIÇÕES E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE MARINGÁ - PR**


Cibele Mantovanni  
Luciano Ferreira de Lima  
Juliane Sachser Angnes  
Marcos Roberto Kuhl

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117097>

**CAPÍTULO 8..... 100**

**REFLEXOS DO COVID - 19 NA RECEITA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO ESTADO DO PIAUÍ**


Francinildo Carneiro Benicio  
Anderson Lopes Nascimento  
Augusta da Rocha Loures Ferraz  
Cristiana Aragão Marques Correia Lima  
Júlio da Silva Oliveira  
Kelsen Arcângelo Ferreira e Silva  
Gisele Leite Padilha  
Ana Luiza Carvalho Medeiros  
Antônio Vinícius Oliveira Ferreira  
Lennilton Viana Leal

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117098>

**CAPÍTULO 9..... 134**

**DESENVOLVIMENTO RENDAS PETROLIFERAS: OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NA ESCALA LOCAL**


Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato  
Valdir Júnio dos Santos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3342117099>

**CAPÍTULO 10..... 148**

**SOCIEDADE EM REDE: UM ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE OS MEIS DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS**

Raquel Prediger Anjos  
Cleonice Alexandre Le Bourlegat

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170910>

**CAPÍTULO 11..... 163**

A EMPRESA JÚNIOR COMO GRANDE LABORATÓRIO PRÁTICO DO CONHECIMENTO E DA GESTÃO EMPRESARIAL NA FORMAÇÃO ACADÊMICA


Brenda Avany Gomes Braga

Leandro Reis Santana

Venicius Lucas dos Santos

Willias Santos da Silva

Meire Ane Pitta da Costa


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170911>

**CAPÍTULO 12..... 171**

CONOCIMIENTO DE LA DIMENSIÓN SOCIOAMBIENTAL Y CONFLICTOS EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO UNIVERSITARIO

Aloisio Ruscheinsky

Josep Trenc Esplugas


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170912>

**CAPÍTULO 13..... 181**

LA EDUCACIÓN EN ACADEMIAS COMERCIALES EN ZACATECAS, MÉXICO: TESTIMONIOS DE SU IMPORTANCIA COMO MEDIO DE INSERCIÓN LABORAL Y MOVILIDAD SOCIAL PARA LAS MUJERES

José Roberto González Hernández

Yolanda Guadalupe González Carrillo

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170913>

**CAPÍTULO 14..... 196**

POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS COMO FERRAMENTA PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: UM DIAGNÓSTICO NO IFMA CAMPUS SANTA INÊS

Genilton Luis Freitas Marques

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170914>

**CAPÍTULO 15..... 212**

“BATEU, LEVOU!”: ESTUDO SOBRE A VIOLÊNCIA ENTRE ADOLESCENTES ESCOLARES NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Cledinaldo Aparecido Dias

Vilma Oneide Dias

Kever Bruno Paradelo Gomes


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170915>

**CAPÍTULO 16..... 226**

INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA INTEGRAÇÃO DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO DAS CONTRIBUIÇÕES DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL DE ESCOLAS PÚBLICAS SITUADAS

EM UM MUNICÍPIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Michel Lopes França Chaves

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170916>

**CAPÍTULO 17.....236**

IMPLANTAÇÃO DE RASTREABILIDADE EM UM HOSPITAL GERAL, AVALIAÇÃO A PARTIR DOS PROCESSOS DE TRABALHO

Lucicleide Maria de Azevedo Campelo

Theo Duarte da Costa

Rodrigo d'Avila Vieira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170917>


**CAPÍTULO 18.....249**

MODALIDADES DE REMUNERAÇÃO MÉDICA EM AMBIENTE HOSPITALAR: NA BUSCA POR UM MODELO SUSTENTÁVEL

Eric Ettinger de Menezes Junior

Daniel Souza Ferreira Magalhães

Emerson Flamarion Cruz


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170918>

**CAPÍTULO 19.....266**

EXERCITANDO CONHECIMENTO NA PRÁTICA: UMA EXPERIÊNCIA NO CURSO TÉCNICO EM ADMINISTRAÇÃO INTEGRADO AO ENSINO MÉDIO NO IFMT

Samuel Silveira dos Santos

Thiago Henrique Carvalho Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.33421170919>

**SOBRE O ORGANIZADOR.....271**

**ÍNDICE REMISSIVO.....272**

# CAPÍTULO 1

## ORGANISATIONAL DEVELOPMENT. A GENERAL OVERVIEW

*Data de aceite: 01/09/2021*

**Tulio Barrios**

Universidad Nacional Andrés Bello

**ABSTRACT:** This work provides a general overview of the content of Organisational Development (O.D.) including contrasted definitions, relevant information about its origins, and the most important stages of an O.D. development process. The objective of this monograph is to provide the general reader with meaningful insight into one of the key elements of organisational success. One that seeks to optimise structures, procedures, and people working together to respond to the ever-changing needs of modern society.

**KEYWORDS:** Organisational development, definition, origin, stages.

**RESUMO:** Este trabalho fornece uma visão geral do conteúdo de Desenvolvimento Organizacional (D.O.), incluindo definições contrastadas, informações relevantes sobre suas origens e os estágios mais importantes de um D.O. processo de desenvolvimento. O objetivo desta monografia é fornecer ao leitor em geral uma visão significativa sobre um dos elementos-chave do sucesso organizacional. Aquele que busca otimizar estruturas, procedimentos e pessoas trabalhando juntas para responder às necessidades em constante mudança da sociedade moderna.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento

organizacional, definição, origem, etapas.

### INTRODUCTION

We have seen how change has a strong impact on organisations. Their goals are part of a constant process of change and so are the aims of the individuals who form it. This never-ending organisational dynamism is influenced by technological improvements, especially in the area of communications and by a transformation of values regarded as important by society in its quest for better living standards. As a result, many organisations guided by their managers and leaders have tried to develop systems and strategies to adequate their institutions to external alterations and ever-changing needs. Moreover, they have realized that organisations will always have to face internal or external pressures, some of them so strong that they will even influence the decision-making process.

Organisational development (O.D.) has been the answer to this challenge. This strategy, as we will see, tends to coordinate every attempt to plan the changes the Organisation requires, tries to establish an internal balance and seeks to create a harmonious relationship between the institution and its environment.

Organisational development is an area of management that is rapidly expanding as new knowledge is generated. In general terms, and although several definitions or ways to

understand O.D. may be found, it can be considered as a long term attempt to improve an organisational attitude towards changes outside its system and to perfect its capacity to solve internal problems. An important goal of O.D. is to improve organisational efficacy. To achieve it reflexive and conscious efforts should be carried out to help people grow and develop within the organisation.

To analyse and compare some definitions of O.D., to review its origins, its development through time and to describe its objectives, stages and steps is the purpose of the current paper.

## **REVIEWING SOME DEFINITIONS OF ORGANISATIONAL DEVELOPMENT**

Defining O.D. is not an easy task. As we will see, it is not a single or unique concept. In this section, we will go through some important authors' definitions. It is not our purpose to put an end to this topic or to provide "the correct" definition but to gain a better knowledge and understanding of this concept. We have also ordered them chronologically to facilitate the understanding of the evolution of the current concept.

A traditional definition of OD is provided by Beckhard (1969) who states "Organisation Development is an effort planned, Organisation-wide, and managed from the top, to increase Organisation effectiveness and health through planned interventions in the Organisation's 'processes,' using behavioural-science knowledge." (p. 9) As one can realise, in this definition, the O.D. process is conducted from the top management, having a broad scope that intends to take well-planned actions to enhance results efficiently.

The next author we will revise is Ostoic (1987). For him, O.D. is not a fixed concept. It changes as new knowledge is generated. He considers it as a field of administration. Ostoic defines O.D. as "... a long term attempt destined to improve the Organisational attitude both to face external changes and to improve its capacity to solve internal problems." (1987: 94) In his opinion, O.D. should try to integrate organisational needs and objectives with individual necessities, in matters such as participation, growth and work development.

Hampton (1989) does not consider O.D. a concept. To support his point of view he quotes Kahn who states: "Organisational Development is not a concept, at least not in the scientific sense of the term: it is not defined with precision, it cannot be reduced to concrete, uniform and observable behaviours, it does not occupy an established and confirmable place in a web of logically related concepts, it is not a theory." (1989: 586) Hampton regards O.D. as a technique, "... a present attempt to make use of the increasing knowledge of the behavioural science to help groups to operate in a better way, both within the same group and in the relations with other groups." (1989: 586) The key element in this definition is the good use that can be made out of new knowledge in the human and social field. However, in our personal opinion, Hampton's definition does not convey the idea of a systematic planned process, being so a rather reduced definition.

French and Bell (1996) define it as

top-management supported, long-term effort to improve an Organisation's vision, authority delegation, learning and the problem-solving processes, through a constant administration and the collaboration of the Organisational culture –with special emphasis in the culture of natural work teams and other team configuration- with the assistance of a consultant-facilitator and the use of the theory and technology of the applied behavioural science including action research. (p. 29)

As one can notice, French and Bell's (1996) definition is highly precise and thorough. They are aware that it is not the only one that exists and they do not pretend to have provided the only right one; however, they have included the elements they consider to be the most significant ones. We think it may be rewarding to devote some time to review them.

*Long term effort.* Changes and development are not acquired from one day to another. You have to follow every single step.

*Top-management supported.* Without the high executives' support and commitment, positive changes and growth will not occur. They have to be willing to guide the process, face and overcome the difficulties that will surely arise.

*Vision processes* mean creating an integrated and well-balanced view about the future of the Organisation to work together to achieve it afterwards.

*Authority delegation processes* understood as leadership practices to allow individuals to develop all their skills and abilities to get them to work and grow, both as individuals and members of the Organisation. If their objectives are also the Organisational aims, obtaining them will mean achieving the Organisational goals at the same time.

*Learning processes.* Members should learn to listen to themselves, to interact as a way to facilitate individual learning and thus team and Organisational learning, too.

*Problem-solving processes.* New and creative ways to solve problems are needed. They should include manners situations are diagnosed and solved, decision-taking systems and actions to be implemented.

*Constant administration and the Organisational culture collaboration.* According to the authors' opinion, the two most important aspects to manage are culture and collaboration. By culture they mean: "the prevailing patterns of values, attitudes, beliefs, hypothesis, expectations, activities, interactions, regulations, feelings and devices." (1996:31) Managing collaboration refers, in simple words, to getting everyone to be interested and committed to making the Organisation work properly.

*Natural teamwork and other team configuration.* By including this element in their definition, French and Bell acknowledge significant importance to teamwork. Teams are considered basic work units within an Organisation. As a result, if teams work effectively, the individuals and the whole Organisation will also work well.

*The assistance of a consultant facilitator.* This is a key element, especially, in the first stages of an O.D. initiative. An expert consultant offers several advantages. He is not part of

the Organisational culture; consequently, he will not share prejudices (at least not the same ones). As a third party, he will tend to be objective and neutral. Lastly, the management and the whole Organisation should profit from a consultant's expert knowledge and experience.

Another crucial element included in French and Bell's (1996) long and complete definition is the use of *the theory and technology of applied behavioural sciences*. According to the writers, O.D. applies both practical knowledge and theory. Moreover, O.D. also receives a contribution from applied disciplines such as adult education, psychotherapy and social work, to name a few. Consequently, we can state that O.D. is a sort of practical application of several disciplines, models, strategies and techniques.

*Action research* is the final element considered in the definition we have been analysing. According to French and Bell's (1996) opinion, action research should be included as it is a model that fixes very well in O.D. Aspects such as collaborative diagnosis, action taken under the guidance of leaders, all members involvement, teamwork to define and solve problems are the distinguishing components of action research that are highly applicable to O.D. processes.

Koontz and Wehrich (1996) also have their definition for O.D. They regard it as "... a systematic approach, integrated and planned to improve the efficiency of groups of people, the whole Organisation or an important part of it." (1996: 420) This definition shares several elements with Robbins'. Both of them include the idea of planned interventions that seek improvement. There is an important difference, though. While Robbins considers improvements both at individual and Organisational levels, Koontz and Wehrich only focus their attention on the Organisation as a whole and on groups of people, not on individuals.

Segundo (1998) points out that there is almost a definition for every author who has studied the theme of O.D. He uses some common elements he has found in them to provide his definition.

Organisational Development is formed by a group of theories that are in favour of systematic planning of change within an Organisation through time; to do so, they use adequate tools and techniques to establish feedback in the change process between the people's interests and the Organisational aims. All this, operating within a conceptual structure that conceives development in an Organisation as a process that allows personal development of the individual who forms it. (p. 3)

Segundo's definition is so long that it does not seem to be practical; however, it has the merit of including some key elements shared by several authors. These are (i) the perception of an Organisation as a complete and complex system where individual and group interests coexist; (ii) a process of change that can be planned, applied, followed and corrected; (iii) a series of theories, models and techniques applicable to any Organisation and (iv) an ethical context where individual and Organisational interests are integrated.

Neilsen (1984) provides an extensive and detailed definition, worth revising.



Organisation Development is the attempt to influence the members of an Organisation to expand their candidness with each other about their views of the Organisation and their experience in it and to take greater responsibility for their actions as Organisation members. (p. 2)

This definition assumes that when members of an organisation search to achieve personal and institutional objectives simultaneously, they may discover new ways of collaboration and cooperative work, thus increasing their efficiency.

Burke (2008) provides an extensive definition of O.D.

Based on (1) a set of values, largely humanistic; (2) application of the behavioural sciences; and (3) open systems theory, organisation development is a system-wide process of planned change aimed toward improving overall organization effectiveness by way of enhanced congruence of such key organizational dimensions as external environment, mission, strategy, leadership, culture, structure, information and reward systems, and work policies and procedures. (p. 12)

This definition comprises a series of constituent elements regarding how O.D. is formed, and it focuses on activities that lead to organisational effectiveness. It also acknowledges the applicability of knowledge obtained from the social and behavioural fields.

Robbins (1999) defines O.D. as "... a term used to transmit a collection of planned change interventions built on humanistic- democratic values that seek to improve Organisational effectiveness and employees' well-being." (1999: 642) According to this definition the goal of O.D. is human and organisational growth. The reference to a set of intended changes also conveys the idea of a process where people involved take an active part.

Another reference made to O.D. is presented by Chiavenato (1999). He agrees with Ostoic (1987) in the sense that O.D. is not a static concept. In his own words, O.D. is

... a highly complex educational effort destined to change the attitudes, values, behaviours and the structure of an Organisation so that it can adapt in a better way to the environmental needs characterized by new technologies, new markets, new problems and challenges. O.D. is a methodology that indicates and guides the manner how an Organisation adapts itself to the needs of a process that changes very fast. (pp. 650-651)

Analysing Chiavenato's (1999) definition, we can conclude that O.D. focuses on the Organisation as a whole. Both people and structure need to be harmoniously integrated and coordinated to achieve efficient Organisational functioning. Sensitivity to identify early trends and new demands are the key to sound O.D. If the Organisation can react and adapt itself to new situations, it will tend to last in time and to perform its tasks properly.

Another author who has contributed to the theme of O.D. is Jiménez (1999). She refers to O.D. as

an educational tool adopted to achieve a long term planned change in the Organisation. It concentrates on values, attitudes, relations and the

Organizational climate; people are considered as the starting point and it is oriented to the goals, structure or techniques of the Organization. (p. 2)

If you go through Chiavenato's (1999) definition again, you will realize that it is very similar to Jiménez'. They share the educational tool or attempt concept; the attitudes, values and behaviours to be changed and they both focus on people and the Organisation. Nevertheless, the latter includes an idea Chiavenato did not consider: the long term concept. Segundo also shares this element with Jiménez as they both think that O.D. should last in time, not only to follow a given change but also to design and initiate never-ending change chains. These changes mean, in Jiménez' opinion (1999), giving new definitions to beliefs, attitudes, values, strategies and practices that permit an organisation a better adaptation to environmental changes.

In this section, we have tried to review some of the main definitions that exist about O.D. as a way to enlarge our knowledge on this topic by comparing and analysing them. One may agree that many of them have become have guided the performance of consultants and practitioners.

There are several ways to understand O.D. and those authors agree only on some aspects of this field. In our next section, we will review the origins of O.D. and then we will probably get a better understanding of why there is not a single interpretation for this concept.

## **THE ORIGINS OF ORGANISATIONAL DEVELOPMENT**

There is no precise date when Organisational development was born. Different authors have diverse views about its origins. Here we will review some of them.

Chiavenato (1999) traces its origins back to 1962. In his opinion, O.D. is not the result of a single man's work but a complex set of ideas regarding man, the Organisation and its environment. It aims to promote personal growth and development. He does not consider O.D. as an administrative theory but as a movement that seeks to apply the behavioural sciences to management.

Chiavenato (1999) considers a series of eight factors that can be attributed to the origins of O.D. The first one is "the relative difficulty found when trying to make the concepts of the diverse theories about Organisation operative, each of them handled an approach that, on many occasions, entered in conflict with the others ..." (1999: 628) For example, the classical theory focused on formal organisations and rational work procedures. The human relations theory centred its attention on man and the psychological work environment. The bureaucratic theory intended to set an ideal model to be applied to any kind of enterprise. The structural theory conceived Organisations as a synthesis of formal and informal factors where Organisational objectives conflicted with the ones belonging to the individuals. The behavioural theory presents a sociological and motivational approach.

Considering the distinctive features of these theories, Chiavenato's (1999) point of view –when referring to the difficulties at the moment of handling the concept- becomes easily understandable.

A second factor he considers is the new and deep studies about human motivation and its impact on Organisations. He explains: “The theories about motivation showed the need to find a new approachable to interpret the new conception of modern man and the present Organisation based on the motivational dynamics.” (1999:630) Doubtlessly, these theories created a necessity to find new approaches in management, especially, as they showed that individual objectives are not always in the same line with the Organisational ones.

Another factor that Chiavenato (1999) regards as important in the origins of O.D. is the creation of the National Training Laboratory in Bethel in 1947 and the first researches in the field of group behaviour. These investigations aimed to improve personal relations through re-educating human behaviour.

The publishing of the book *T-Group Theory and Laboratory Methods* in 1964 is the fourth factor. In brief, this book informed about the results got by training groups (T-Groups) after having undergone sensibility training. It also included some possible applications to Organisations.

In Chiavenato's (1999) opinion, another factor to include is the variety of changes that have happened in the world. Some of the most influential ones are: (i) rapid and unexpected transformations in the Organisational environment, (ii) an increase in the size of Organisations, (iii) growing diversification and gradual complexity of modern technology, (iv) variations in the administrative behaviour, (v) a new concept of man based on a larger knowledge his complex and ever-changing needs, (vi) a new concept of power focused on collaboration and reasoning and (vii) a new concept of Organisational values supported by humanistic and democratic ideals.

A sixth factor Chiavenato (1999) describes is the fusion of two tendencies used to study Organisations: the study of the structure and the study of human behaviour. This fusion was possible thanks to the systemic approach. Chiavenato states: “The theory of systems joined the structural and behavioural aspects, allowing the arising of the Organisational development.” (1999: 631)

Another factor to include is the movement that O.D. made from small groups to the public administration and then to all kinds of human Organisations. From being a technique to solve interpersonal conflicts, it became a powerful model to diagnose and establish action courses at all levels.

An eighth and last factor Chiavenato (1999) evaluates as important in the O.D. genesis is the attention it pays to four basic variables. They are the environment, the Organisation, the social group and the individual. At this stage, it is important to point out that these four variables are considered and analysed by several O.D. models. The aim is to study

their interrelation, diagnose the situation and work on structural or behavioural variables to produce a change that may lead to achieving personal and Organisational goals.

The eighth factor Chiavenato (1999) distinguishes when trying to trace the origins of O.D. are worth considering as they are clear, logical and well-supported; however, other authors also contribute to this topic.

Segundo (1998) dates the first attempts to define O.D. back to the forties. He establishes four major turning points in the origins of O.D.

The first one is the establishment of sensitization laboratories where T-Groups were formed. The purpose was to make workers aware of their position and importance regarding the Organisation. In Segundo's (1998) opinion Kurt Lewin, Chris Argyris and Douglas McGregor played an important part in this research. As you may remember, this stage is also included in Chiavenato's (1999) list of factors that led to the development of O.D.

A second fact is the creation of a survey and feedback methodology. These instruments were perfected at the University of Michigan by Rensis Likert and Floyd Mann.

Next Segundo (1998) considers the development of the basis of the action research in the fifties and sixties as another influential factor. This became an alternative methodology that was used to validate some practices that later on became part of O.D. It consisted of a set of techniques used to encourage change within an Organisation. Their main steps are diagnosis, data collection, feedback, analysis, fixing change policies and finally putting actions into practice.

Progress made in the field of strategic Organisational change is Segundo's fourth turning point in the origins of O.D. Strategic change –especially the one developed over the last 30 years- aims to relate the institutional structure to the changing environment. These efforts, as Segundo explains, have led to the construction of several theoretical models.

Having gone through Segundo's factors in the O.D. origins, we can conclude that only his first turning point is shared by Chiavenato's (1999) list of eight factors. Not finding more coincidences will be an interesting fact, as it helps us to understand why there is not a consensus or unique definition for O.D.

French and Bell (1996) also present a complete synthesis of the origins of O.D. In their judgement, four main roots have contributed significantly to O.D. history. They are discoveries applied to complex Organisations at sensitization training laboratories, survey investigations and feedback methodology, the emergence of action research and the arising of the social-technical and social analytical approaches at Tavistock, England.

The first root dates back to 1946 and refers to the research conducted at training labs by Kurt Lewin. As we mentioned before, this work consisted of training small informal groups to modify their behaviour from their interaction and the dynamic of the group evolution. Later on, with the contribution of experts such as Benne, Bradford, Lippitt and Lewin himself, this technique was perfected and thus the training groups (T-groups) were born. These groups were formed by several members, a leader and an observer whose

duty was to make notes about the way the different members interacted. Then these notes were discussed at feedback sessions. Soon this technique spread and became to be used at several universities and other influential Organisations. Naturally, other authors added new elements or modifications to the T-group technique initiating an evolution process that eventually exercised a great influence in the arising of O.D.

Before we continue our revision of the other three roots that French and Bell regard as important in O.D. history, it is convenient to point out that T-groups were not easily applicable to bigger and more complex social systems. In other words, personal skills learnt and discoveries made by behavioural science at the training laboratories were not directly transferable to the problem-solution process at large Organisations.

Research and survey feedback is in French and Bell's (1996) opinion the second root in the origins of O.D. It can be considered a specialized form of action research. Its history which starts around 1946 is closely related to techniques and approaches developed at Michigan University. One of the main responsible for the research and survey feedback technique was Rensis Likert who also contributed with vast investigations in the field of leadership, motivation, Organisational climate and productivity. The approach he helped to develop was based on the improvement of survey methodologies. In plain words, the technique consisted of designing a questionnaire for a specific purpose, after applying it, the results were broadly discussed in groups with the employees and finally, a positive change was introduced.

One of the principal advantages of this method is that bosses and subordinates can change together and that problems are faced within the context of each worker.

A third root included in French and Bell's (1996) description is action research. They define it as "an inquiry of client-consultant collaboration, which consists of a preliminary diagnosis, data collection of the client group, data feedback to the client group and action planning by the client group, and action." (1996:51)

It is necessary to point out that the sequence just described will tend to be cyclic as it will try to anticipate problems that will be dealt with in the same way, so the process will start over and over again. Many authors (Argyris, Chein, Cook and Harding) regard action research as the best way to study complex social situations due to its capacity to solve problems, focus on the client, defy immobility and produce propositions that could be applied to real everyday situations.

The evolution of the social-technical and social clinical approaches at Tavistock Clinic, England are in French and Bell's (1996) opinion the fourth root in the origins of O.D. These approaches were meant to help groups and Organisations. Firstly, as family therapy where fathers and sons received treatment at the same time, and then as an attempt to offer practical help to Organisations.

Some of the main experts at Tavistock Clinic such as Bion, Kickman and Trist received a strong influence of Lewin's work and they also maintained contact with Likert

and Argyris. In addition, if you consider that two of the most important O.D. gurus –Blake and Bennis- studied at Tavistock, the relation between this clinic and the origins of O.D. becomes evident.

Contrasting French and Bell's (1996) four roots in the origins of O.D. with Segundo's four turning points, we can find a good degree of coincidence as they share three of them: T-groups, survey and feedback methodology and the contribution of action research.

The origins of O.D. are usually related to two main streams or currents: philosophical perspectives and practice approaches. The philosophical perspectives include the rational-empirical, the normative re-educative and the power coercive. The practice approaches are laboratory training, survey research and action research.

## **STAGES IN THE PROCESS OF ORGANISATIONAL DEVELOPMENT**

So far we have presented some definitions of O.D. and we have studied its origins. This is helpful to understand the concept and to have some background information; notwithstanding, it will not be of great use if you need to implement an O.D. process. To do so, you have to get to know its steps or stages and sequence; consequently, in this section, we will deal with the main steps different authors include and describe in their writings about O.D.

Koontz and Wehrich (1996) identify six basic steps in an O.D. process. The first one is to be aware that there are problems in your Organisation and that expert help is needed. This help may be given by an O.D. consultant, ideally someone with experience and prestige. A second step is an Organisational diagnosis. It is carried out by the consultant who collects information via direct observations, interviews and questionnaires. Then data is analysed and used as feedback. Normally, the top management calls a meeting where the consultant presents the most important findings. The executives who attend the meeting classify the problems according to their importance and with the help of the consultant, try to provide solutions for them. Once the problems have been studied and analysed, different change strategies are proposed. This constitutes the fourth step. Next, specific interventions are planned and applied. These interventions may affect the Organisational structure. Procedures or work teams. You also have to plan evaluation sessions to determine whether the O.D. efforts have been successful or not. As one may infer, this process does not end; it starts over and over again. In this respect, Koontz and Wehrich state: "... O.D. becomes a continuous process (planned, systematic and change-oriented) whose purpose is to increase the enterprise's efficiency." (1996: 435)

The O.D. steps presented by Koontz and Weirich (1996) have the merit of being clear, well-sequenced and applicable to almost any organisation. Perhaps, the only detail we can find is that all the steps are carried out by the top executives and the consultant without the direct participation of the lower levels and workers.

Chiavenato (1999) also presents a series of stages that form an O.D. process. In his case, he differentiates eight steps or stages: institutional decision to use O.D. and consultant selection; needs a diagnosis (top management and consultant), data collection, feedback and data confrontation, action planning and problem solution, development of teams, intergroup development, and evaluation and follow up.

According to Chiavenato (1999), the first step, enterprise decision to use O.D., is given by the top management. High executives select an external consultant whose job will be to coordinate the whole process.

The second step, the initial diagnosis is conducted by the consultant who will try to obtain trustful information through interviews and other devices to decide which O.D. model is needed. The data collection stage is also carried out by the consultant. This is an investigation phase whose main objective is to know the internal environment, to evaluate the Organisational climate and to obtain data.

The feedback and data confrontation step is executed by workgroups whose mission is to check the collected data and to establish change priorities. Action planning and problem solution constitute the fifth step. The workgroups use the data to support their recommendations. They try to focus on real problems and their plans include ways to conduct actions plus their corresponding timing.

Team development is Chiavenato's (1999) sixth stage. The O.D. process includes the forming of different groups whose work is guided and encouraged by the external consultant. Subordinates also work together and are included in the process. These groups aim to study how they work internally and how they interact with the other groups. This would lead to improvements in trust and communication and thus in a renewed efficiency.

The seventh step is intergroup development. In plain words, groups sessions are held to achieve a better intergroup relation. Finally, evaluation and follow up. The Organisation guided by the consultant evaluates the results and develops new programmes were still needed. As one may realise, Chiavenato's (1999) steps share many elements in common with Koontz and Weihrich's (1996) O.D. steps. Maybe the former is a bit more precise and collaborative, as they recommend the participation of subordinates in different workgroups.

If we think of the eight stages presented by Chiavenato (1999), we may conclude that they are all important. However, the author lets us know that on certain occasions, you may want to design a simpler process in which only three of the stages are essential or indispensable. Firstly, data collection; secondly, Organisational diagnosis; and finally, intervention actions.

The first step is formed by all the data needed and the methods to gather them. The second is oriented to the problem-solution process. In it, problems are identified and possible solutions and alternative ways to apply them are generated. The third step consists of the application of the O.D. techniques. Chiavenato (1999) emphasizes that these three phases are interdependent and that they act continuously.

Coincidentally enough, French and Bell (1996) also consider that the basic components of an O.D. programme are three: diagnosis, action and programme management. In their own words:

The diagnosis component represents a continuous data collection about the system as a whole or its subunits, about the system's processes and culture, and other objects of interest. The action component consists of all the designed activities and interventions to improve Organisational functioning. The programme management component comprises all the designed activities to ensure the success of the programme, such as developing the general O.D. strategy, guarding the happenings along the way and facing the complexities and inherent surprises of all programmes. (pp. 115-116)

The three components are crucial at the moment of designing an O.D. programme. If you can handle them properly your chances to improve the efficiency of your organisation will be higher.

French and Bell (1996) also include a longer sequence of phases to be considered when planning an O.D. process. This set of phases was developed by Warner Burke and as his stages have very much in common with the ones we have already studied, we will go quickly through them. They are (i) entrance, first client-consultant contact and exploration sessions; (ii) drawing a contract, developing mutual expectations and deciding how time, efforts and money will be spent; (iii) diagnosis, picturing the situation, getting information; (iv) feedback, data is confronted with the client who tries to be precise and understand the information; (v) change planning, based on the information he has received, the client decides what actions are going to be introduced; (vi) interventions, actions designed to solve problems are put into practice; and (vii) evaluation, the final phase in which you measure the impact of the whole process or programme.

These seven steps are sensible and logical, hence a key to sound O.D. will be the correct and wise management of each of them.

Rothwell, Sullivan and McLean (1995) include a series of steps that should be considered in an O.D. process. They are all based on an action research approach.

The first step is an *entry*. It consists of identifying a problem and selecting qualified help. *Start-up*, where the practitioner tries to clarify the situation and seeks support. Then, *assessment and feedback* in which the practitioner collects information about the problem and presents it to those who will make the decision. The fourth step is *action planning*. The practitioner and top managers work together trying to develop an action plan. *Intervention*, the plan designed in the previous step is applied. Next, *evaluation*. The practitioner and people involved measuring the impact of the intervention and the degree of progress obtained. *Adoption* is the seventh step. Here the practitioner tries to get every member of the Organisation to feel committed to the change initiative. The final step is *separation*. The practitioner prepares his way out. First, he has to make sure that people involved in the change process have acquired the necessary skills and knowledge to continue by their



means.

Gaynor (2003), proposes eight phases an O.D. consultant should apply when conducting an improvement intervention. The following figure illustrates them.

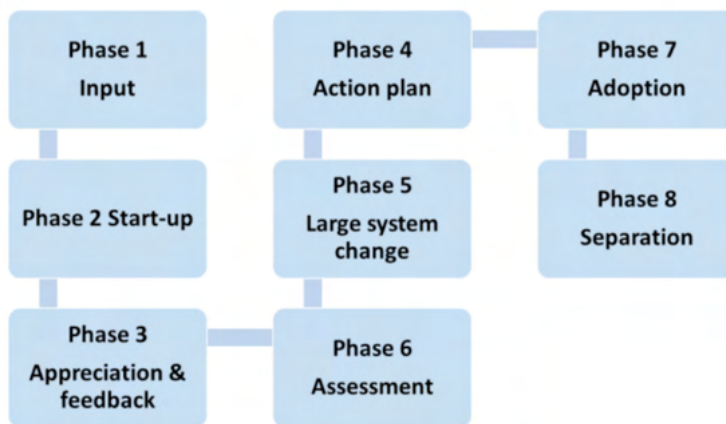


Figure 1. Gaynor's phases of O.D.

Source: Author's creation

The first phase requires two main conditions: desire to generate a change and the need for help in doing so. In this phase, one should get to determine the scope of work and the methodology to follow. In the second phase, one should be able to identify to resources available, the total amount of participants, how the resources are going to be distributed, how the decision-making process is going to be conducted, and the access to rewards or incentives.

Phase 3 is considered vital in an O.D. process as one collects and values the information that allows identifying the strengths and weaknesses of the organisation and establishing the causal relationship between variables. Providing feedback is also essential. Effective feedback has to be clear, understandable, objective, emotionally controlled, summarised, valid, and it should lead to improvement objectives. In phase 4, the consultant should try to determine the degree of option that exists regarding the change, what needs to be changed, where to start the intervention, the methodology to be applied, and the technological resources required.

Phase 5 implies a large system change that will require involving as many people as possible. Such involvement will require training and qualification, counselling towards objectives or performance, career development, monitoring and reinforcing desired behaviour and providing timely feedback. Gaynor (2003) identifies three different kinds of assessment in phase 6. Formative, summative, and longitudinal. The first one is the evaluation carried out during the intervention. The second one is the evaluation carried out

immediately after the completion of the intervention. Finally, the third one is the evaluation carried out at a precise moment, after the completion of the intervention. The assessment process should provide valid information regarding if one is going in the right direction, at the appropriate speed, if persistence is needed, and if the intensity is compatible with the needs of the project.

Phase 7 or the adoption stage means that the results of a change effort have become a component of the organizational culture. People work and relate differently, patterns of authority and communications channels change. Adoption is valued and results in internalising new patterns of action and reflection. Rush (2019) identifies five stages in the adoption process. *Knowledge* where one becomes aware of the innovation and interested in understanding it. *Persuasion* is essential to convince all the involved agents of the usefulness and benefit of the innovation. The *decision* process consists of accepting or rejecting the innovation. The *implementation* stage means carrying out the innovation. The fifth stage is the *confirmation*, an assessment process confirming whether the intended outcomes and criteria have been met.

Finally, phase 8 where the consultant separates from the organisation. After the assessment process, the institution should be able to conduct follow-up autonomously and sustainably. A gradual departure may be advisable, as well as, occasional counselling visits or meetings as deemed necessary.

Once again, these steps are very much like the other authors' proposals; nevertheless, we find the eighth one particularly interesting. The step called separation respects organisational autonomy. No external consultant or practitioner, in normal circumstances, may pretend to be guiding an O.D. process for an extended period. As a result, planning a gradual exit which also ensures the process continuity seems the right thing to do.

## CONCLUSION

What conclusion might we come to regarding Organisational Development? That there exist a great number of definitions that try to clarify and establish limits to the concept. In our opinion, any definition you may want to handle should include at least five elements.

First, the *planned change* element. An O.D. programme implies a systematic diagnosis process, the development of a strategic plan and the allocation of the necessary resources to carry on the whole process. Then, the *whole system* concept. O.D. conveys a change in the whole Organisation. At certain stages, you may have to work with given areas within the institution but in the long run, the O.D. effort will modify the whole enterprise. *Top management administered* is the third element to be included. Any change effort requires formal support, commitment and financing to be successful. High executives have to be convinced of the benefits of the changes to come and they should eagerly support the whole programme. This does not mean that they have to take part in all the activities

designed but they have to know them and encourage broad and active participation. The fourth concept any definition should include is the *objective of the O.D. process*, in other words, an ideal to increase efficiency and Organisational welfare. To understand this aim, you need to have a clear vision of how a perfect and sound Organisation would be. The last element we recommend to include is the means to achieve the goals. That is to say, *planned interventions* based on the knowledge generated by the behavioural sciences.

The second part of this paper was devoted to reviewing some expert opinions about the origins of O.D. Despite different positions and views about when and how O.D. was born, most authors agree that laboratory training, survey research and action research played an important role in its origins and development.

Finally, we also went through a series of steps upon which an O.D. process or programme should be built. It was surprising to discover that despite the many theoretical differences expressed in the definitions we presented, there was much consensus as far as putting an O.D. process into practice was concerned. Diagnosis, feedback, action planning, interventions and evaluation were components suggested, maybe under slightly different names, by every author studied here.

To conclude, we would like to state that nowadays change and conflict are part of everyday organisational life. To face an urgent need for innovation you have to acquire and develop new skills and knowledge. You have to be able to manage change successfully. Despite not being precisely defined, O.D. is an excellent and valid alternative to cope with change since it provides an ever-increasing knowledge about human relations, Organisational behaviour and useful well-sequenced strategies to apply in search of realistic solutions.

## REFERENCES

Beckhard, R. (1969). *Organisation development: Strategies and Models*, Reading Mass.: Addison-Wesley,

Burke, W. W. (2008). A contemporary view of organization development. In T. G.

Cummings (Ed.), *Handbook of organization development* (pp. 13–38). Thousand Oaks, CA: Sage.

Chiavenato, I. (1999). *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Colombia: Mc Graw Hill.

Cummings, T. & Worley, C., (1997). *Organization Development and Change*, Sixth Edition, USA: South-Western College Publishing,

French, W.& Bell, C. (1996). *Desarrollo Organizacional*, México: Pearson, Prentice Hall.

Gaynor, E. (2003). *Fases del Desarrollo Organizacional*, Buenos Aires: Congreso de Cambio y Desarrollo Organizacional

Hampton, D. (1989). *Administración*, México: Mc Graw Hill.

Jimenez, S. (1999). Propuestas Organizacionales para la Administración del Cambio, *Gestión y Estrategia 15*.

Neilsen, E. (1984). *Becoming an Organisation Development Practitioner*, Englewood Cliffs, CA: Prentice-Hall.

Ostoic, T. (1987). *Teorías Organizacionales y Administracionales*, Chile: Universidad del Norte.

Robbins, S. (1999). *Comportamiento Organizacional*, México: Prentice Hall – Pearson.

Rothwell, W., Sullivan, R., & McLean, G. (1995). *Practising Organisation development: A guide for consultants*. San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer.

Rush, R. (2019). Effective Change Management: The Five Stages of the Innovation-Decision Process, available at <https://evollution.com/technology/tech-tools-and-resources/effective-change-management-the-five-stages-of-the-innovation-decision-process/>

Segundo, A. (1998). Aspectos sobre la Evaluación de la Eficiencia del Desarrollo Organizacional, *Gestión y Estrategia 14*

# CAPÍTULO 2

## CONSULTORIA EMPRESARIAL E MOTIVAÇÃO COMO FERRAMENTAS DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

Data de aceite: 01/09/2021

Data de submissão: 11/06/2021

### **Diego Felipe Borges Aragão**

Universidade Estadual do Piauí-UESPI  
Picos-PI  
<http://lattes.cnpq.br/0709939455955372>

### **Francisco Lucas de Sousa**

Faculdade Kurios  
Maranguape-CE  
<http://lattes.cnpq.br/5144152188751767>

### **Francisco Antônio Gonçalves de Carvalho**

Universidade Federal do Piauí-UFPI  
Teresina-PI  
<http://lattes.cnpq.br/8203626763018987>

### **Ana Maria Soares de Sousa**

Universidade Estadual do Piauí-UESPI  
Picos-PI  
<http://lattes.cnpq.br/1774019032937425>

### **Marcelo Araujo de Sousa**

Universidade Federal do Piauí-UFPI  
Picos-PI  
<http://lattes.cnpq.br/4371331221593624>

### **José Santana da Rocha**

Universidade Estadual do Piauí-UESPI  
Teresina-PI  
<http://lattes.cnpq.br/2990089494101644>

### **Neila Pio de Morais**

Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia do Piauí-IFPI  
Picos-PI  
<http://lattes.cnpq.br/1901329273269936>

### **Neilany Araújo de Sousa**

Universidade Federal do Piauí-UFPI  
Teresina-PI  
<http://lattes.cnpq.br/9799124349236484>

### **Luzia Rodrigues de Macedo**

Instituto Federal Sertão Pernambucano-  
IFSertãoPE  
Salgueiro-PE  
<http://lattes.cnpq.br/8603888301987520>

### **Maysa Mayanne Morais de Moura**

Instituto Federal de Educação, Ciência e  
Tecnologia do Piauí-IFPI  
Picos-PI  
<http://lattes.cnpq.br/2787330665109067>

### **Thaíla Dália de Sousa Lacerda**

Universidade Federal do Piauí-UFPI  
Picos  
<http://lattes.cnpq.br/0794295395241622>

### **Davir Rodrigues dos Santos Filho**

Faculdade Rsa  
Picos-PI  
<http://lattes.cnpq.br/9848713670146668>

**RESUMO:** O trabalho de consultoria empresarial busca levar para dentro da empresa a experiência e os conhecimentos dos consultores, que proporcionarão mais confiança e chances de sucesso para os processos. Ao contratar o serviço de uma consultoria adquire-se vários benefícios para a empresa. Com o auxílio do consultor é possível melhorar o ambiente organizacional, o atendimento e estimular a motivação dos diferentes colaboradores das organizações.

O objetivo central desse artigo foi analisar a contribuição da consultoria empresarial e da motivação no desempenho organizacional das organizações que contrataram esse serviço na cidade de Oeiras-PI. O presente estudo desenvolveu-se sob uma abordagem quantitativa. Após o levantamento do material teórico, houve a organização de um questionário com questões objetivas aplicado aos empresários e aos colaboradores. Os questionários com 10 perguntas objetivas foram aplicados a um total de 72 pessoas, em empresas públicas e privadas da cidade de Oeiras. O serviço de consultoria empresarial consiste na atividade exercida por pessoas físicas ou jurídicas independentes e qualificadas para a investigação de problemas que digam respeito à política, aos procedimentos, à organização e aos métodos de uma empresa, recomendando ações e proporcionando auxílio na implementação de decisões. Concluiu-se que as organizações que contrataram os serviços de consultoria empresarial perceberam resultados positivos, envolvendo melhorias no ambiente organizacional, processos administrativos, atendimento e estímulos motivacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Consultoria Empresarial, Motivação, Ambiente Organizacional.

## BUSINESS CONSULTING AND MOTIVATION AS ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT TOOLS

**ABSTRACT:** The work of business consulting seeks to bring the experience and knowledge of consultants into the company, which will provide more confidence and chances of success for the processes. When contracting the service of a consultancy, several benefits for the company are acquired. With the help of the consultant, it is possible to improve the organizational environment, service and encourage the motivation of different employees in organizations. The main objective of this article was to analyze the contribution of business consulting and motivation in the organizational performance of organizations that contracted this service in the city of Oeiras-PI. The present study was developed under a quantitative approach. After surveying the theoretical material, a questionnaire was organized with objective questions, applied to entrepreneurs and employees. The questionnaires with 10 objective questions were applied to a total of 72 people, in public and private companies in the city of Oeiras. The business consulting service consists of the activity performed by independent and qualified individuals or legal entities to investigate problems concerning a company's policy, procedures, organization and methods, recommending actions and providing assistance in implementing decisions. It was concluded that organizations that contracted business consulting services perceived positive results, involving improvements in the organizational environment, administrative processes, customer service and motivational stimuli.

**KEYWORDS:** Business Consulting, Motivation, Organizational Environment.

## 1 | INTRODUÇÃO

Com a chegada dos primeiros cursos de administração, nas universidades dos Estados Unidos, surgiu a consultoria empresarial, no final do século IX. Contudo, ela só ganhou ênfase em meados de 1930, quando o mercado sentiu a necessidade de se precaver contra crises. Com isso, buscou-se a ajuda de conselheiros experientes na área

da consultoria, tanto em aspectos financeira, quanto em estrutura organizacional (PRO LUCRO, 2019).

A primeira empresa de consultoria foi criada em 1890 por Artur D. Little que era, inicialmente, especializada na investigação técnica. Mais tarde, evoluiu para engenharia de gestão, pois, nesse ramo, existiam novos métodos de aprimoramento do ambiente de trabalho. No período do ano 2001, as indústrias que trabalhavam com consultoria passaram por um momento de crise, recuperando-se no ano de 2003 (PRO LUCRO, 2019).

Atualmente, a consultoria é uma prática bastante conhecida no mercado. Ao contratar o serviço de uma consultoria empresarial, a empresa ganha novas perspectivas nos aspectos organizacionais e na gestão. O consultor tem o papel de direcionar a equipe nas tomadas de decisões, pois ele baseia-se no conhecimento empírico e científico, assim, com esse direcionamento sua equipe trabalha mais motivada e, conseqüentemente, as chances de alcançar os melhores rendimentos são maiores (ALVES, 2015).

A consultoria empresarial ganha cada vez mais espaço no mercado e tem sido mais requisitada por organizações que precisam de ajuda na tomada de decisão. A consultoria é um serviço fornecido por empresas ou profissionais capacitados para diagnosticar ou formular soluções acerca de um assunto ou especialidade para o meio empresarial.

O funcionamento de uma consultoria empresarial está diretamente relacionado ao contexto de necessidades do cliente, ou seja, o que determina como acontecerá a consultoria são os desejos e os objetivos que o cliente tem e precisa alcançar (ALVES, 2015). (MOTA, 2008). A importância de contratar uma consultoria tem a ver com entender a fundo a realidade que está vivendo e o que está buscando.

O trabalho de consultoria empresarial busca levar para dentro da empresa a experiência e os conhecimentos dos consultores, que proporcionarão mais confiança e chances de sucesso para os processos. Essa pesquisa justificou-se pela importância de gerar uma base de dados inicial sobre a relevância da consultoria empresarial na cidade de Oeiras-PI, tendo, como problema, verificar se a consultoria empresarial, em relação ao arranjo físico e o trabalho motivacional dos colaboradores, realmente contribuiu no desempenho organizacional das empresas que contrataram esse serviço nesse município.

Com isso, o objetivo central desse artigo foi analisar a contribuição da consultoria empresarial no desempenho organizacional das empresas que contrataram esse serviço na cidade de Oeiras-PI. Entende-se esse estudo como relevante para o contexto da Administração, pois o serviço de consultoria empresarial consiste na atividade exercida por pessoas físicas ou jurídicas independentes e qualificadas para a investigação de problemas que digam respeito à política, aos procedimentos, à organização e aos métodos de uma empresa, recomendando ações e proporcionando auxílio na implementação de decisões.

## 2 | REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 A consultoria empresarial

É de conhecimento da população que a maioria das empresas que abrem hoje fecham. De acordo com a Serasa Experian (2019), o Brasil bateu recordes na criação de empresas em 2017. Foram criados cerca de 200 mil CNPJs, tornando-o um dos países com maior número de empreendimentos em todo o mundo. O problema é que também é um dos países que mais criam dificuldades para que as organizações cresçam e se perpetuem no mercado, visto que, a maioria das empresas que nascem acabam fechando as portas em menos de dois anos.

A burocracia e a carga tributária são dois grandes empecilhos que contribuem para o fechamento. Outro ponto interessante de se analisar é o fato de pequenas e médias empresas (PMEs) serem as que mais quebram no país. Entre os fatores que contribuem para isso estão as taxas tributárias e fiscais e a burocracia governamental em níveis municipal, estadual e federal. As PMEs também têm dificuldades para adquirir tecnologias e implementar metodologias que as permitam sobreviver em um mercado cada vez mais competitivo e globalizado (SEBRAE, 2021).

Uma organização é formada pela soma de pessoas, máquinas e equipamentos, recursos financeiros e outros. A organização é o resultado da combinação de todos estes elementos orientados a um objetivo comum. Assim, uma organização envolve a participação de numerosas pessoas. Elas não possuem objetivos, somente as pessoas os têm. Organização é uma unidade social onde as pessoas buscam um conjunto de objetivos ou metas. Os objetivos de uma organização são, na verdade, um consenso negociado de objetivos dos participantes fluentes.

Da mesma forma que uma organização tem expectativas acerca de seus participantes, quanto às suas atividades, talentos e potencial de desenvolvimento, também os participantes têm suas expectativas em relação à organização. As pessoas ingressam e fazem parte da organização para obter satisfação de suas necessidades pessoais através de sua participação nela (CHIAVENATO, 2002, p. 151).

Nessa citação, Chiavenato demonstra com clareza a interação existente entre pessoas e organização. Nesta grande reciprocidade, a organização espera que as pessoas realizem suas tarefas e oferece-lhes incentivos e recompensas, enquanto as pessoas oferecem suas atividades de trabalho esperando obter as satisfações pessoais. Os indivíduos estão dispostos a cooperar desde que isso contribua para o alcance de suas próprias finalidades.

Segundo Schein (2008, p. 1) “o papel do consultor consiste em ensinar técnicas de resolução de problemas, mas ele próprio não deve se envolver na solução do problema real”. Conforme Andrade (2008) a qualificação profissional de consultoria deve somar-se,



ainda, com a prática e com a experiência na execução e condução de processos. Desta forma, haverá condições de existir consultores capacitados no exercício efetivo de suas atividades. A consultoria surge como uma estratégia de valor tanto para os profissionais, quanto para as organizações. Para um profissional, a consultoria é uma alternativa que resgata a criatividade profissional e se estende a diversas situações.

A consultoria empresarial é um dos seguimentos de prestação de serviços de crescimento mais significativo no mundo. No Brasil, esse crescimento tem ocorrido, tendo como principais causas a expansão do setor empresarial e a necessidade de inovações das técnicas e metodologias de gestão organizacional para fazer frente à atual competitividade, resultante da globalização da economia (ANDRADE, 2008).

A visão de um profissional especialista, interno ou externo à organização, que atua individualmente ou de forma associada, tende a possibilitar uma melhor compreensão da situação e a gerar soluções de maior confiabilidade. Ao contratar o serviço de uma consultoria adquire-se vários benefícios para empresa. Com o auxílio do consultor é possível melhorar o ambiente organizacional interno e o externo, além disso, sempre analisando as tomadas de decisões e diagnosticando novos métodos para melhoria do crescimento dela.

Com o conhecimento científico e empírico o consultor vai auxiliar a organização a melhorar o layout da empresa, a fim de propor uma alternativa de melhoria nos aspectos físicos e na organização (ANDRADE, 2008). A soma de pessoas, máquinas e equipamentos, juntos com o objetivo em comum, formam uma organização, seja ela com fins lucrativos ou não. Assim, uma organização requer a participação de várias pessoas.

Pode-se afirmar, com base no conhecimento científico, que a consultoria nos ajuda sempre, pois ela é estruturada através de estudos e opiniões de especialistas da área que é explorada. O consultor é um profissional que tem sempre que adquirir novos conhecimentos para evoluir, pois a consultoria é uma área que muda frequentemente e requer do especialista muita dedicação no que faz. Segundo Andrade (2008) a qualificação profissional de consultoria deve somar-se com a prática e com a experiência na execução e condução de processos.

## **2.2 Ambiente organizacional**

A análise de uma organização é formada por uma combinação de tecnologia, objetivos coletivos e as tarefas que cada um dos colaboradores realiza dentro da sua organização hierarquicamente. As organizações dependem das pessoas para manusearem o processo decisório e produtivo, logo, o recurso humano é o mais importante dentro da organização.

Uma empresa com o ambiente organizacional bem planejado tem maior possibilidade de aumentar o seu faturamento diário, já que, com o um ambiente agradável os colaboradores tendem a produzir muito mais no seu dia a dia. As empresas estão investindo cada vez mais na organização do seu ambiente, pois enxergam, nessa estratégia, uma oportunidade para atrair consumidores, melhorar a relação interna com os colaboradores

e se desenvolver diante do mercado competitivo, buscando sempre ter uma visão holística do seu contexto organizacional (CHIAVENATO, 2006).

Numa empresa com ambiente tranquilo, os colaboradores trabalham com bom humor, facilitando o processo de atendimento e a sinergia entre eles, fazendo com que alcancem resultados desejados no final do mês ou do ano. Dessa forma, um ambiente de trabalho saudável pode colaborar na criação de condições favoráveis que motivem os trabalhadores e gere a promoção da Qualidade de Vida no Trabalho – “QVT” (MOTA, 2008).

Avaliar a organização da empresa, periodicamente, traz benefícios. A empresa recebe o feedback dos clientes e dos colaboradores, melhorando a forma de atuar com as críticas. Busca-se aperfeiçoar os processos organizacionais avaliando o ambiente externo focando nas oportunidades e possíveis ameaças para manter o bom funcionamento da empresa (CHIAVENATO, 2006).

Analisando a história, o ser humano era o fator predominante de trabalho, porém com a evolução das organizações, após a revolução industrial e os estudos de Taylor com a administração científica, as máquinas assumiram muitas responsabilidades que antes eram direcionadas aos empregados. As empresas não valorizavam os colaboradores como seres humanos, eles eram contratados e a empresa os via como meros recursos de produção, ou seja, não tinham o direito de opinar sobre algo. Nas organizações, os colaboradores passam a sacrificar sua própria conduta para o benefício da organização, uma disposição que varia em cada pessoa, em tempos distintos (CHIAVENATO, 2006).

Com o tempo e a necessidade de melhoria na gestão, o homem deixou de ser comparado a uma máquina para ser considerado um fator indispensável à organização (CHIAVENATO, 2002). Hoje as empresas passam por constantes mudanças e adaptações em um mundo tecnológico. Percebe-se que o capital financeiro e o capital intelectual, com a valorização do colaborador, formam um conjunto que gera uma organização mais competitiva.

As organizações se preocupam cada vez mais em acertar o desejo do consumidor. Com isso, buscam capacitar seus colaboradores, pois são eles quem podem definir o sucesso nesse novo mercado competitivo. Os líderes das organizações passaram a reconhecer cada vez mais o potencial de cada colaborador e o quanto podem agregar aos objetivos da liderança.

Todas as organizações querem ter vida longa, pois aquelas que não se adaptam ao mundo competitivo estão com os dias contados. Para Silva (2006), as características das pessoas devem ser desenvolvidas dentro da empresa pelos seus administradores. Por isso, empresas que não investem no profissional ou no ambiente organizacional corre grande risco de fechar suas portas com menos de dois anos de existências.

## 2.3 Motivação

Motivação vem da palavra “móbil” que significa mover e “ções” significa ação. Conhecer os fatores motivadores e desmotivadores em uma organização é algo muito importante, pois isso vai influenciar diretamente nos resultados da empresa. Sabe-se que as organizações que investem em pesquisas para descobrir os fatores que influenciam sua trajetória, tendem a obter resultados positivos no final, pois as informações adquiridas são usadas para corrigir os principais erros (LACOMBE, 2011)

Além disso, sabe-se que não é uma tarefa fácil manter os colaboradores sempre motivados. Segundo Knapik (2010, p. 96), “motivar significa mover para ação, mobilizar energia e esforços na busca da realização de determinada meta, portanto, é o que move uma pessoa para uma determinada ação”.

Hoje nem todas as empresas têm bom relacionamento com seus colaboradores. Quando não há esse contexto de relação favorável, torna-se mais difícil o trabalho eficaz. Lacombe (2011) cita que uma organização bem-sucedida é aquela que sempre está atenta para compreender os sentimentos, as necessidades e motivações dos funcionários e assim proporcionar um clima de trabalho propício a atingir resultados. Não há como as empresas alcançarem seus objetivos e metas com seus colaboradores desmotivados. Nesse sentido, as organizações começaram a se preocupar mais com o lado humano, pois foi percebido que assim é possível aumentar a força interna, proporcionando o estímulo pessoal nos colaboradores para o alcance dos objetivos com maior eficácia.

De modo geral, motivação é tudo aquilo que impulsiona a pessoa a agir de determinada forma ou, pelo menos, que dê origem um comportamento específico que gere um melhor desempenho, podendo este impulso à ação ser provocado por um estímulo externo (provindo do ambiente) ou também ser gerado internamente nos processos mentais do indivíduo.

Com base no estudo de Silva (2016), é possível ter um método na organização para trabalhar a motivação dos colaboradores utilizando os aspectos listados no quadro abaixo.

Oferecer aos colaboradores informações necessárias para a realização de um bom trabalho;
Solicitar ideias aos colaboradores e envolvê-los em decisões sobre suas funções;
Reconhecer publicamente um trabalho bem feito;
Promover reuniões destinadas a comemorar o sucesso da equipe;
Dar ao colaborador uma tarefa interessante para executar;
Verificar se o colaborador dispõe das ferramentas necessárias para realizar o melhor trabalho;
Reconhecer as necessidades pessoais do colaborador;
Utilizar o desempenho como base para promoções;

Adotar uma política abrangente de promoção dos colaboradores;
Estimular o sentido de comunidade;
Dar aos colaboradores uma razão financeira para serem excelentes;
Reconhecer as diferenças individuais: não tratar os colaboradores como se fossem iguais, pois possuem necessidades diferentes;
Fazer com que as recompensas sejam percebidas como justas: vincular as recompensas às experiências, habilidades, responsabilidades e esforços apresentados pelos colaboradores;
Definir objetivos e fornecer feedback: traçar objetivos específicos, desafiantes e que possam ser monitoráveis;
Estimular a participação nas decisões: permitir ou, até mesmo, encorajar a participação dos colaboradores nas decisões que os afetam, como a fixação de objetivos ou a definição dos procedimentos no trabalho;

### 3 | METODOLOGIA

O presente estudo desenvolveu-se sob uma abordagem quantitativa, e está fundamentado em pesquisa de natureza exploratória, buscou informações claras e de muita relevância nas organizações onde o consultor e palestrante prestou o serviço, no intuito de alcançar melhores resultados em sua área de atuação. Após o levantamento do material teórico o estudo, houve a organização de um questionário com questões objetivas aplicado aos empresários e aos colaboradores na busca pelo atingimento dos objetivos. Em uma data marcada, aconteceu a realização do questionário com perguntas sobre a empresa e a convivência da equipe e de cada colaborador na empresa.

As ferramentas utilizadas para a coleta de dados buscaram adquirir informações do ponto de vista através de um questionário entregue àqueles diretamente envolvidos com a empresa. Os questionários com 10 perguntas objetivas foram aplicados a um total de 72 pessoas, em empresas públicas e privadas da cidade de Oeiras, com realização em 2017.

Para a efetivação das análises e obtenção das informações, todos os questionários foram respondidos, as informações foram verificadas de acordo com o nível de satisfação dos participantes a respeito da consultoria empresarial de forma a avaliar o desempenho do serviço prestado em todas as empresas que envolvendo todos os participantes.

### 4 | RESULTADOS

As informações coletadas geraram um conjunto de dados relacionados a cada questionamento feito, proporcionando um contexto de perspectivas para a importância da consultoria empresarial e da motivação para as organizações. Em relação à opinião dos participantes sobre o nível de relevância do trabalho do consultor para uma organização, 50% dos entrevistados responderam que o nível é alto. Os outros 50% afirmaram ser um nível médio. Portanto, percebe-se que o trabalho do consultor tem agradado o público dessas organizações, mas ainda há a necessidade da expansão dessa temática no meio empresarial para atingir outras empresas.

Quando questionados se uma empresa bem organizada agrada seus colaboradores e clientes, 100% dos participantes responderam que sim, que uma empresa bem organizada faz toda diferença no mercado atual, incluindo organizações públicas. Dessa forma, há a confirmação da importância da consultoria voltada para a organização das empresas, levando ótimas técnicas para a melhoria do desempenho das organizações.

Em seguida foi perguntado se um bom arranjo físico da empresa facilita o trabalho do colaborador, em que 100% dos participantes responderam que uma organização com o arranjo físico organizado facilita o trabalho dos colaboradores, permitindo uma atuação eficiente e ao mesmo tempo eficaz.

Também foi perguntado se um bom arranjo físico melhora a imagem da organização. 100% dos participantes afirmaram que sim. Em seguida questionou-se se um bom ambiente organizacional melhora a qualidade no atendimento, tendo a maioria dos participantes com 97,3% a favor, afirmando que as empresas que investem mais no ambiente conseguem melhorar o atendimento, porém, um bom ambiente não garante um ótimo atendimento, é necessário avaliar outros aspectos. Observa-se que é imprescindível melhorar o layout da empresa no mercado atual para o crescimento e capacidade competitiva, e, em relação às organizações públicas, é crucial proporcionar um bom ambiente para os usuários.

Quando questionados se colaboradores motivados contribuem mais com os objetivos da empresa, 100% dos participantes afirmaram que sim. Considera-se um diferencial o investimento feito por organizações em ferramentas para estimular aspectos internos e externos dos seus colaboradores objetivando melhores desempenhos no trabalho e a satisfação do profissional.

Quanto ao nível de investimento em motivação feito pelas organizações, 26,4% dos participantes responderam que o nível é baixo, 47,3% afirmaram ser médio, 16,6% escolheram o nível alto como resposta, e apenas 9,7% responderam que o investimento é muito alto. Percebe-se que mais da metade não enxergam uma preocupação, por parte das organizações, em investir em ferramentas motivacionais.

Posteriormente, foi perguntado em que nível a consultoria empresarial contribuiu para a melhoria do trabalho em equipe. Apenas 1,3% dos participantes responderam que o nível de atuação foi baixo, 18% afirmaram ser médio, 45,9% escolheram o nível alto como resposta, e 34,8% responderam que o investimento é muito alto, ficando claro que a grande maioria reconheceu a consultoria empresarial como benéfica para os grupos de colaboradores das organizações.

Ainda foi questionado em que nível a consultoria empresarial aplicada estimulou a motivação profissional e pessoal. Somente 2,7% dos participantes responderam que o nível de estímulo foi baixo, 18% afirmaram ter sido médio, 50% escolheram o nível alto como resposta, e 29,3% responderam que o nível de estímulo foi muito alto. Assim, percebe-se que a consultoria empresarial aliada ao trabalho motivacional foi capaz de gerar estímulos positivos para a grande maioria dos participantes.

Por fim, foi perguntado, analisando o antes e o depois, em que nível a consultoria empresarial melhorou o desempenho organizacional. Só 1,3% dos participantes respondeu que o nível de melhora foi baixo, 20,8% afirmaram ter sido médio, 52,9% escolheram o nível alto como resposta, e apenas 25% responderam que o nível de melhora foi muito alto.

Portanto, observa-se que as organizações que contrataram os serviços de consultoria empresarial perceberam resultados positivos, envolvendo melhorias no ambiente organizacional, processos administrativos, atendimento e estímulos motivacionais. Assim, fica clara a importância da consultoria empresarial para as organizações de hoje, logo, o trabalho especializado pode ser um diferencial em relação às outras empresas.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo proporcionou uma abordagem sobre a consultoria empresarial, ambiente organizacional e motivação dos colaboradores, objetivando mostrar a importância da consultoria e o crescimento das empresas que aderiram a esse trabalho.

Após a pesquisa aplicada nas organizações, ficou clara a importância da consultoria empresarial e dos aspectos motivacionais para que uma organização se sobressaia perante as demais. É notável o crescimento das empresas que contrataram esse serviço, assim como, a evolução de seus colaboradores, os quais participaram da consultoria ou de palestras.

A consultoria empresarial é fundamental para as empresas que querem ter um diferencial em relação as outras. Com o resultado positivo é possível cada vez mais aperfeiçoar-se diante do ambiente externo, analisando oportunidades e ameaças que podem influenciar o funcionamento da empresa.

Apartir das informações coletadas, pode-se inferir que todas as empresas mostraram evolução em seus processos, todavia, é necessário que ocorra um trabalho contínuo para melhorar o desempenho organizacional. A necessidade de execução de um trabalho de consultoria empresarial é de suma importância, pois a consultoria tem a ver com mudança, ou seja, é a contratação do serviço que visa buscar e trazer novas tendências para dentro da empresa contratante, na tentativa de impulsionar ou melhorar os processos já existentes.

Diante do estudo, é perceptível que a consultoria tem como ponto de partida a realidade e a busca do cliente. O foco do trabalho da consultoria é o objetivo organizacional que deve ser alcançado. Isso significa que os consultores trabalham a partir da realidade, mas visando algo futuro. Assim, é nítida a relevância da consultoria empresarial e a sua influência na atuação das organizações da cidade de Oeiras-PI.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J.C.; DIAS, N.T.; MONSORES, G.L. Consultoria Empresarial como ferramenta estratégica de desenvolvimento em pequenas empresas. XII Seget – Otimização de recursos e desenvolvimento, Brasil, Out/2015.

ANDRADE, A. Consultores e consultoria: O que fazer para essa relação dar certo. 2008

CHIAVENATO. Teoria Geral da Administração I. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

Conflitos nas organizações. Administradores, 26 mai/2008.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração de Recursos Humanos: Fundamentos básicos. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KNAPIK, Janete. Gestão de pessoas e talentos. IBPEX, 2 edição, Curitiba/Brasil, 2010.

LACOMBE, Francisco. Recursos Humanos: princípios e tendências. SARAIVA, São Paulo, 2011.

LEITE, C. E.; CORTEZ, B. R.; MARINHO, C. J. M.; MATSUMOTO, A. A influência do ambiente organizacional na satisfação dos colaboradores de uma concessionária de veículos seminovos no Distrito Federal. Congresso Nacional de excelência em gestão. Inovarse, set/2016.

SEBRAE. Pequenas e médias empresas brasileiras. 2021. <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 21/05/2021.

SERASA EXPERIAN. Criação de empresas no Brasil. 2019. Disponível em: <https://empresas.serasaexperian.com.br>. Acesso em: 20/05/2021.

SCHEIN, E. H. Consultoria de Procedimento - seu Papel no Desenvolvimento Organizacional. Mexican Institute of Group and Organizational Relations. Tradução Antônio Duílio Sandaz. São Paulo, [s.d]. Disponível em: Acesso em: 22 out. 2008.

SILVA, Patrícia Rodrigues da. **Pessoas e Organizações – Uma Relação em Busca do Equilíbrio**. 2006. Disponível em: <http://www.revista.grupointegrado.br/revista/index.php/.../article/download/.../162> >. Acesso em: 17 nov. 2013.

PRO LUCRO, Consultoria empresarial. Disponível em: <https://www.prolucroconsultoria.com.br/blog/historia-da-consultoria-empresarial/>. Acesso em: 04/05/2021.

## POLÍTICAS SOCIAIS E DIFERENCIAIS NO DESENVOLVIMENTO: MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA E NÃO FRONTEIRIÇOS

Data de aceite: 01/09/2021

Data de submissão: 04/07/2021

### Edemar Rotta

Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS  
Cerro Largo, Rio Grande do Sul, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/9661112584933921>

### Ivann Carlos Lago

Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS  
Cerro Largo, Rio Grande do Sul, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/2406151442947645>

### Daniela Morais de Lima

Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS  
Cerro Largo, Rio Grande do Sul, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/6393498107320487>

### Neusa Rossini

Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS  
Cerro Largo, Rio Grande do Sul, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/3203860060673578>

**RESUMO:** A região Noroeste do Rio Grande do Sul situa-se em espaço de fronteira com a Argentina, apresentando situações peculiares em termos de desenvolvimento quando se comparam municípios de fronteira e não fronteiriços. Este artigo reflete sobre as possibilidades de entender estes diferenciais de desenvolvimento entre municípios de fronteira e não fronteiriços a partir da aplicação do fundo público em políticas sociais. Analisa-se a aplicação do fundo público em políticas sociais, no período compreendido entre 2007 e 2015, e as possibilidades de os

mesmos constituírem-se em fatores explicativos dos diferenciais de desenvolvimento. Realiza-se a comparação a partir dos indicadores presentes no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). A pesquisa está referenciada nos aportes do método dialético e na utilização das ferramentas da revisão bibliográfica e da análise de documentos. Constata-se que todos os municípios apresentaram crescimento nos valores *per capita* aplicados quando se trata do conjunto das políticas sociais, com destaque para a área de educação e cultura e ressalvas para saúde, saneamento, habitação e urbanismo. Esta ampliação dos investimentos teve sintonia com os indicadores de desenvolvimento. Porém, os diferenciais de aplicação do fundo público em políticas sociais, entre os municípios de fronteira e não fronteiriços, não se mostraram suficientes para explicar os diferenciais de desenvolvimento, exigindo novas perspectivas de estudos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Municípios. Fronteira. Fundo Público. Desenvolvimento. Política Social.

### SOCIAL AND DIFFERENTIAL POLICIES IN DEVELOPMENT: BORDER AND NON-BORDER MUNICIPALITIES

**ABSTRACT:** The Northwest region of Rio Grande do Sul is located on the border with Argentina, presenting peculiar situations in terms of development when comparing border and non-border municipalities. This article reflects on the possibilities of understanding these development differentials between border and non-border municipalities based on the application of public funds in social policies. It analyzes the application of the public fund in social policies, in the period



between 2007 and 2015, and the possibilities of their becoming explanatory factors of the development differentials. The comparison is made from the indicators present in the Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). The research is referenced in the contributions of the dialectical method and in the use of bibliographic review and document analysis tools. It appears that all municipalities showed growth in *per capita* values applied when it comes to the set of social policies, with emphasis on the area of education and culture and reservations for health, sanitation, housing and urbanism. This expansion of investments was in line with the development indicators. However, the differentials in the application of the public fund in social policies, between border and non-border municipalities, were not sufficient to explain the development differentials, requiring new perspectives for studies.

**KEYWORDS:** Municipalities. Border. Public Fund. Development. Social Policy.

## 1 | INTRODUÇÃO

As experiências de Estado Social<sup>1</sup>, desenvolvidas ao longo do século XX, evidenciaram que a ação do Estado, através da mobilização do fundo público e sua aplicação em políticas sociais, se constitui em condicionante fundamental nos processos de desenvolvimento das sociedades. Estas experiências também foram determinantes para afirmar uma nova compreensão de desenvolvimento para além da ideia dominante até o período, centrada apenas no crescimento econômico e nos fatores de produção. A compreensão de que o desenvolvimento abrange múltiplos fatores, muitos destes associados diretamente aos indicadores sociais, exige estudos mais detalhados a respeito das experiências de políticas sociais implantadas e de sua relação com o desenvolvimento das diferentes formações sociais.

Estudos realizados por Rotta (2007 e 2012) e Rotta, Lago e Rossini (2017), a respeito da região Noroeste do Rio Grande do Sul, identificaram a existência de uma inter-relação entre a aplicação do fundo público em políticas sociais (educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, previdência, assistência social e trabalho) e as dinâmicas de desenvolvimento nos municípios da região, ao longo das décadas de 1990 e 2000. Porém, estes mesmos estudos apontaram situação peculiar vivida pelos municípios de fronteira com a Argentina, nos quais constata-se diferencial expressivo nos indicadores de desenvolvimento quando comparados com municípios semelhantes, da mesma região, mas não situados em espaços de fronteira. Esta constatação motivou a realização de estudo específico a fim de verificar se estes diferenciais encontram correlação com a aplicação do fundo público em políticas sociais ou devem ser buscadas outras variáveis explicativas.

Tem-se presente que o termo fronteira remete a múltiplos significados possíveis. Os mais utilizados na literatura das ciências humanas e sociais centram-se em aspectos territoriais e sociais. A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Cap. II, art. 20, § 2º, define a “faixa de fronteira” como uma área de até 150 Km de largura a partir do

<sup>1</sup> Entendendo como as diversas experiências de Estado (liberal, corporativista, conservadora, social democrata) que se desenvolveram no mundo a partir das ideias econômicas Keynesianas, da discussão dos direitos sociais e da nova discussão da relação entre Estado, sociedade e mercado que se desenvolveu no contexto do pós-guerra (COUTO, 2004).

limite físico com outro país, considerando-a como fundamental para a defesa do território e tendo sua ocupação e utilização reguladas por Lei. Considerando essa distância do limite com a Argentina, a maior parte dos municípios do Noroeste gaúcho enquadram-se nessa condição de faixa de fronteira e, da Região Funcional 7<sup>2</sup>, os 77 municípios estão nesta condição.

Toma-se como referência para a realização deste estudo os 15 municípios da Região Funcional 7 que fazem fronteira física com a Argentina e compara-se com outros 15 que não estão na condição de fronteira física, mas que apresentam estrutura socioeconômica semelhante. A partir dessa comparação busca-se estabelecer algumas inferências em termos de aplicação do fundo público em políticas sociais e suas possíveis relações com indicadores de desenvolvimento destes municípios. Esta opção por selecionar os municípios limítrofes e não limítrofes para a comparação não significa que se está restringindo o conceito de fronteira à uma dimensão meramente física de linha que separa um Estado Nacional de outro, mas sim representa uma opção metodológica que nos permite situá-los no contexto regional e estabelecer um recorte analítico.

O texto aqui proposto está estruturado em três partes fundamentais. Na primeira, apresenta-se os conceitos básicos que orientam o estudo. Na segunda, explicita-se a proposta metodológica empregada. Na terceira, aponta-se os resultados obtidos e alguns desafios para novas pesquisas.

## 2 | CONCEITOS BÁSICOS QUE ORIENTAM O ESTUDO

O estudo está referenciado em quatro conceitos básicos e na relação entre eles: fronteira, fundo público, políticas sociais e desenvolvimento. Estes conceitos já possuem vasta tradição de estudos no sentido de demarcar o “estado da arte” em cada um deles. Portanto, este texto não tem a pretensão de retomar estes estudos, mas sim estabelecer um recorte no sentido de deixar clara a compreensão com a qual se trabalha.

Grande parte da tradição dos estudos de fronteira remete aos clássicos da geografia política alemã e francesa, pois envolvem aspectos territoriais, sociais, econômicos, culturais, políticos e antropológicos, gerando múltiplos significados e possibilidades analíticas (CASTRO et al, 1995; BECKER; HAESBAERT; SILVEIRA, 1983). A afirmação dos Estados Modernos como forma predominante de organização sociopolítica associou a compreensão de fronteira às ideias de soberania, limite, identidade, poder e jogo de forças, acentuando os enfoques geopolítico e socioeconômico.

Com o advento da globalização, a partir das últimas décadas do século XX, a ideia de fronteira passa por novas ressignificações. Por um lado, constrói-se uma tradição de estudos que a entende como um conceito superado, pois se estaria configurando “um

---

2 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS (COREDES) foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e outras características similares (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

mundo sem fronteiras”, no qual a globalização tenderia a processos de homogeneização e dissolução das barreiras para a livre circulação de pessoas, mercadorias, capital e serviços (OHMAE, 1991 e 1996). Por outro, advoga-se a retomada do conceito de fronteira, quer como reação ao processo de globalização, ou via ampliação de seu escopo na direção de aspectos sociais, culturais e antropológicos (RODRIGUES, 2015; HORTELAN, 2016; SILVA; TOURINHO, 2017).

Estar na fronteira significa estar em um “espaço limite”, entre o pertencimento e o não pertencimento; entre a identidade e a diferença; entre o início e o fim; entre o ter e o não-ter; entre o ser e o não-ser. Porém, também representa um espaço de relações privilegiadas entre os diferentes; de alteridade; de fluidez; de contatos; de trocas; de interações (HORTELAN, 2016; SILVA; TOURINHO, 2017).

Neste estudo foca-se na dimensão da fronteira como “espaço limite” entre Estados Nacionais, permeada por múltiplas relações, tradições e interesses. A fronteira internacional pode fomentar e potencializar interações e possibilidades, mas também pode ampliar as dificuldades, ainda mais quando se registram percursos históricos marcados pelo predomínio de uma “Ideologia da Segurança Nacional”<sup>3</sup>, dificultando a manutenção, no longo prazo, de políticas e relações internacionais proativas em busca do desenvolvimento desses territórios. O caso brasileiro e, da região em estudo, aponta na direção dessa segunda tendência.

Os estudos sobre fundo público procuram ampliar as reflexões a respeito dos recursos e instrumentos que o Estado possui para implantar políticas públicas, para além do orçamento público. Salvador (2012) caracteriza o fundo público como “toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (p. 07) e nas demais dimensões de organização da sociedade, quer via empresas públicas, política monetária, fiscal e tributária ou orçamento público, visando o desempenho de suas múltiplas funções. Behring (2010), ao discutir fundo público, deixa evidente que o mesmo está diretamente ligado a interesses de classes e grupos, sendo sujeito a negociações, nas mais variadas e amplas arenas de disputa, na configuração de cada formação social, em cada momento histórico.

Neste estudo, ao se falar em orçamento público, ou mais especificamente em conjunto de “gastos”<sup>4</sup> inclusos nas despesas por função, executadas pelos municípios, se está entendendo como a parte do fundo público disponível aos municípios para ser aplicada na implantação de suas políticas. Varela, Martins e Corrar (2009) evidenciam que,

3 Pensamento que nasce na primeira metade do século XX, mas que se afirma no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e da guerra fria. Entende que a fronteira entre Estados Nacionais deve ser objeto de vigilância e defesa, no sentido da soberania absoluta sobre o território, pois, do outro lado, está o inimigo que ameaça sua soberania. Essa visão acaba por traduzir-se também nas dimensões internas, incentivando a percepção do outro/diferente como inimigo/ameaça que deve ser combatida ou, no mínimo, mantida certa distância vigilante.

4 Utiliza-se o termo “gastos” por ser o de uso corrente na administração pública e na legislação que rege a área da contabilidade pública no Brasil. O termo “gastos”, na linguagem corrente da população em geral, está eivado de caráter pejorativo, traduzindo uma visão de desperdício e falta de zelo, não adequadas quando se pretende compreender o montante de recursos públicos utilizados na prestação de serviços essenciais à população.

nos debates sobre o orçamento público, os “gastos sociais” ganharam projeção a partir do momento em que os indicadores sociais passaram a ser utilizados, por organismos internacionais, para avaliar as administrações públicas, os países e as regiões, em termos de qualidade e de desenvolvimento. Esta inter-relação entre orçamento público, gastos sociais, indicadores sociais e desenvolvimento já é tradição de debate em políticas sociais (ROTTA, 2007).

As políticas sociais, originadas da relação entre trabalho e capital, mediadas pela ação do Estado, a partir de meados do século XIX, são criadas para responder às novas exigências da expansão do capitalismo. Ao longo do século XX, as políticas sociais vão se afirmando na perspectiva de garantir direitos e consolidar relações mediadas entre trabalho e capital. As experiências de Estado Social foram fundamentais para isso. Porém, o processo de reestruturação capitalista, fundado no ideário neoliberal, tem atribuído às políticas sociais e aos direitos conquistados pelos trabalhadores muitas das mazelas da crise do Estado e da própria reprodução do capital, exigindo revisões e supressões de políticas e de direitos. Neste contexto urge reafirmar a visão das políticas sociais como “o conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública” (SPOSATI, 2002, p. 38), sendo instrumentos essenciais para garantir os direitos fundamentais do cidadão.

Ao realizar revisão de literatura a respeito das políticas sociais, Castro (2012) refere que não se pode falar da existência de uma definição inequívoca do que sejam políticas sociais, chamando a atenção para o fato de que as diversas concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, quanto com aspectos ligados à prática concreta. Apesar das dificuldades e limitações no estabelecimento de um conceito, Castro (2012) entende a política social como “sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado<sup>5</sup> que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1014), visando viabilizar a proteção social e a promoção social.

No que concerne à compreensão de desenvolvimento, a pesquisa que dá base à produção deste artigo filia-se ao enfoque histórico-estrutural, da tradição brasileira e latino-americana sistematizada nos escritos de Celso Furtado e Raúl Prebisch. Nesta tradição, a ideia de desenvolvimento possui ao menos três dimensões. A primeira, aponta para o necessário incremento da eficácia do sistema social de produção, na medida em que o mesmo, mediante a acumulação e o progresso técnico, eleva a produtividade de força de trabalho. A segunda, vincula-se à satisfação das necessidades humanas elementares da população, no sentido de garantir a dignidade e promover a cidadania. A terceira, reitera a importância de um projeto ideológico de futuro, que estabeleça objetivos claros, definidos

---

5 Pfeifer (2014) destaca que, embora sendo atribuição fundamental do Estado, as políticas sociais podem ser implementadas por instituições públicas estatais, não estatais e até mesmo privadas, porém coordenadas por uma política pública articulada.

na esfera política e a partir de interesses de grupos e classes sociais. Nesse sentido, entende-se que só haverá verdadeiro desenvolvimento quando existir um projeto social subjacente (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Perspectiva essa que é corroborada por Randolph (2016) ao afirmar que só haverá verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente. Um projeto de transformação da realidade na direção da realização das potencialidades humanas, como “alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade” ou “realização das potencialidades humanas em duas direções” (RANDOLPH, 2016, p. 53). De um lado, pela “exploração de potencialidades já presentes na realidade” (desenvolvimento endógeno, fundado na participação, que pode alargar o potencial de ação da coletividade, a autodeterminação e a liberdade); de outro, pela produção de potencialidades, externamente, “por meio da ativação de recursos materiais e simbólicos inexistentes até então, o que poderia estimular a mobilização de sujeitos sociais e políticos” (p. 53).

Nesta perspectiva analítica compreende-se que o desenvolvimento implica, portanto, em um processo de transformação da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza. Trata-se de um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais e em contextos concretos, conjugando crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo. É objeto do jogo de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais. É produto de relações tensas e contraditórias estabelecidas nas sociedades e na relação destas com as demais (ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

### **3 | METODOLOGIA UTILIZADA**

A pesquisa que dá base a este artigo vem sendo desenvolvida sob os aportes do método dialético, em suas categorias fundamentais da historicidade, da contradição e da totalidade. A historicidade no sentido da processualidade, da não naturalização dos fenômenos, da contextualização, do entendimento das suas vinculações objetivas com o real concreto vivido e com os espaços específicos. A contradição como possibilidade de perceber os diversos interesses em disputa, a não linearidade, os avanços, retrocessos e tensões que permeiam qualquer realidade concreta e suas manifestações. A totalidade como imperativo de perceber a interligação entre os diferentes elementos que compõem qualquer fenômeno, realidade ou manifestação do mesmo.

A metodologia adotada possui, predominantemente, o enfoque qualitativo, pois busca-se apontar tendências e possibilidades de articulação e inter-relação entre recursos do fundo público aplicados nas políticas sociais selecionadas e indicadores de desenvolvimento. Quanto aos procedimentos técnicos, trabalha-se com a revisão

bibliográfica, o estudo de documentos e a análise de dados secundários (PRODANOV; FREITAS, 2013). O desenho da pesquisa foi do tipo longitudinal retrospectivo, que permite a identificação das variações periódicas ocorridas em determinadas categorias, conceitos, eventos, variáveis, contextos ou comunidades (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). A variável acompanhada na sequência temporal, entre 2007 e 2015, foi o montante de despesas por funções aplicado nas políticas sociais selecionadas. Adotou-se uma amostragem de municípios, por conveniência e não probabilística, em face do interesse em estudar os municípios de fronteira com a Argentina, pertencentes à Região Funcional 7 dos COREDES e compará-los com municípios não fronteiriços, da mesma região, com perfis socioeconômicos semelhantes (porte populacional e estrutura econômica).

Foram selecionados os 15 municípios da Região Funcional 7 que fazem fronteira física com a Argentina e outros 15 que não estão no limite de fronteira (vide Quadro 01), perfazendo 30 municípios para um total de 77 que pertencem à Região Funcional 7. Como o objetivo é comparar os municípios em termos de aplicação do fundo público nas políticas sociais e sua possível repercussão nos indicadores de desenvolvimento, selecionou-se o conjunto das políticas de educação, cultura, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, previdência, assistência social e trabalho, que representam a quase totalidade dos “gastos sociais” dos municípios, identificados através das planilhas “gasto por função”. Estas planilhas dos 30 municípios foram extraídas da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>6</sup> e os dados foram organizados a partir das áreas de políticas sociais definidas e atualizados para a data de 31 de outubro de 2016, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), a fim de possibilitar comparações e análises.

De forma semelhante, para constituir os indicadores de desenvolvimento, utilizou-se como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) do estado do Rio Grande do Sul, disponível<sup>7</sup>, em sua série histórica, no site da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE), em seus três blocos de variáveis: educação, saúde e renda. Como houve mudança na metodologia de cálculo do IDESE em de 2006, delimitou-se o período de 2007 a 2015 para o estudo comparativo, uma vez que no mesmo utiliza-se a nova metodologia<sup>8</sup>. Sendo 2007 como o primeiro ano da IDESE com a aplicação da nova metodologia e 2015 como o último ano de dados disponíveis. Esse mesmo marco temporal foi utilizado na organização dos dados da aplicação do fundo público.

---

6 Entre os anos de 1997 a 2012 os dados das contas municipais eram disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Finanças Brasil – Dados Contábeis do Municípios (FINBRA). A partir de 2013, o Tesouro Nacional implantou o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Vide <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

7 Vide: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>

8 Vide: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/metodologia/>

## 4 | FUNDO PÚBLICO, POLÍTICAS SOCIAIS E DIFERENCIAIS NO DESENVOLVIMENTO: INDICATIVOS A PARTIR DA PESQUISA

O processo de pesquisa, especialmente nas ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, muito mais do que conduzir a resultados peremptórios, intenta compreender os fenômenos e apontar possibilidades. Neste intuito, este artigo quer apontar algumas constatações verificadas na pesquisa realizada e refletir sobre elas a partir do aporte teórico estabelecido como ferramenta analítica. Tratam-se de evidências provisórias que podem e devem ser submetidas a novos estudos no sentido qualificar os processos e os produtos.

Para a apresentação das constatações evidenciadas na pesquisa opta-se por analisar, em primeiro lugar, os valores *per capita* aplicados no total das políticas sociais de acordo com as planilhas de gasto por função, durante o período 2007 a 2015. Em um segundo momento demonstra-se os valores *per capita* aplicados nas políticas sociais de educação e cultura (grupo 01) e saúde, saneamento; habitação e urbanismo (grupo 02). Essa opção se dá, pois, esses dois grandes conjuntos de políticas sociais possuem um influxo direto nos indicadores presentes no IDESE em termos de educação (grupo 01) e saúde (grupo 02). Em cada um desses passos apresenta-se os indicadores do IDESE, no sentido de identificar possíveis correlações com os valores do fundo público aplicados.

Analisando os valores<sup>9</sup> *per capita* aplicados percebe-se, entre o início e o final do período, que todos os municípios apresentaram crescimento nos valores aplicados, tendo presente que os valores deflacionados (Vide quadro 01). Entre os municípios de fronteira que apresentam os maiores valores *per capita* aplicados destacam-se Porto Vera Cruz, Garruchos e Porto Mauá, enquanto os menores valores encontram-se em Crissiumal, Porto Xavier e Alecrim. Entre os não de fronteira, os maiores valores encontram-se em São José do Inhacorá, Nova Candelária e Senador Salgado Filho, enquanto os menores valores são apresentados por Tenente Portela, Cerro Largo e Guarani das Missões. Entre os trinta analisados, o município que apresenta o maior valor *per capita* aplicado, ao longo do período analisado, é Porto Vera Cruz (de fronteira). Enquanto os menores valores encontram-se em Cerro Largo (não fronteiriço).

Analisando os dados do IDESE do período constata-se que os 30 municípios melhoraram seus indicadores, evidenciando certa correlação com a ampliação dos valores do fundo público aplicados. Fica evidente que os municípios de fronteira apresentam melhoras mais significativas do que os não fronteiriços, mas também que seus indicadores ainda se encontram abaixo dos demais, em sua grande maioria. Dos trinta municípios pesquisados, 25 apresentaram crescimento dos indicadores acima da média estadual no período, que foi de 7,7% (FEE, 2018). O pior desempenho foi apresentado por Porto Xavier (1,5%), enquanto o melhor por Roque Gonzales (34%), sendo os dois municípios de fronteira.

9 Optou-se por representá-los em uma sequência que tomasse os anos ímpares para tornar possível a visualização, e um quadro apenas, dos municípios de fronteira e não fronteiriços, ao longo de todo o período. Os anos não expostos no quadro também foram objeto de estudo.

Percebe-se que a condição de fronteira não é o determinante para o desempenho, mas sim a opção de investimento do fundo público, pois Porto Xavier está entre os municípios que apresentam os menores valores *per capita* aplicados em políticas sociais entre os pesquisados. Em relação à média estadual do IDESE para 2015 (0,751%), 13 municípios de fronteira e 08 não fronteiriços encontram-se abaixo da mesma (quadro 01).

Municípios de Fronteira					Municípios que não são de fronteira						
Município	2007	2009	2011	2013	2015	Município	2007	2009	2011	2013	2015
Alecrim	1.808,37	2.211,04	2.462,04	2.485,01	2.460,96	Alegria	2.416,54	3.444,41	3.627,56	3.520,17	3.660,64
Crissiumal	1.794,47	1.964,83	2.383,25	2.348,70	2.486,44	Boa Vista do Buricá	2.034,21	2.635,03	2.794,34	2.548,52	2.725,01
Derrubadas	3.519,32	5.915,22	5.343,19	5.864,32	4.617,59	Bossoroca	2.584,07	3.425,91	3.467,24	3.333,25	3.204,09
Doutor Maurício Cardoso	2.789,14	3.226,36	3.463,34	3.858,59	3.357,22	Braga	2.955,39	2.973,13	4.483,93	3.867,66	3.316,04
Esperança do Sul	2.929,36	3.404,77	3.759,05	3.806,64	3.806,89	Cerro Largo	1.584,39	1.885,63	2.298,57	2.068,31	1.757,00
Garruchos	4.790,75	5.224,33	7.080,04	5.826,88	4.575,43	Guarani nas Missões	1.851,96	2.112,61	2.446,27	2.577,47	2.566,88
Novo Machado	3.217,48	3.582,41	3.957,41	3.778,82	4.124,42	Nova Candelária	4.283,32	4.131,82	4.843,36	4.882,80	4.877,99
Pirapó	3.808,19	4.102,76	4.587,06	4.620,76	4.899,99	São José do Inhacorá	3.675,31	4.281,31	4.236,83	5.222,91	5.172,36
Porto Lucena	2.123,39	2.699,94	2.820,83	2.889,68	*	São Martinho	2.178,69	2.802,80	2.900,16	2.981,13	3.133,94
Porto Mauá	3.909,19	3.996,77	5.086,20	4.985,46	5.101,33	São Miguel das Missões	2.521,96	2.782,45	2.903,66	3.441,80	3.514,60
Porto Vera Cruz	6.335,70	6.441,32	6.917,77	7.112,44	7.167,14	Sede Nova	3.746,41	3.378,33	4.265,66	4.247,78	4.666,37
Porto Xavier	1.833,65	2.190,99	2.238,63	2.484,60	2.357,42	Senador Salgado Filho	3.217,89	3.435,54	4.166,03	4.386,62	4.557,37
Roque Gonzales	1.992,01	3.074,85	2.693,34	3.022,36	3.115,76	Tenente Portela	1.590,56	1.868,74	2.104,93	2.205,35	2.071,91
São Nicolau	2.247,67	2.872,48	3.135,93	3.134,82	3.192,91	Tucunduva	2.252,67	2.325,54	3.069,70	2.754,28	2.996,50
Tiradentes do Sul	1.965,93	2.186,83	2.755,98	2.786,99	2.602,26	Vitória das Missões	2.951,14	4.330,90	3.740,65	3.816,81	3.747,14

Municípios de fronteira					Municípios não fronteiriços						
Município	2007	2009	2011	2013	2015	Município	2007	2009	2011	2013	2015
Alecrim	0,623	0,617	0,625	0,677	0,692	Alegria	0,657	0,677	0,693	0,713	0,756
Crissiumal	0,660	0,669	0,701	0,737	0,742	Boa Vista do Buricá	0,730	0,730	0,747	0,790	0,796
Derrubadas	0,681	0,653	0,688	0,696	0,728	Bossoroca	0,678	0,704	0,671	0,740	0,745
Doutor Maurício Cardoso	0,684	0,682	0,725	0,742	0,757	Braga	0,604	0,628	0,642	0,688	0,684
Esperança do Sul	0,555	0,577	0,620	0,646	0,674	Cerro Largo	0,722	0,745	0,754	0,788	0,791
Garruchos	0,604	0,603	0,622	0,675	0,724	Guarani das Missões	0,671	0,665	0,713	0,732	0,733
Novo Machado	0,653	0,631	0,673	0,735	0,748	Nova Candelária	0,764	0,825	0,786	0,803	0,804
Pirapó	0,638	0,630	0,631	0,670	0,711	São José do Inhacorá	0,698	0,705	0,773	0,802	0,779
Porto Lucena	0,642	0,649	0,665	0,677	0,708	São Martinho	0,689	0,693	0,736	0,775	0,784
Porto Mauá	0,683	0,699	0,687	0,726	0,739	São Miguel das Missões	0,668	0,676	0,672	0,729	0,729
Porto Vera Cruz	0,607	0,612	0,622	0,701	0,706	Sede Nova	0,705	0,697	0,717	0,754	0,737
Porto Xavier	0,662	0,654	0,653	0,699	0,670	Senador Salgado Filho	0,625	0,678	0,673	0,736	0,731
Roque Gonzales	0,585	0,629	0,673	0,704	0,785	Tenente Portela	0,625	0,656	0,699	0,721	0,724
São Nicolau	0,570	0,562	0,604	0,631	0,685	Tucunduva	0,743	0,771	0,775	0,795	0,784
Trindade do Sul	0,624	0,640	0,659	0,696	0,710	Vitória das Missões	0,638	0,639	0,628	0,695	0,715

\* Dados não informados.

Quadro 01: Valores *per capita* aplicados em Políticas Sociais X Desempenho no IDESE -2007 – 2015.

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de BRASIL (2013 e 2016) e FEE (2018).

Os dados apresentados no quadro acima não permitem inferir que a condição de fronteira seja fator determinante na destinação ou não de recursos do fundo público para as políticas sociais. Muito menos que o determinante seja o tamanho do município ou seu desempenho em termos de Produto Interno Bruto (PIB). Essa constatação vem corroborar



resultados já apresentados em pesquisas anteriores (ROTTA, 2007 e 2012; ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017).

Tomando como referência os valores *per capita* aplicados em educação e cultura percebe-se, de forma geral, uma tendência de crescimento nos montantes aplicados, como destacado anteriormente. Porto Vera Cruz, Garruchos e Derrubadas são os de fronteira que mais investem. Nova Candelária, São José do Inhacorá e Senador Salgado filho são os não fronteiriços que mais investem. Consta-se que o elemento fronteira não é determinante, como evidenciado no caso geral das políticas sociais. Evidencia-se que o município que menos investe, ao longo de todo o período, é Cerro Largo, com valores três vezes menor do que o que mais investe, que é Nova Candelária; os dois, municípios não fronteiriços.

Municípios de Fronteira						Municípios que não são de fronteira					
Município	2007	2009	2011	2013	2015	Município	2007	2009	2011	2013	2015
Alecrim	468,53	582,59	500,88	524,81	525,53	Alegria	599,88	716,89	1.018,79	683,74	673,67
Crissiumal	419,26	526,29	660,01	734,28	858,06	Boa Vista do Buricá	523,28	599,88	581,73	671,72	680,25
Derrubadas	905,94	999,93	1.390,39	1.473,50	1.395,10	Bossoroca	721,45	847,46	843,69	875,34	904,66
Doutor Maurício Cardoso	630,65	606,90	606,51	686,25	686,61	Braga	663,62	633,37	940,21	907,11	779,33
Esperança do Sul	653,61	773,47	860,04	1.161,32	957,48	Cerro Largo	321,84	355,83	522,02	424,71	360,79
Garruchos	1.313,11	1.284,81	1.631,35	1.324,77	958,63	Guarani nas Missões	490,37	485,11	547,21	670,37	652,58
Novo Machado	594,85	464,29	597,20	514,73	537,87	Nova Candelária	1.136,58	823,36	1.240,78	1.162,73	1.054,99
Pirapó	1.008,95	993,42	600,22	995,09	1.020,97	São José do Inhacorá	960,15	778,96	762,28	984,38	1.193,43
Porto Lucena	587,65	509,95	522,22	584,00	*	São Martinho	541,51	698,47	757,73	681,83	665,88
Porto Mauá	960,81	659,77	823,64	843,07	844,47	São Miguel das Missões	718,82	919,26	739,73	979,20	918,17
Porto Vera Cruz	1.461,66	1.097,19	907,77	1.035,74	1.038,66	Sede Nova	760,73	821,44	943,26	996,84	934,65
Porto Xavier	429,93	646,01	630,23	670,00	630,09	Senador Salgado Filho	931,61	738,65	707,52	989,05	1.098,76
Roque Gonzales	570,48	683,22	688,85	751,66	761,39	Tenente Portela	349,95	400,07	553,66	588,69	495,30
São Nicolau	582,43	643,70	676,42	658,32	698,26	Tucunduva	487,27	397,60	432,76	477,94	505,57
Tiradentes do Sul	553,35	694,04	599,69	692,79	686,07	Vitória das Missões	599,01	707,39	816,27	763,12	789,01

Quadro 02: Valores *per capita* aplicados em Educação, 2007 – 2015.

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de BRASIL (2013 e 2016).

Quando se analisam os dados do IDESE no quesito Educação, constata-se que ocorreram crescimentos significativos no indicador da grande maioria dos municípios. Chama atenção o resultado negativo de Porto Xavier, o único que reduziu seu indicador ao longo da série analisada, corroborando o que já se destacou anteriormente. Também se percebe uma associação nítida entre os destaques nos valores aplicados e a melhoria dos indicadores, como são os casos de Porto Vera Cruz (43%) e de Garruchos (39,5%). Em relação à média estadual para 2015 (0,698), evidencia-se que 6 municípios não fronteiriços e 4 de fronteira encontram-se abaixo da mesma, mais uma vez corroborando a assertiva de que não é apenas o dado fronteira o elemento determinante. Vide quadro abaixo.

Municípios de fronteira						Municípios que não são de fronteira					
Municípios	2007	2009	2011	2013	2015	Municípios	2007	2009	2011	2013	2015
Alecrim	0,639	0,606	0,568	0,694	0,753	Alegria	0,665	0,653	0,651	0,689	0,773
Crissiumal	0,708	0,661	0,718	0,780	0,767	Boa Vista do Buricá	0,752	0,750	0,730	0,761	0,794
Derrubadas	0,654	0,614	0,724	0,719	0,774	Bossoroca	0,687	0,718	0,668	0,759	0,756
Doutor Maurício Cardoso	0,716	0,707	0,727	0,726	0,776	Braga	0,647	0,664	0,677	0,715	0,683
Esperança do Sul	0,460	0,465	0,531	0,535	0,634	Cerro Largo	0,664	0,676	0,684	0,761	0,782
Garruchos	0,533	0,512	0,540	0,614	0,742	Guarani das Missões	0,679	0,605	0,701	0,709	0,736
Novo Machado	0,645	0,603	0,686	0,764	0,788	Nova Candelária	0,645	0,717	0,726	0,748	0,750
Pirapó	0,675	0,635	0,661	0,711	0,766	São José do Inhacorá	0,684	0,694	0,784	0,795	0,763
Porto Lucena	0,688	0,650	0,675	0,656	0,748	São Martinho	0,706	0,688	0,723	0,763	0,794
Porto Mauá	0,751	0,768	0,715	0,754	0,779	São Miguel das Missões	0,520	0,528	0,547	0,608	0,654
Porto Vera Cruz	0,546	0,571	0,565	0,748	0,782	Sede Nova	0,659	0,625	0,688	0,688	0,680
Porto Xavier	0,724	0,701	0,684	0,753	0,714	Senador Salgado Filho	0,535	0,623	0,569	0,649	0,669
Roque Gonzales	0,590	0,626	0,669	0,740	0,691	Tenente Portela	0,609	0,671	0,738	0,714	0,680
São Nicolau	0,547	0,544	0,598	0,570	0,670	Tucunduva	0,758	0,791	0,789	0,831	0,814
Tiradentes do Sul	0,655	0,618	0,637	0,708	0,682	Vitória das Missões	0,600	0,584	0,574	0,699	0,744

Quadro 03: IDESE Educação, 2007 – 2015.

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de FEE (2018).

Tomando como referência os dados de aplicação em saúde e saneamento e em habitação e urbanismo percebe-se que para o primeiro grupo (saúde e saneamento) há uma tendência de crescimento em quase todos os municípios até o ano de 2013, invertendo-se em 2014 e 2015. Em 2015, 21 municípios apresentaram tendência de queda nos valores per capita aplicados em saúde e saneamento, sendo doze de fronteira e nove não fronteiriços. Pode-se inferir que a crise econômica nacional tenha sido um dos fatores básicos para explicar esse fato. Em relação à aplicação do fundo público em habitação e urbanismo percebe-se uma oscilação que impede análise mais objetivas, evidenciando que esta área não está presente nas prioridades de investimento dos municípios. Em estudos anteriores (ROTTA, 2007 e 2012; ROTTA; LAGO; ROSSINI, 2017) já se chamou a atenção para isso e se ligou este fato à compreensão dominante nos municípios de que estas áreas são de responsabilidade dos governos estadual e federal. Vide quadro 04.

Municípios de Fronteira	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento
	2007	2007	2009	2009	2011	2011	2013	2013	2015	2015
Alecrim	138,91	449,76	180,37	508,82	121,59	602,06	66,12	670,43	26,36	578,65
Crissiumal	182,59	309,98	215,78	393,15	213,64	469,53	148,47	499,24	197,51	622,40
Derrubadas	133,15	843,20	1891,35	1069,89	825,68	979,17	702,38	1283,21	112,48	1028,16
Doutor Maurício Cardoso	0,00	591,97	0,00	764,73	1,91	789,11	23,46	977,64	185,41	951,19
Esperança do Sul	309,76	611,15	559,73	792,37	278,77	983,09	26,94	1006,78	100,54	936,91
Garruchos	36,86	1092,21	111,88	1223,58	95,59	1623,24	8,75	1640,62	2,74	1133,28
Novo Machado	80,05	555,50	0,00	866,55	170,34	1197,63	84,43	1461,26	56,84	1272,57
Pirapó	57,21	912,02	20,78	1183,54	140,13	767,01	995,09	1432,29	55,15	1347,13
Porto Lucena	1,58	538,41	21,46	677,53	105,85	623,01	33,72	728,68	*	*
Porto Mauá	62,59	851,55	36,74	1091,33	202,37	1163,90	35,65	1465,03	22,36	1440,41
Porto Vera Cruz	383,30	946,99	313,11	1260,62	476,91	1332,76	295,64	1559,80	99,71	1463,87
Porto Xavier	14,01	479,63	30,77	546,03	71,58	639,61	5,53	745,74	9,60	623,97
Roque Gonzales	80,54	384,81	69,70	594,47	189,04	621,19	60,01	752,28	81,74	691,42
São Nicolau	4,41	445,08	169,87	527,04	344,38	679,20	169,85	752,91	142,81	680,18
Tiradentes do Sul	260,86	477,10	318,09	572,39	368,48	767,05	331,81	788,91	105,14	664,21

Municípios não Fronteiriços	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Saúde e Saneamento
	2007	2007	2009	2009	2011	2011	2013	2013	2015	2015
Alegria	270,06	578,91	405,04	768,70	352,93	730,64	363,79	879,60	449,72	923,42
Boa Vista do Buricá	106,91	372,97	165,42	427,73	404,82	485,00	85,69	609,28	140,36	687,09
Bossoroca	36,34	548,98	122,19	624,08	149,35	689,26	35,95	874,46	30,30	12,29
Braga	75,21	554,89	68,88	790,19	156,54	1420,62	89,24	1081,20	112,66	822,43
Cerro Largo	128,10	263,51	177,17	326,95	224,29	420,71	203,33	505,19	172,72	429,15
Guarani nas Missões	143,52	278,24	138,06	302,22	217,39	494,46	115,80	505,47	118,08	511,53
Nova Candelária	113,11	626,93	63,22	815,49	316,22	890,74	152,55	1034,95	123,90	1130,15
São José do Inhacorá	155,49	835,38	191,76	954,31	209,22	1054,41	121,47	1251,72	106,86	1089,92
São Martinho	50,97	430,73	150,01	543,26	297,87	649,97	312,70	690,44	23,16	642,21
São Miguel das Missões	134,59	520,98	142,24	567,97	24,57	600,32	35,17	768,78	27,71	738,91
Sede Nova	211,89	346,53	32,06	730,39	477,64	427,20	184,99	989,07	405,95	955,59
Senador Salgado Filho	197,42	680,66	296,14	801,08	729,34	874,31	249,18	1017,88	270,02	1019,48
Tenente Portela	129,60	298,49	156,40	450,66	142,04	457,54	134,79	554,71	116,51	539,08
Tucunduva	137,15	456,45	134,85	506,51	272,78	616,96	37,42	769,99	57,33	763,09
Vitória das Missões	133,96	549,36	1144,68	742,16	155,87	857,33	87,08	940,84	109,37	867,97

Quadro 04: Valores *per capita* aplicados em Saúde e Saneamento e em Habituação e Urbanismo, 2007 – 2015.

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de BRASIL (2013 e 2016).

Quando se buscam relações destes recursos aplicados com os indicadores do IDESE, o foco se volta para os dados relativos à saúde representados no mesmo. É evidente que os indicadores de saúde são os mais elevados na composição do IDESE em quase todos os municípios analisados, sendo, os mesmos, grandes responsáveis pela elevação do IDESE Geral. Por outro lado, percebe-se que as oscilações nos intervalos de dois anos são bens mais frequentes do que as constatadas no IDESE Educação e no Geral, denotando que a redução de recursos apresenta impactos imediatos nos indicadores. Comparando o início e o final da série, constata-se que 10 municípios, cinco de fronteira

e cinco não fronteiriços, pioraram seus indicadores, o que, representa um alerta para os formuladores de políticas públicas.

Municípios de fronteira					Municípios que não são de fronteira						
Municípios	2007	2009	2011	2013	2015	Municípios	2007	2009	2011	2013	2015
Alecrim	0,812	0,801	0,825	0,807	0,791	Alegria	0,801	0,818	0,851	0,820	0,851
Crissiumal	0,807	0,837	0,833	0,825	0,847	Boa Vista do Buricá	0,831	0,830	0,849	0,887	0,868
Derrubadas	0,806	0,827	0,824	0,784	0,849	Bossoroca	0,772	0,781	0,777	0,786	0,815
Doutor Maurício Cardoso	0,784	0,764	0,822	0,812	0,800	Braga	0,759	0,800	0,784	0,821	0,868
Esperança do Sul	0,794	0,807	0,829	0,840	0,855	Cerro Largo	0,870	0,872	0,858	0,839	0,867
Garruchos	0,823	0,787	0,794	0,794	0,813	Guarani das Missões	0,801	0,803	0,819	0,818	0,808
Novo Machado	0,830	0,778	0,757	0,807	0,821	Nova Candelária	0,801	0,810	0,847	0,817	0,807
Pirapó	0,827	0,798	0,764	0,780	0,816	São José do Inhacorá	0,856	0,851	0,893	0,872	0,841
Porto Lucena	0,791	0,837	0,793	0,783	0,813	São Martinho	0,806	0,821	0,841	0,826	0,844
Porto Mauá	0,829	0,851	0,843	0,872	0,868	São Miguel das Missões	0,825	0,830	0,816	0,823	0,799
Porto Vera Cruz	0,822	0,818	0,812	0,792	0,795	Sede Nova	0,836	0,843	0,804	0,832	0,827
Porto Xavier	0,810	0,813	0,809	0,815	0,780	Senador Salgado Filho	0,769	0,810	0,834	0,830	0,820
Roque Gonzales	0,761	0,806	0,821	0,824	0,826	Tenente Portela	0,793	0,792	0,798	0,823	0,844
São Nicolau	0,776	0,724	0,753	0,799	0,834	Tucunduva	0,853	0,870	0,850	0,839	0,834
Tiradentes do Sul	0,764	0,788	0,771	0,799	0,817	Vitória das Missões	0,784	0,797	0,783	0,813	0,832

Quadro 05: IDESE Saúde, 2007 – 2015.

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de FEE (2018).

Comparados os desempenhos dos municípios de fronteira e os não fronteiriços percebem-se pequenas vantagens para os segundos, na medida em que nestes, apenas 4 municípios encontram-se abaixo da média estadual do indicador saúde (0,817). Nos municípios de fronteira são 7 abaixo da média estadual. O município de melhor desempenho foi Braga, não fronteiriço, que passou de 0,759, em 2007, para 0,868, em 2015. Enquanto o pior desempenho foi evidenciado por Porto Xavier (da fronteira), que passou de 0,810, em 2007, para 0,780, em 2015.

## 5 | CONCLUSÃO

A correlação entre valores do fundo público aplicado nas políticas sociais e indicadores de desenvolvimento é amplamente comprovada na literatura das ciências sociais e sociais aplicadas, especialmente em municípios de pequeno porte. Essa relação se consolida a partir da afirmação de que só há desenvolvimento quando se estende os benefícios do crescimento econômico, gerando condições de vida decente para todos. Vida decente supõe acesso à educação, saúde, assistência, saneamento básico, habitação, trabalho, segurança, entre outros direitos fundamentais do cidadão, garantidos por uma

ação incisiva do Estado, quer de forma direta ou em parceria com organizações da sociedade, via políticas públicas.

No estudo realizado identificou-se a correlação entre aplicação do fundo público e indicadores de desenvolvimento, pois evidenciou-se que o aumento dos valores *per capita* aplicados nas políticas sociais teve sintonia com a melhora dos indicadores de desenvolvimento, representados nos dados relativos à educação (de forma mais consistente), à saúde e ao indicador síntese do IDESE. Os municípios que mais ampliaram os valores *per capita* aplicados em políticas sociais, independente se de fronteira ou não fronteiriços, tiveram desempenhos melhores do que os que não ampliaram, comparando-se os dados do IDESE para o período.

Mesmo que se tenha comprovado o que já vem sendo evidenciado em outros estudos, que os municípios de fronteira apresentam indicadores de desenvolvimento abaixo dos não de fronteira, os diferenciais de aplicação do fundo público em políticas sociais não se mostraram suficientes para explicar os diferenciais de desenvolvimento, exigindo novas perspectivas de estudos.

## REFERÊNCIAS

BECKER, B. K.; HAESBAERT, R.; SILVEIRA, C. (orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I. et al. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. Parte 1.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. **SICONFI** – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília: Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL – TESOURO NACIONAL. FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN, 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-aneais>>. Acesso em: 29 set. 2014.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO et al. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios – IDESE**. Porto Alegre: FEE, 2018. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>>. Acesso em: 25 out. 2018.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

HORTELAN, Luiza T. A questão do território fronteiriço e suas articulações com gênero nas ciências sociais brasileiras: conceitos, usos, tradições, lugares. **ANAIS 40º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, Minas Gerais, 24 a 28 out. 2016. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/papers-40-encontro/st-10/st18-7/10327>>. Acesso em: 27 out. 2018.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-nação**. A ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OHMAE, Kenichi. **O mundo sem fronteiras: poder e estratégia em uma economia global**. Tradução de Maria Cláudia O. Santos. São Paulo: Makron; McGraw-Hill, 1991.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2.ed., Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RANDOLPH, Rainer. A tríade do desenvolvimento, planejamento e política (poder): proposições para investigações de transformações e políticas regionais. In: ETGES, V. E; CADONÁ, M. A. (orgs.). **Globalização em tempos de regionalização – repercussões no território**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016, p. 39-62.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfis – Regiões Funcionais de Planejamento**. Porto Alegre: SEPLAN-RS/DEPLAN, 2015.

RODRIGUES, Aline Lima. Fronteira e território: considerações conceituais para a compreensão da dinâmica do espaço geográfico. **Revista Produção Acadêmica**, Porto Nacional (TO), n. 2, p. 139-157, dez. 2015.

ROTTA, Edeimar. Desenvolvimento regional e políticas sociais: um estudo do Noroeste do Rio Grande do Sul na primeira década do século XXI. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 74 - 91, jan./jul. 2012.

ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, Edeimar; LAGO, Ivann C; ROSSINI, Neusa. Disputa pelo fundo público municipal: as políticas sociais na trajetória de duas décadas no Noroeste do Rio Grande do Sul. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 495-510, ago./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/27554/16427>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 14, n.2, p. 04-22, Jan./Jun. 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/UFFS/Downloads/12263-54920-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5.ed, São Paulo: Penso, 2013.

SILVA, Marlon L; TOURINHO, Helena L. Z. Território, territorialidade e fronteira: o problema dos limites municipais e seus desdobramentos em Belém/PA. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2017 jan./abr., 9(1), 96-109. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v9n1/2175-3369-urbe-2175-3369009001AO09.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2018.

SPOSATI, Aldaíza de O. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: MAIA, Marilene (org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. **Caderno Ideação**. Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002. p. 33- 53.

VARELA, Patrícia S; MARTINS, Gilberto de A; CORRAR, Luiz J. Perfil dos gastos públicos *versus* perfil econômico-social dos municípios paulistas. **RCO – Revista de Contabilidade e Organizações**, FEARP/USP, v. 3, n. 5, p. 80 - 97 jan./abr. 2009.

# CAPÍTULO 4

## SOCIEDADES COOPERATIVAS PRODUCTORAS Y SU FUNCIÓN EN LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Data de aceite: 01/09/2021*

### **Ana Luz Ramos-Soto**

Universidad Autónoma Benito Juárez de  
Oaxaca (UABJO)  
Oaxaca – México  
<https://orcid.org/0000-0001-8167-2631>

### **Igor Rivera**

Instituto Politécnico Nacional  
Ciudad de México - México  
<https://orcid.org/0000-0002-4911-3263>

### **Denise Díaz de León**

Instituto Politécnico Nacional  
Ciudad de México - México  
<https://orcid.org/0000-0002-7312-7198>

### **Jovany Arley Sepúlveda Aguirre**

Corporación Universitaria Americana  
Medellín, Antioquia, Colombia  
<https://orcid.org/0000-0002-1047-6673>

El trabajo de las sociedades cooperativas productoras de bienes y servicios y su función en la vulnerabilidad social en la Ciudad de México, es resultado del trabajo interdisciplinario desarrollado en una estancia corta de investigación de docentes de la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) con miembros del Doctorado en Gestión y Políticas de Innovación del Instituto Politécnico Nacional (IPN)-Nodo UPIICSA y de la Maestría en Ciencias en Estudios Interdisciplinarios para las Pequeñas y Medianas Empresas. Se agradecen a la UABJO por los apoyos económicos de la Estancia de investigación, así como al proyecto 20195768 de la SIP-IPN y al Grupo de Investigación en Cooperativismo y Organizaciones Sociales y Solidarias por el acceso a la información y la discusión de los datos de este documento.

**RESUMEN:** Las cooperativas son organizaciones sociales que realizan actividades económicas, aunque también tienen un compromiso con la sociedad. En este documento se estudian este tipo de organizaciones con alto grado de vulnerabilidad, las cuales participan en un programa gubernamental de apoyo a Cooperativas en la Ciudad de México. Se busca responder a la pregunta si la vulnerabilidad social tiene una relación con las cooperativas productivas, debido a la generación de empleos. Entre los hallazgos que se pueden observar tenemos que los indicadores que miden la vulnerabilidad social en las sociedades cooperativas son la calidad de vida, el empoderamiento femenino, la inclusión y el área geográfica donde se ubican las organizaciones.

**PALABRAS CLAVE:** Sociedades, cooperativas, vulnerabilidad.

## AS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUTORES E O SEU PAPEL NA VULNERABILIDADE SOCIAL NA CIDADE DO MÉXICO

**RESUMO:** As cooperativas são organizações sociais que realizam atividades econômicas, embora também tenham um compromisso com a sociedade. Este documento estuda este tipo de organizações com um elevado grau de vulnerabilidade, que participam num programa governamental de apoio a cooperativas na Cidade do México. Procura responder à questão se a vulnerabilidade social tem uma relação com as cooperativas produtivas, devido à geração de emprego. Entre as constatações que podem ser observadas estão que os indicadores que



medem a vulnerabilidade social nas sociedades cooperativas são a qualidade de vida, o empoderamento feminino, a inclusão e a área geográfica onde as organizações estão localizadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sociedades, cooperativas, vulnerabilidade.

## COOPERATIVE PRODUCTION COMPANIES AND THEIR ROLE IN SOCIAL VULNERABILITY IN MEXICO CITY

**ABSTRACT:** Cooperatives are social organizations that carry out economic activities, although they also have a commitment to society. This document examines this type of organizations with a high degree of vulnerability, which participate in a government program to support Cooperatives in Mexico City. It seeks to answer the question if social vulnerability has a relationship with productive cooperatives, due to job creation. Among the findings that can be observed, we have that the indicators that measure social vulnerability in cooperative societies are quality of life, female empowerment, inclusion and the geographical area where organizations are located.

**KEYWORDS:** Societies, cooperatives, vulnerability.

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Ley General de Sociedades Cooperativas en México, en su artículo segundo, menciona que una sociedad cooperativa es “una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios” (LGSC, 1994). Los principios y valores que rigen a estas organizaciones son los ejes de su función en el combate a la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Éste trabajo parte de esa definición para identificar la función de las cooperativas legalmente constituidas en la vulnerabilidad social.

Con la intención de generar fuentes de trabajo dignas para los habitantes de la Ciudad de México que se encuentran en situación de vulnerabilidad, la Secretaría de Trabajo y fomento al Empleo de la Ciudad de México (STyFE), diseñó e implementó desde el año 2015, el programa “Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas de la CDMX” (Cooperativas CDMX). Este programa pretende la generación y fortalecimiento de las cooperativas de la Ciudad, mediante un recurso económico para la compra de maquinaria y equipo, así como con una formación cooperativa y asesoría técnica especializada para el fortalecimiento de sus procesos productivos y comerciales.

La asesoría técnica, consiste en cursos de capacitación, consultorías y prácticas de fortalecimiento, las cuales han estado a cargo del Instituto Politécnico Nacional, donde un grupo de investigadores y estudiantes se han dado a la tarea de diseñar, a partir de las necesidades de las cooperativas, un plan de fortalecimiento y seguimiento.

Por otro lado, las cooperativas que se han apoyado son organizaciones con una alta conciencia social, interesadas en contribuir al bienestar de su comunidad, por ello, el objetivo de este trabajo de investigación es analizar la función de las sociedades cooperativas en la vulnerabilidad social en la Ciudad de México, a través de una metodología aplicada en estudios de campo, de gabinete, descriptiva, y correlacional, con datos de las cooperativas que participaron en el subprograma Fortalecimiento (es decir, cooperativas con más de un año de existencia), del programa “Apoyo para el Desarrollo de Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México 2017”, de donde se le dio respuesta a la pregunta e hipótesis de la investigación.

El trabajo tiene los siguientes apartados: el planteamiento del problema, en donde se describe el marco de referencia, la problemática y la metodología, posteriormente el estado de arte y los resultados del trabajo de investigación para posteriormente terminar en las conclusiones

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

De acuerdo al informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) en donde analiza la situación del mercado laboral, el empleo vulnerable y la pobreza de los trabajadores, se estima una tasa de desempleo en México del 3.6% en el año 2018, reportando que el empleo vulnerable en las mujeres es del 43%. Del mismo modo analiza a nivel mundial la situación laboral en donde se observa que el empleo vulnerable se ha estancado a partir del año 2012, lo que significa que cerca de 1,400 millones de trabajadores ocupan un empleo vulnerable, previendo que para el año 2019 se sumen 35 millones, por lo que de acuerdo a esta información el empleo vulnerable afecta a tres de cada cuatro trabajadores.

Uno de los problemas de la economía mexicana es el desempleo, visto como la incapacidad que tiene el aparato productivo de generar empleos que absorban la mano de obra que ofertan las universidades. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, el número de empleos que debe generar la economía mexicana por año es de aproximadamente un millón cien mil empleos (Napoles & Díaz, 2015) por lo que al no generarse ese número de empleos se vuelve un problema social para la economía, dando lugar a fenómenos como la informalidad, delincuencia, migración y salarios bajos.

Por otro lado, el hecho de que la población desempleada se incorpore a un empleo con salarios bajos genera un incremento en la pobreza, en este sentido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su comunicado de prensa número nueve presenta la historia de la pobreza en México, reportando que para el año 2010 el 41.6% de la población se encontraba en situación de pobreza, ya en 2012 aumentó a 45.5% el número de pobres, en 2014 subió a 46.2%, no así para el año 2016 donde

levemente disminuye a 43.2% de la población en situación de pobreza lo cual da como resultado 53.4 millones de personas de esta realidad (CONEVAL, 2017), de los 127,540,423 habitantes que se reportaron en ese periodo de estudio en 2016 en el país. La pobreza extrema en México en el 2016, se reporta en 9.4 millones de personas, siendo el 7.6% de la población mexicana dentro de ese grupo, el cual se vio disminuido del año 2010 al 2016, ya que en el año 2010 se reportaban 12,964,690 personas en pobreza extrema. Acumulando el número de pobres y el de pobres extremos en el 2016, tenemos que para ese año suman el 50.9% de la población. Del mismo modo, los fenómenos sociales como lo es la corrupción, drogadicción y violencia han aumentado la inseguridad en las áreas urbanas, fenómenos que se pueden entender desde el punto de vista de los niveles de pobreza y desigualdad económica que se vive al interior de las ciudades y que deja a las familias en vulnerabilidad social. Tomando en cuenta estos datos, se puede notar una vinculación entre el desempleo, el empleo precario, la vulnerabilidad y la pobreza. De ahí la importancia de esta investigación, que tiene como eje rector la siguiente pregunta de investigación ¿Cuál es la función de las sociedades cooperativas productoras en la Ciudad de México en la vulnerabilidad social?

## ESTADO DEL ARTE

El empleo vulnerable de acuerdo a la OIT se define como “la suma de los trabajadores con empleo independiente y los trabajadores familiares no remunerados. Es menos probable que estas personas tengan acuerdos formales de trabajo. Por lo tanto, es más probable que carezcan de condiciones de trabajo decentes, seguridad social apropiada y una ‘voz’ a través de sindicatos y otras organizaciones similares. Con frecuencia, el empleo vulnerable está caracterizado por ingresos inadecuados, baja productividad y condiciones de trabajo difíciles, que socavan los derechos fundamentales de los trabajadores” (Johnson, 2010).

Los desequilibrios macroeconómicos, las inadecuadas políticas macroeconómicas, han conducido a altas tasas de inflación en países de América Latina y el Caribe, afectando a la economía, reportándose bajas tasas de crecimiento económico, lo que a su vez genera desempleo o los empleos que existen son de baja remuneración (Sánchez & Sauma, 2011). Lo anterior puede explicar cómo se vuelve un círculo vicioso, dado que estos empleos generan un grupo de población vulnerable, ya que siguen en la pobreza o con marcadas desigualdades económicas, lo que demuestra la vulnerabilidad económica y social de estos países de América Latina.

Investigadores como Cruz Rock, Tello Iturbe y Rojas Rodríguez (2016) afirman que la vulnerabilidad social surge por la falta de planeación ante un crecimiento desordenado de las ciudades. Como consecuencia se tiene el empobrecimiento de las áreas donde se da ese crecimiento generado por el aumento de la población en las urbes, ya sea por la emigración de las zonas rurales a las urbanas. Dentro de las características que tiene la

población que llega a las urbes se pueden observar bajos niveles educativos, analfabetismo y la mayoría de estas personas trabajan en la informalidad.

La vulnerabilidad social es un rasgo dominante de la realidad social. Tomando en cuenta el nuevo modelo económico, donde existe una economía abierta, que provoca cambios sociales, económicos y culturales, se deja indefenso a un grupo social de la población de bajos ingresos. Para Pizarro (2001) la vulnerabilidad social tiene dos componentes explícitos: a) la inseguridad que experimenta un grupo social, una comunidad o los individuos en sus condiciones de vida como consecuencia de un evento económico o por un fenómeno natural, y b) el resultado de ese evento y las estrategias que utilizan las personas que forman una comunidad para enfrentar ese hecho económico o fenómeno natural, pero también expresa la incapacidad que tienen los grupos sociales que están inmersos en la pobreza de salir de esa condición.

Del mismo modo hace una diferenciación de la población de las áreas rurales a las urbanas, con respecto a los ingresos monetarios, dado que la población que vive con ingresos por debajo de la línea de la pobreza en el campo, no todos son calificados como vulnerables, y en cambio, la población que trabaja en las áreas urbanas están sujetas a un salario laboral y sus ingresos dependen del mercado laboral y se enfrentan a las reglas del juego del patrón de desarrollo vigente.

Otro elemento a considerar es que dentro de los grupos vulnerables sociales se encuentran los trabajadores por cuenta propia, dado que se enfrentan a la inestabilidad y precariedad en el empleo y al crecimiento de la economía informal. Del mismo modo, el acceder al empleo formal en las ramas modernas se encuentra restringido por la mano de obra calificada, por lo que la población en edad de trabajar se incorpora a las pequeñas y medianas empresas o las micro donde los salarios son bajos. Aquí podemos vincular nuevamente la vulnerabilidad social y el empleo.

Los patrones de desarrollo en la economía mexicana han generado una proliferación de la educación privada, en donde no toda la población tiene acceso a nuevas carreras que el mercado demanda, por lo que el capital humano es otra dimensión en donde se encuentran indefensas las personas (Pizarro, 2001). De acuerdo a esta situación, podemos enunciar que es un factor de vulnerabilidad social el hecho que las personas se encuentran en la situación señalada, dado que tienen restricciones para acceder al mercado de trabajo.

Si bien es cierto que en México aún no se han realizado estudios sobre cómo las crisis económicas impactan a la vulnerabilidad social en el caso de las cooperativas, si existen trabajos de investigación realizados en España en el análisis de las cooperativas ante la vulnerabilidad social provocada por las crisis económicas (Galán, Casadevante, & Lucas, 2013), los cuales afirman que estas resisten a esas crisis mejor que el resto de las demás empresas, presentando una menor tasa de cierre de empresas, como consiguiente menor número de desempleos, tienen una facilidad de adaptarse a las condiciones del mercado. La fórmula que dichas organizaciones tienen es el cooperativismo, dado que

estas cuentan con valores como lo son: Ayuda Mutua, Responsabilidad, Democracia, Igualdad, Equidad y Solidaridad.

Pero no sólo son los valores, también existen factores exógenos que les permiten permanecer en el mercado, Uno de ellos es la estructura de la propiedad, ya que el ser socio copropietario implica que los integrantes de la organización tengan un interés por el éxito de su empresa; del mismo modo otro factor es la adaptabilidad de las condiciones laborales en función a las del mercado laboral, ya que al entrar en crisis la economía, ellos se posesionan y hacen ajustes necesarios como la flexibilidad de los horarios de trabajo, eliminación o reducción de los salarios dado que están conscientes de la necesidad que se está atravesando en medio de la crisis económica, retraso en los cobros; la flexibilidad frente a las condiciones del mercado es otro factor que les permite sobrevivir, dado que la forma de trabajar con los clientes es más apegada, comprensiva, cercana. Todos los elementos señalados son cualidades mismas de estas organizaciones, por lo que se puede concluir que estas son fortalezas que les permiten mantenerse vivas en el mercado.

Para poder analizar la función que las cooperativas tienen en la vulnerabilidad social hay indicadores que permiten analizar o medir esa función, por lo que la tesis titulada: *Análisis de la vulnerabilidad en las sociedades cooperativas pesqueras, el caso de la cooperativa pesquera “Bahía de Magdalena” en la Paz Baja California*, menciona variables que permiten medir la vulnerabilidad de acuerdo al tipo de organización (Carpio, 2014) siendo estos agrupados en cuatro categorías: ambiental, socioeconómica, gobernanza, relación sociedad cooperativa-gobierno. Los indicadores que permiten medir estas categorías son las siguientes:

- Ambiental: abundancia del recurso, impacto de fenómenos ambientales
- Socioeconómicos: Valor del producto extraído, rotación del recurso a explotar, bienestar material y social de los miembros.
- Gobernanza: Representatividad, territorialidad
- Relación sociedad cooperativa-gobierno: Efectividad institucional, dependencia de las instituciones.

Para Navarro y Larrubia (2006) en su trabajo de investigación titulado *“Indicadores para medir situaciones de vulnerabilidad social. Propuesta realizada en el marco de un proyecto Europeo”*, se utiliza una técnica para medir la viabilidad social en función de indicadores sociales, entre los que se encuentran:

- Medida estática: para que un indicador social exista se necesita que haya una evaluación de una cantidad.
- Concepto, dimensión: se trata de evaluar un conjunto de fenómenos observables como lo es la pobreza, la marginación.
- Análisis teórico previo: reflexión teórica y el desarrollo de un esquema teórico

Integrado en un sistema coherente de medidas: un indicador social no se concibe aislado, sino que forma parte de un conjunto de medias interdependientes.

- Describe el estado de la realidad social y en consecuencia de las políticas sociales: es describir el estado de la sociedad en dos fases el estático y el dinámico.

## HIPÓTESIS

La vulnerabilidad social tiene una relación inversamente proporcional a las cooperativas productivas, debido a la generación de empleos.

Variables: Cooperativas productivas, Vulnerabilidad social, Generación de empleos

$$Vs = F (Cp)$$

*Vs = Vulnerabilidad Social*

*Cp = Cooperativas Productivas*

## MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El concepto de vulnerabilidad se ha tomado para identificar a la fragilidad que tienen los seres humanos frente a fenómenos naturales, económicos, sociales y políticos, por lo que investigadores como Egea, Sánchez y Soledad (2012) refieren que los diferentes trabajos que han tomado en cuenta el fenómeno de la vulnerabilidad, la han analizado desde diferentes enfoques, estudiando la indefensión de los individuos en situaciones desiguales. Es precisamente en este sentido que este trabajo toma en cuenta a un grupo de cooperativistas de la Ciudad de México que se encuentran inscritos en el Programa Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México 2017, el cual da prioridad de participación a personas que viven en zonas vulnerables o que tienen una condición de vulnerabilidad.

El universo que fue atendido en el periodo del programa mencionado, durante el año 2017, fue de 119 cooperativas de Fortalecimiento, con una muestra del 100%.

Para dar respuesta a la hipótesis de investigación se correlacionaron las variables que miden la vulnerabilidad social que son:

- Cooperativistas con hijos menores de cinco años (MHRNOR)
- Población indígena dentro de la composición poblacional de las sociedades cooperativas (INDIG)
- Personas migrantes de retorno insertadas en organizaciones cooperativas (MIGRETO)
- Personas de la comunidad lésbico, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero e intersexual (LGTTI);

- Mujeres participantes en organizaciones cooperativas (MUJ)
- Jefas de familia participantes en organizaciones cooperativas (JFAM)
- Adultos mayores de 60 años en adelante que participan en sociedades cooperativas (ADULMAY)
- Personas preliberadas o liberadas de un centro de reclusión en la Ciudad de México y que forman parte de sociedades cooperativas (PRMEN)
- Personas en condiciones con discapacidad que pertenecen a una sociedad cooperativa (DISCC)

Estas variables de vulnerabilidad se contrastaron con la ubicación de las cooperativas, sus ingresos y la actividad que realizan, mediante las siguientes variables:

- Delegación en la Ciudad de México en donde se ubica la sociedad cooperativa (DEL)
- Ingreso que perciben las cooperativas (INCOOP)
- Actividades productivas a las que se dedican las sociedades cooperativas (ACPROD),

Para analizar la vulnerabilidad social se tomaron en cuenta los indicadores que manejan Navarro y Larrubia (2006), en función de los indicadores de medida estática, el análisis teórico y la descripción de las unidades de análisis, para que de acuerdo a eso se puedan diseñar propuestas de estrategias de política pública.

## RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El análisis factorial permite encontrar el mínimo de datos capaces de explicar lo máximo de la información obtenida en el trabajo de campo, por lo que de acuerdo a la prueba de Káiser Meyr-Olkin (KMO), si es mayor o igual a 0.5 es aceptable realizar el análisis factorial. De acuerdo a la tabla uno se observa que la prueba dio como resultado (.582) por lo que se acepta el modelo para la explicación de este trabajo de investigación.

<b>KMO y prueba de Bartlett</b>		
Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		.582
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado	448.747
	GI	91
	Sig.	.000

Tabla 1. Prueba de KMO.

Fuente: Elaborado por los investigadores con datos del cuestionario.

La comunalidad representa la varianza explicada de los factores comunes

y las relaciones existentes entre las variables, por lo que de acuerdo a la tabla dos se puede observar que las variables de cada una de las preguntas que se realizaron en el cuestionario a la población objetivo de las sociedades cooperativas de la Ciudad de México tienen relación unas con otras por lo que en la reducción de los factores se entrelazan las variables en cada una de ellas.

Comunalidades		
	Inicial	Extracción
ACPROD	1.000	.584
DEL	1.000	.568
MUJ	1.000	.768
JFAM	1.000	.815
MHRNOR	1.000	.636
JOV	1.000	.502
ADULMAY	1.000	.579
INDIG	1.000	.455
PERDIS	1.000	.392
MIGRETO	1.000	.849
LGTTI	1.000	.800
DISC	1.000	.576
PRMEN	1.000	.814
INCOOP	1.000	.561
Método de extracción: Análisis de Componentes principales.		

Tabla 2. Comunalidades.

Fuente: Elaborado por los investigadores con datos del cuestionario.

En la reducción de factores la matriz de componentes (ver tabla tres) se observa que la primera variable que es formada por indicadores con valores de arriba de (.400) es el indicador MHRNOR (.565) que es padres con hijos menores de cinco años; el otro indicador es INDIG (.510) que dentro de la composición poblacional del cuestionario es si dentro de las sociedades cooperativas que se entrevistaron tenía población indígena; el siguiente indicador es MIGRETO con un valor de (.853) que se identifica como las personas migrantes de retorno; el siguiente es LGTTI (.813) personas de la comunidad lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales por lo que de acuerdo a estos indicadores se le denominó a esta variable: *vulnerabilidad social*. El segundo factor recibe el nombre de *empoderamiento femenino en las sociedades cooperativas* dado que los indicadores de peso que forman esta variables fueron el sexo de los socios MUJ (.810) mujeres; en la condición de jefas de familia JFAM (.793) y el indicador INCOOP (.528) el



ingreso que perciben las cooperativas, el tercer factor se denomina *calidad de vida*, ya que los indicadores de mayor peso fueron: ADULMAY (-.649) que en condición de entrevistado eran adultos mayores de 60 años en adelante, PRMEN (.596) que se refiere a personas preliberadas o liberadas de un centro de reclusión en la Ciudad de México; el cuarto factor se le tituló *inclusión* ya que los indicadores fueron: ACPROD (.745) que se refiere a las actividades productivas que se dedican las sociedades cooperativas, DISCC (.550) que son las personas en condiciones con discapacidad; por último el quinto factor se le denomina *área geográfica*, ya que el peso de ese indicador fue alto en lo que corresponde a la delegación en la Ciudad de México en donde se ubica la sociedad cooperativa DEL (.684).

	Componente				
	1	2	3	4	5
ACPROD	.078	.007	-.053	<b>.745</b>	.142
DEL	.176	-.228	.128	-.034	<b>.684</b>
MUJ	.148	<b>.810</b>	-.273	.009	.123
JFAM	.179	<b>.793</b>	-.382	.005	.096
MHRNOR	<b>.565</b>	.450	.099	-.232	.225
JOV	.415	.002	.329	-.460	.101
ADULMAY	.232	.065	<b>-.649</b>	.199	-.245
INDIG	<b>.510</b>	-.111	.307	.019	-.297
PERDIS	.397	-.276	-.375	.074	-.108
MIGRETO	<b>.853</b>	-.279	-.206	-.023	-.013
LGTTI	<b>.813</b>	-.352	-.117	.004	-.031
DISC	.171	-.097	.245	<b>.550</b>	.418
PRMEN	.247	.286	<b>.596</b>	.331	-.455
INCOOP	.274	<b>.528</b>	.446	.085	-.025
Método de extracción: Análisis de componentes principales.					
a. 5 componentes extraídos					

Tabla 3 Matriz de componentes<sup>a</sup>

Fuente: Elaborado por los investigadores con datos del cuestionario

Por lo que de acuerdo al modelo estadístico se puede concluir que los factores que están incidiendo que se dé una permanencia de las sociedades cooperativas en la Ciudad de México son: la vulnerabilidad social, el empoderamiento femenino, la calidad de vida, la inclusión y el área geográfica.

Para dar respuesta a la hipótesis de investigación, los indicadores que miden la vulnerabilidad social con los que miden a las sociedades cooperativas que son las que dieron como resultado la calidad de vida, empoderamiento femenino, inclusión y el área geográfica donde se ubican las organizaciones unidades de análisis. Se acepta la hipótesis

de investigación dado que las sociedades cooperativas de bienes y servicios generan empleos y autoempleos a población vulnerable como son la comunidad LGBTTTI, a las personas liberadas de un centro de reclusión, a la población discapacitada, indígenas y adultos mayores, lo que permite se vea disminuida la vulnerabilidad social en la creación de estas organizaciones.

## CONCLUSIONES

De acuerdo a los resultados en el área de estudio se puede concluir que ante la incapacidad del Estado de solucionar los problemas de la población en la generación de empleos, y más específicamente aquellos que se encuentran inmersos en una vulnerabilidad social, se generan estrategias que les permite mantener niveles de vida estables, ya sea ocupándose en actividades como las ventas en las calles, o formando organizaciones que les permite producir bienes y servicios.

Existe una relación estrecha entre la pobreza por ingresos monetarios y la vulnerabilidad social, porque un menor ingreso monetario de la población trae como consecuencia que la población retire a sus hijos de la escuela y esto se ve reflejado en los bajos niveles educativos de la población, los agentes económicos pueden adentrarse en actividades ilícitas, el que se den asentamientos irregulares en las áreas urbanas es dado los bajos costos de las viviendas; aunque las personas que no sean pobres pueden ser vulnerables también, como por ejemplo a los desastres naturales.

De acuerdo al estado del arte, existen grupos de población que son altamente vulnerables, como las personas desplazadas de sus territorios que abandonan sus hogares y sus medios de subsistencia, como por ejemplo el éxodo de los centros de las ciudades a las colonias conurbadas, así como la población que vive en los cinturones de pobreza que podemos llamarles marginados, ya que quedan al margen de los servicios públicos como son: el agua, la luz, el drenaje y el transporte por la falta de una planeación urbana. Con respecto a esta situación es importante tomar en cuenta que una de las variables que tuvo peso en la investigación fue la delegación en donde se ubican las cooperativas teniendo un valor de (.684), por lo que se recomienda ampliar la investigación para conocer las condiciones de las viviendas de la población ocupada, para conocer las características de las mismas.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el trabajo de campo, relacionados a la pregunta de investigación ¿Cuál es la función de las sociedades cooperativas productoras en la Ciudad de México en la vulnerabilidad social?, se encuentra que su función es la generación de empleos para la población vulnerable, lo que hace disminuir la vulnerabilidad social, ya que de acuerdo a los resultados de estas encuestas se encontró que el 30% de la población que labora en estas organizaciones son migrantes de retorno; el 32% de las personas que laboran son lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero

e intersexuales (LGBTTTI ); el 45% son personas con una discapacidad; el 40% son personas adultos mayores de 60 años en adelante.

Es importante también mencionar que existe una contraposición en lo señalado en el párrafo anterior, dado que el empleo que se genera es con bajos ingresos monetarios, ya que de acuerdo a las respuestas obtenidas de los integrantes de las cooperativas, contestaron percibir mensualmente las siguientes cantidades: el que percibe menos cantidad de dinero (el 2% de los entrevistados) reportó \$1,000.00, un promedio general fue de \$3,500.00 por persona, la que percibe más reportó (el 8% de los entrevistados) que perciben \$8,000.00 mensuales, por lo que los empleos que se generan son precarios, dándose un vínculo entre la vulnerabilidad social y el empleo.

## REFERENCIAS

Carpio, C. I. (Junio de 2014). Análisis de la vulnerabilidad en las sociedades cooperativas pesqueras, el caso de la cooperativa pesquera “Bahía de Magdalena”. *Tesis de Maestría*. Baja California Sur, México : Instituto Politécnico Nacional .

CONEVAL. (2017). *CONEVAL informa la evolución d ela pobreza 2010-2016*. México : CONEVAL.

Egea, C., D, S., & J., S. (2012). Vulnerabilidad Social. Posicionamientos y ángulos desde geografías diferentes. *Cuadernos geográficos*, 50, 247-250.

Galán, F. S., Casadevante, J. L., & Lucas, I. B. (2013). La microempresas cooperativas frente a la crisis y recomendaciones para un fortalecimiento cooperativo del sector de lo social. *GEZKI(9)*, 75-100.

Jarett Meza Marquez, D. N. (Octubre de 2011). Beneficios fiscales para las Sociedades Cooperativas de Producción y Servicios . *Tesis*. México : Instituto Politécnico Nacional IPN .

Johnson, L. J. (2010). *Aumento del empleo vulnerable y la pobreza: Entrevista con el jefe de la unidad de las tendencias mundiales del empleo de la OIT*. Ginebra Suiza : OIT.

Napoles, P. R., & Díaz, J. L. (2015). Evolución reciente y desempleo en México. *ECONOMÍAunam*, 8(23), 91-105.

OIT. (2018). *Promover el empleo y proteger a las personas* . México : Organización Interancional del Trabajo .

Pizarro, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos:una mirada desde América Latina . *CEPAL*, 1/70.

Rock, J. L., Iturbe, A. T., & Rodríguez, M. E. (2016). *Vivienda, Riesgo y Vulnerabilidad Social en la desembocadura del río Pánuco* . Malaga España : Enciclopedia Virtual Eumed.ned .

Sánchez, M. V., & Sauma, P. (2011). *Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina* . Ecuador: CEPAL-FLACSO.

Susana R Navarro Rodríguez, R. L. (2006). Indicadores para medir situaciones de vulnerabilidad social. Propuesta realizada en el marco de un proyecto Europeo”. *Baetica*, 485-506.

## PRODUCTIVIDAD DE LAS TIC Y DISPARIDAD DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS, 2015-2019

*Data de aceite:* 01/09/2021

*Data de submissão:* 06/08/2021

### **Teófilo Lauracio Ticona**

Universidad José Carlos Mariátegui  
Moquegua, Perú  
<https://orcid.org/0000-0002-8095-6031>

### **Jarol Teófilo Ramos Rojas**

Universidad Nacional de Moquegua  
Moquegua, Perú  
<https://orcid.org/0000-0002-9308-6469>

### **José Luis Morales Rocha**

Universidad Nacional de Moquegua  
Moquegua, Perú  
<https://orcid.org/0000-0001-5080-1701>

### **Mario Aurelio Coyla Zela**

Universidad Nacional de Moquegua  
Moquegua, Perú  
<https://orcid.org/0000-0003-1452-8220>

### **Solime Olga Carrión Fredes**

Universidad Nacional de Moquegua  
Moquegua, Perú  
<https://orcid.org/0000-0002-0826-3011>

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo fue relacionar la productividad de las TIC en términos de la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos municipales con la disparidad del desarrollo económico local en las municipalidades peruanas. Se empleó el ratio y una escala de productividad, el índice de disparidad y el coeficiente de correlación. Los datos se

obtuvieron de portales oficiales. Se determinó que la contribución del acceso al internet a la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos municipales no es significativa, al parecer como consecuencia benéfica del estado de saturación del acceso al internet que alcanzaron las municipalidades peruanas: 98.6% de las municipalidades del primer quintil y el 85.5% del último quintil; es notoria la disparidad del desarrollo económico local en el Perú, el PBI per cápita de los departamentos del primer quintil fue 3.9 veces respecto al último quintil en 2015, disminuyó a 2.8 en 2019, esta disparidad puede atribuirse a los factores estructurales, también a las transferencias por cánones y que se aprovecharon mejor; y, la productividad de las TIC en la ejecución del presupuestos de gastos municipales con PBI per cápita los tres primeros quintiles tienden a la correlación negativa; en cambio, en las dos últimas son mayoritariamente positivas.

**PALABRAS CLAVE:** Productividad TIC, desarrollo económico local, disparidad económica, gastos municipales, acceso al internet.

### ICT PRODUCTIVITY AND LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT DISPARITY IN PERUVIAN MUNICIPALITIES, 2015-2019

**ABSTRACT:** The objective of this article was to relate ICT productivity in terms of the effectiveness of municipal spending budget execution with the disparity of local economic development in Peruvian municipalities. The ratio and a productivity scale, the disparity index

and the correlation coefficient were used. The data was obtained from official portals. It was determined that the contribution of internet access to the effectiveness of the municipal spending budget is not significant, apparently as a beneficial consequence of the stage of saturation of internet access that Peruvian municipalities reached: 98.6% of the municipalities of the first quintile and 85.5% of the last quintile; The disparity of local economic development in Peru is notorious, the GDP per capita of the departments of the first quintile was 3.9 times compared to the last quintile in 2015, it decreased to 2.8 in 2019, this disparity can be attributed to structural factors, also to transfers for royalties and that were better used; and, the productivity of ICT in the execution of municipal spending budgets with GDP per capita the first three quintiles tend to negative correlation; on the other hand, in the last two they are mostly positive.

**KEYWORDS:** ICT productivity, local economic development, economic disparity, municipal expenditures, internet access.

## 1 | INTRODUCCIÓN

Para el 61% de las familias, la gestión municipal no es la adecuada, el presupuesto es deficiente, la productividad es baja, también la cobertura (LOPEZ RODRIGUEZ, 2019) a. Por su parte (VELAZCO, 2020) encontró una relación significativa entre la gestión municipal y el desarrollo económico local, aunque también reitera la ineficiencia de aquella. Este problema también lo resaltan (LOPEZ, AYALA e ARELLANES, 2017) al concluir que en Latinoamérica los gobiernos locales no conducen el desarrollo local por insuficiencia de atribuciones, presupuesto y capacidades técnicas principalmente.

Indudablemente, desde la perspectiva económica el desarrollo local se justifica porque impulsa la creación, el crecimiento, la diversificación, la innovación y la acumulación de capacidades del sector productivo local; atrae capitales, tecnología, mano de obra calificada; motiva más gastos e inversiones públicas; retiene la migración de vecinos, más bien alienta el asentamiento de nuevos habitantes; ellos potencian el mercado local, incluso la proyección al mercado externo, dinamizando la producción, el comercio y la recaudación tributaria local y nacional (ALARCÓN e GONZÁLEZ, 2018).

## 2 | REVISIÓN DE LITERATURA

Las políticas de desarrollo económico local latinoamericanas visibles, aunque con relativo éxito generalizable, implementados en la segunda mitad del siglo XX fueron los polos de desarrollo económico a través de parques industriales, zonas francas, etc.; aprovechamiento de las ventajas comparativas vernáculas: fortalecimiento de la vocación productiva local, circuitos turísticos, ferias gastronómicas, etc.; formación de asociaciones de municipalidades para promover la cooperación y aprendizaje mutuo; entre otras, que los menciona (MILLÁN e GARCÍA, 2017).

En 2001, en el Perú empezó la octava reforma de descentralización y al parecer

tampoco es efectiva por escasa voluntad política, ausencia de liderazgo democrático, presencia de modelo centralista basado en el monopolio de financiamiento público y la frecuente informalidad, ilegalidad y corrupción en la gestión pública (HERZ, 2019). Son parte de este proceso en el plano financiero la política de redistribución de parte de las rentas públicas como la consolidación del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), las transferencias por concepto de los cánones, regalías, rentas de aduanas, participaciones y otras.

Entre 2004 al 2018, las municipalidades recibieron 81 mil millones de soles por concepto de canon, regalías y similares, pero no hay evidencias claras que logran contribuir al desarrollo económico de las municipalidades beneficiarias: más bien se percibe agravadas deficiencias en la capacidad y calidad de gasto público; y por supuesto se cuestiona la inequidad en su asignación (HERZ, 2019), (PEBE, RADAS e TORRES, 2017).

Esa deficiencia de capacidad y calidad de gasto que limita el desarrollo local suele atribuirse a la insuficiente capacidad técnica de las municipalidades para atender las demandas sociales y promover el desarrollo local con eficacia, eficiencia e inclusión (LOPEZ, AYALA e ARELLANES, 2017), por la escasa productividad de los funcionarios municipales debido a la volatilidad de la experticia por su alta rotación (BARCO, CHÁVEZ e OLIVAS, 2021), su limitada calificación (VICENTE e CHÁVEZ, 2020) y retribución (CUEVA GAMBOA, 2019); otro factor es la insuficiente efectividad de la inversión municipal (ARCE e TEJADA, 2017) consecuente a la ausencia de políticas locales que promuevan la coordinación entre localidades vecinas o con demandas parecidas de diseño y ejecución de proyectos de desarrollo (BARCO, CHÁVEZ e OLIVAS, 2021), al distanciamiento de proyectos vinculados al desarrollo de las capacidades y al desarrollo humano (GUERRA e CASTAÑEDA, 2020), al insuficiente crecimiento de la infraestructura pública destinada a la producción y comercialización de bienes y servicios (GIL e HERRERA, 2019); la incipiente modernización de la gestión y la calidad de los servicios municipales, siendo sus dimensiones críticas la demanda de simplificación administrativa y el gobierno electrónico (HUANCA, MORALES, *et al.*, 2021), a la falta de reconocimiento de la participación ciudadana por parte las autoridades y funcionarios ediles (PRÍNCIPE, 2020), posiblemente a otros factores más.

En síntesis, diversos estudios revelan que el sector público, también las municipalidades, enfrentan al importante reto de mejorar la eficacia, la productividad y que la calidad con que se ejecutan los presupuestos públicos esté relacionada con dichas mejoras, particularmente en países con menor desarrollo (CARTA e POU BELL, Julio 2018).

La productividad mide la eficiencia del uso de los factores en el proceso productivo. Suele analizarse la productividad del capital y el trabajo. El efecto combinado de ambos en la producción de bienes y servicios es la productividad total de factores que resume la capacidad o eficiencia que tienen estos dos (CESPEDES, LAVADO e RAMÍREZ, 2016), al que (FONTALVO-HERRERA e DE LA HOZ-GRANADILLO, 2017) añaden la tecnología;

(MILLÁN e GARCÍA, 2017) para la productividad de la gestión municipal incluyen factores ambientales como la institucionalidad, inversión, progreso técnico, gobernanza, innovación; (HAUSMANN, 2014) introduce la confianza en el rol de los gobiernos para mejorar la productividad antes que la rentabilidad.

Las implicancias de la disparidad de la productividad en el desarrollo económico local lo examinaron (HAUSMANN, 2021): la desigualdad entre naciones, también entre regiones al interior de un país, incluso entre localidades de una misma circunscripción territorial, se explican por las desigualdades en sus productividades. La reducción de la pobreza no depende de la dicotomía entre el capital y el trabajo sino del aumento de la productividad. Un trabajo empírico en esa línea llevó a cabo (PÉREZ, SALAZAR e HERNÁNDEZ, 2020), relacionaron la intensidad del conocimiento con la desigualdad social de los municipios del Estado de Hidalgo, México; concluyendo que la intensidad de conocimiento explica la desigualdad social de los municipios, recomendando formular políticas diferenciadas acordes a los distintos contextos locales.

El factor emergente de desarrollo económico de los países con menor desarrollo que contribuye a la productividad son las TIC (JORDÁ-BORRELL, 2020); en ese entendido, el objetivo de este artículo es relacionar la productividad de las TIC en términos de la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos municipales con la disparidad del desarrollo económico local en las municipalidades peruanas.

### 3 | MÉTODO

La productividad de las TIC en la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos de las municipalidades (productividad TIC presupuestal, en adelante) se asoció con el ratio entre porcentaje de avance de la ejecución del presupuesto de gastos y el porcentaje de municipalidades de cada departamento con acceso a internet. En el Perú existen 196 municipalidades provinciales y 1655 distritales, comprendidas en 25 departamentos, incluida la provincia de Callao, que tiene ese rango (INEI, 2017).

El acceso al internet es una condición protagónica para mediar el desarrollo en la actualidad. (FLORES-CUETO, HERNÁNDEZ e GARAY-ARGANDOÑA, 2020), (LEÓN, 2018). Es imprescindible para la administración financiera de en las municipalidades, coadyuva a la gestión de las inversiones, a la participación ciudadana, al proceso de descentralización, entre muchos otros beneficios.

El seguimiento de la ejecución del presupuesto revela el desempeño, financiero del gobierno local respecto al uso eficiente de los recursos (VARGAS e ZABALETA, 2020); revela la eficacia: grado de cumplimiento de los objetivos, como la atención plena de las demandas vecinales concordada en el presupuesto participativo, lo que implica aproximarse al 100% en la ejecución del presupuesto; la eficiencia, es decir la productividad de los recursos que fueron confiados a las autoridades ediles; y calidad, en términos de la

oportunidad con que atendieron las demandas sociales.

La productividad TIC presupuestal asume valores entre  $0 < 1 < \infty$ , es 0 cuando la ejecución del presupuesto es 0% y el del acceso al internet es 100%, es 1 cuando en ambos se alcanzó el 100% e  $\infty$  cuando el acceso al internet es menor a la ejecución presupuestal. En esta escala, la contribución del acceso al internet a la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos municipales no es evidente si es menor a la unidad y es óptima si supera la unidad; sin embargo, en el estadio de saturación del acceso al internet, esta productividad asumirá valores menores a la unidad.

El desarrollo económico local, en su aspecto restringido a la capacidad productiva y generación de riqueza se asoció con el PBI de las circunscripciones territoriales llamados departamentos en los cuales están ubicadas las municipalidades provinciales y distritales. El PBI per cápita es el ratio entre el PBI departamental y la respectiva población. Es un indicador que revela la media de la producción por habitante, aunque no revela la desigualdad ni las particularidades entre éstos, es ampliamente difundido (SANCHEZ ZAVALA, 2019). El crecimiento del PBI per cápita revela a su vez la mejora del ingreso de las personas en el tiempo, como consecuencia de desempeño económico, en este caso local.

El análisis de la disparidad del PIB per cápita permite estimar el grado de diferencias entre las municipalidades agrupadas en departamentos (SUÁREZ, 2019). El índice empleado para ello resulta de la división de la desviación estándar entre la media. Se calculó el coeficiente de correlación bivariado de Pearson para sondear si hay una relación entre la productividad de las TIC y el desarrollo económico

Los datos se obtuvieron de los portales de INEI y el MEF. El horizonte del estudio comprende 2015-2019, caracterizado por la finalización del auge de la bonanza de los precios internacionales de materias primas, reglón más importante de las exportaciones peruanas, principal fuente de financiamiento de las municipalidades peruanas. En el ámbito de la digitalización en la gran mayoría de las municipalidades estuvieron pendientes: la interoperabilidad entre las entidades del sector público, privado y la sociedad civil, aumentar la participación ciudadana en la gobernanza del Estado a través de inclusión digital, mejorar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información pública (LEÓN, 2018).

## 4 | RESULTADOS

### Productividad de las TIC en las municipalidades peruanas

El acceso al internet de las municipalidades peruanas se está consolidando. En 2015, solamente el 66% de las municipalidades comprendidas en los departamentos del último quintil tenía ese servicio, a 2019 lograron acceder el 85.5% ver Tabla 1). En 2015, solo las municipalidades de los departamentos de dos quintiles sobrepasaban el 90%; en cambio, a 2019, lo hicieron los cuatro primeros. El acceso al internet de los cuatro últimos



quintiles logró cubrir la franja que les quedaba para alcanzar lo óptimo, el primero ya tenía un margen muy estrecho para ello. Llama la atención la ubicación de Lima en el último quintil. En este departamento, que es capital de la República, coexisten dos regiones, una moderna que corresponde a la provincia de Lima, altamente moderna y globalizada; y las demás provincias, muy tradicionales con limitado acceso al internet.

La disparidad del acceso al internet, aunque es irrelevante porque se aproxima a cero, se redujo de 0.15 a 0.07; denotando tendencia a la homogeneidad en cuanto al acceso al internet.

Esta tendencia, benéfica, por cierto, responde a los múltiples usos que se otorga al internet en la gobernanza municipal: es un instrumento ineludible en el proceso de la modernización del Estado. En el quehacer cotidiano de las finanzas municipales es necesario para el manejo de las plataformas interconectados al Ministerio de Economía y Finanzas, entidad rectora de las inversiones públicas en el país, principalmente para la gestión del presupuesto público en todas sus fases (FLORES e PONTE, 2019).

Quintil	Departamentos	2015	2016	2017	2018	2019
1°	Callao, Moquegua, Pasco, Cusco, Lambayeque	99.1	95.4	99.8	99.1	98.6
2°	Tacna, San Martín, Piura, Ica, Ucayali	95.3	96.4	99.3	99.0	97.8
3°	Tumbes, Loreto, La Libertad, Junín, Arequipa	88.1	89.5	93.0	93.8	95.7
4°	Madre de Dios, Cajamarca, Huánuco, Huancavelica, Puno	79.1	83.3	88.5	91.1	92.8
5°	Ayacucho, Lima, Ancash, Amazonas, Apurímac	66.0	69.4	75.2	80.3	85.5
	Índice de disparidad	0.15	0.13	0.12	0.09	0.07

Tabla 1. Porcentaje de municipalidades con acceso a internet.

El acceso al internet permite reducir las brechas digitales entre las poblaciones y los pobladores aislados geográfica y culturalmente (LEÓN, 2018), pese a su insuficiencia. En el Perú al primer trimestre de 2020 solo el 40.1 % de los hogares lo tenían (GUERRA, 2021). Las municipalidades tienen la capacidad de contribuir a superar ese déficit invirtiendo en la infraestructura pertinente. Las nuevas aplicaciones del internet como el gobierno electrónico, portales de participación digital, etc., demandan nuevas rutas de conexión con la ciudadanía a un costo razonable (CERVANTES, 2018).

La eficacia de la ejecución del presupuesto de gastos de las municipalidades peruanas del quintil más alto empieza en 82% en 2015, 74.5 en 2017 y 76.7% en 2019; la del quintil más bajo empezó en 66.0% para ascender a 70.3% en 2019; el promedio nacional supera ligeramente el 70%; por ello se deduce la presencia de una brecha de recursos financieros no utilizados oportunamente cercana al 30%, denotándose que los gobiernos locales no lograron atender en su plenitud las demandas vecinales, pese a

contar con recursos financieros. Se observa que esta deficiencia es generalizable, pues el índice de disparidad es igual o menor a 0.11 (ver Tabla 2).

Quintil	Departamentos	2015	2016	2017	2018	2019
1°	Callao, Cusco, Loreto, Ucayali, Lima	82.0	77.9	74.5	78.0	76.7
2°	Madre de Dios, Piura, Tumbas, Huancavelica, San Martín	76.8	70.8	68.5	70.9	62.9
3°	Tacna, Ayacucho, Amazonas, Pasco, Ica	72.7	71.7	68.3	69.9	69.6
4°	Junín, Cajamarca, La Libertad, Huánuco, Ancash	68.5	70.9	68.0	67.2	65.5
5°	Lambayeque, Moquegua, Puño, Arequipa, Apurímac	60.2	67.3	64.7	69.3	70.3
	Índice de disparidad	0.11	0.07	0.07	0.08	0.10

Tabla 2. Porcentaje de ejecución del presupuesto de gastos municipales.

El porcentaje de la población de un municipio con acceso al internet, conjuntamente con otras variables, tiene incidencia en la calidad de la ejecución de los presupuestos de gastos de las municipalidades (VARGAS e ZABALETA, 2020). Según (JIMÉNEZ, MERINO e SOSA, 2018) el efecto en la ejecución de la inversión pública del acceso al internet por el gobierno local es positivo, aunque no es significativo; también el uso de los sistemas informáticos como el SIAF. En ese trabajo se encontró que en efecto el coeficiente de correlación entre el acceso a internet y la ejecución del presupuesto de gastos municipales es positiva y próxima a la mediana en los tres primeros años y nula en los dos últimos (ver Tabla 3); explicable por el posible ingreso al período de saturación en este servicio. En 2019, tienen acceso al internet el 98.6% de las municipalidades del primer quintil y el 85.5% del último quintil.

La productividad TIC presupuestal superó la unidad en el primer quintil y sólo en 2015, para luego descender, hasta llegar a 0.77 en 2019. En los demás quintiles dicha productividad está por debajo de la unidad con tendencia a disminuir, a excepción del último que se estanca alrededor de 0.70 (ver Tabla 3). Según la escala de medición para la productividad TIC presupuestal, la contribución del acceso al internet a la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos municipales no es evidente pues es menor a la unidad; al parecer ello es consecuencia benéfica del estadio de saturación del acceso al internet que alcanzaron las municipalidades peruanas. En efecto, en las municipalidades de los tres primeros quintiles superaron el 95%, el 90% en las del cuarto (ver Tabla 1); al parecer sólo persiste una pequeña brecha en las de último quintil: Ayacucho, Lima, Ancash, Amazonas, Apurímac; departamentos en cuyas municipalidades se requiere mayor inversión en la infraestructura de las TIC. En el caso del departamento de Lima, es preciso atender a las municipalidades del llamado Lima-provincias, que comprende todas las provincias a excepción de la provincia capital de la República. A las de Ancash y Apurímac está fluyendo

más recursos del canon y regalías mineras, que seguramente alentará la mencionada inversión.

Quintil	Departamentos	2015	2016	2017	2018	2019
1°	Amazonas, Lima, Ayacucho, Huancavelica, Madre de Dios	1.04	0.94	0.83	0.87	0.77
2°	Apurímac, Ancash, Loreto, Ucayali, Huánuco	0.90	0.90	0.80	0.80	0.76
3°	Callao, Cajamarca, Cusco, Puno, Tumbes	0.84	0.80	0.77	0.78	0.75
4°	Piura, Junín, La Libertad, San Martín, Tacna	0.79	0.81	0.74	0.72	0.70
5°	Arequipa, Ica, Pasco, Lambayeque, Moquegua	0.70	0.75	0.69	0.70	0.70
	Coefficiente de disparidad	0.14	0.14	0.12	0.13	0.13

Tabla 3. Productividad de las TIC en la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos de las municipalidades peruanas.

El estadio de saturación de acceso al internet generalizado que alcanzaron las municipalidades peruanas lo ratifica el índice de disparidad por departamentos. Empieza con 0.14 en 2015 y disminuye ligeramente en los siguientes años (ver Figura 1). El índice revela la escasa disparidad de productividad de las TIC en la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos de las municipalidades peruanas.

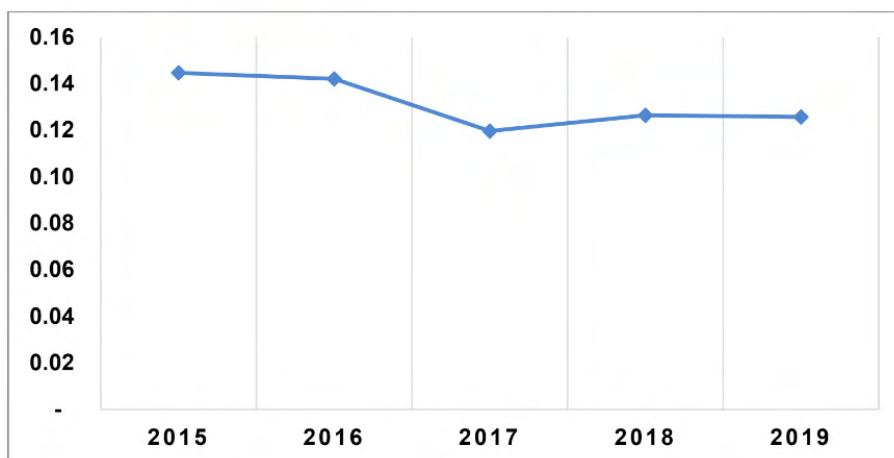


Figura 1. Índice de disparidad de la productividad TIC presupuestal de municipalidades peruanas de

Más allá de la efectividad de la ejecución presupuestal de gastos, las TIC contribuyen a la mejorar de la productividad de las inversiones (ARCE e TEJADA, 2017), de la calidad y productividad de los trabajadores municipales (ÁVILA, 2014), de la productividad y eficiencia institucionales, de la participación y colaboración de los usuarios y vecinos; condicionan la innovación, sin la cual no es posible construir el desarrollo local sostenible; también al

modelo de gobernanza, abierta, inclusiva y transparente per se (NASER e CONCHA, 2014).

Las municipalidades peruanas, posiblemente la mayoría de las latinoamericanas, enfrentan la deslegitimación principalmente por la ausencia de una gobernanza signada por una expectante productividad de los recursos financieros, humanos, tecnológicos, políticos; incapacidad para impulsar un desarrollo local sostenible, endógeno, pero globalizado; pero para lograrlo es necesario identificar, desarrollar o adecuar las TIC y las TICs (tecnologías de información y conocimiento), ello implica que las autoridades y funcionarios ediles, los vecinos, los titulares y colaboradores de las otras entidades públicas, empresas y la sociedad civil, se apropien y gestionen esa tecnología (RUBIO-NÚÑEZ, VALENCIA PÉREZ, *et al.*, 2018).

### **Disparidad del desarrollo económico local**

El desarrollo económico local es un proceso endógeno que se sustenta en las oportunidades, capacidades, la vocación y la dinámica productiva y comercial de los agentes económicos de una circunscripción territorial, que desemboca en la calidad de vida de sus habitantes (ROJAS, 2018), (JUÁREZ, 2013), (ALARCÓN e GONZÁLEZ, 2018). Desde hace varias décadas, procura responder estratégicamente a la notoria distribución inequitativa del desarrollo económico (CASAS, 2018), (HERNÁNDEZ e DESTINOBLESY, 2018) entre los departamentos en los que están circunscritos las municipalidades (LEÓN-MENDOZA, 2019).

En efecto, se aprecia una disparidad en el PBI per cápita departamental, los del primer quintil, conformado por los departamentos de Moquegua, Lima, Callao, Tacna y Pasco, en 2015 obtuvieron 3.9 veces de PBI per cápita que los del último quintil, conformado por los departamentos de Puno, Amazonas, Huánuco, San Martín, Apurímac; disminuye a 2.8 en 2019 (ver Tabla 4), explicable por la incorporación de Apurímac a los beneficiarios del canon y regalías mineras. En efecto, tres departamentos del primer quintil recibieron elevadas transferencias por esos conceptos, en Lima está la ciudad capital de la República y Callao es el puerto más importante del país, son parte de la región más moderna del país. Los departamentos de los Andes y parte de la Amazonia están en el cuarto y quinto quintil. En síntesis, el ingreso per cápita de la totalidad de los departamentos de la región costera, la más moderna y globalizada, se encuentran en los tres primeros quintiles y en dos últimos quintiles se ubican el 77% de los departamentos de los Andes y la Amazonia, regiones con economía principalmente extractivas (más adelante se detalla esta apreciación).

El índice de disparidad fue 0.65 en 2015, disminuyó ligeramente a 0.59 en 2019 (ver Tabla 4), lo que confirma la desigualdad entre los departamentos en la obtención del PBI per cápita.

Quintil	Departamentos	2015	2016	2017	2018	2019
1°	Moquegua, Lima, Callao, Tacna, Pasco	26.2	26.0	25.8	26.1	26.4
2°	Ica, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Ancash	16.9	18.1	17.8	17.8	17.2
3°	Tumbes, Junín, La Libertad, Piura, Loreto	10.5	10.1	10.3	10.6	10.8
4°	Lambayeque, Huancavelica, Ayacucho, Ucayali, Cajamarca	8.2	8.2	8.4	8.6	8.7
5°	Puno, Amazonas, Huánuco, San Martín, Apurímac	6.7	8.6	9.5	9.4	9.4
	Índice de disparidad	0.65	0.61	0.59	0.58	0.56

Tabla 4. PBI per cápita departamental (miles de soles).

El crecimiento marginal del PBI per cápita entre 2015-2019 también fue dispar entre los departamentos, el índice correspondiente supera la unidad (ver Tabla 5). Esta disparidad puede atribuirse, no solamente a los factores estructurales, sino también a coyunturales como las transferencias por concepto de cánones, regalías, participaciones. A los del primer quintil, conformado por Madre de Dios, Junín, Ancash, Apurímac y Huánuco, estas transferencias aumentaron, en promedio, en 72.8%; en cambio para los del último, conformado por Cajamarca, Piura, Amazonas, Loreto, Tumbes disminuyó en 28.6% (OBSERVATORIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN, 2019). Al respecto, los investigadores suelen llegar a conclusiones al parecer contradictoria: esas transferencias ayudan a reducir las disparidades regionales, no así la gobernabilidad (GALARZA, 2020), fomentan la disparidad (BARCO, CHÁVEZ e OLIVAS, 2021). En promedio nacional, en efecto contribuye a mejorar el acceso a los recursos financieros de los gobiernos regionales y locales, pero lamentablemente no de manera equitativa. Conforme a las leyes de canon y otras (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2001), estos recursos se distribuyen entre los gobiernos regionales, locales, universidades públicas, de acuerdo al criterio de área de influencia del yacimiento.

Quintil	Departamento	2015	2016	2017	2018	2019
1°	Madre de Dios, Junín, Ancash, Apurímac, Huánuco	0.116	0.312	0.048	- 0.015	- 0.030
2°	Tacna, Ayacucho, San Martín, Pasco, Lambayeque	0.046	0.000	0.017	0.024	0.045
3°	Ucayali, Moquegua, Huancavelica, Lima, Arequipa	0.020	0.039	0.012	0.015	- 0.011
4°	Puno, Ica, Cusco, La Libertad, Callao	0.007	0.012	0.008	0.014	0.004
5°	Cajamarca, Piura, Amazonas, Loreto, Tumbes	- 0.021	- 0.040	0.022	0.045	0.017
	Índice de disparidad	1.529	4.336	2.654	2.410	9.494

Tabla 5. Crecimiento PBI per cápita departamental.

A excepción de los departamentos del primer quintil, en particular el año 2016, el

índice de crecimiento marginal del PBI per cápita departamental revela que entre 2015 a 2019 no hubo crecimiento ni decrecimiento sustancial o al menos notorio (ver Figura 2). La tendencia hacia la disparidad interdepartamental persiste, más bien se profundiza en el primer quintil.

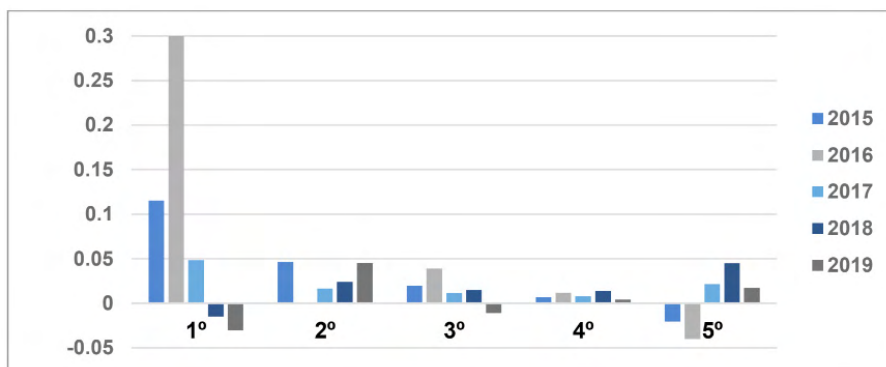


Figura 2. Crecimiento marginal del PBI per cápita departamental.

El resultado sobre la disparidad en el desarrollo económico local es coherente con los hallazgos de (CORONEL, 2019): los departamentos costeros de La Libertad y Lambayeque tienen ventajas competitivas respecto a Cajamarca, ubicado en los Andes, en cuanto a la calidad del capital humano, productividad, competitividad, innovación, institucionalidad, infraestructura, especialización y diversificación productiva (CORONEL, 2019). La investigación sobre la convergencia del desarrollo económico peruano, medido en términos de PBI per cápita, demostró que la inversión no es un factor significativo que promueva ello; más bien (SUÁREZ GUERRERO, 2019) identifica factores estructurales entre los departamentos, como la disponibilidad de recursos financieros y la estructura productiva. En la última década, el PBI del Perú ha crecido a 5,3% anual en promedio, pero ocurre que ese crecimiento se concentra en las actividades económicas que se desarrollan en determinados territorios, por tanto, persiste, sino aumenta, las disparidades regionales (RONCAL RODRÍGUEZ, 2016).

La reducción de la desigualdad, enfatiza (HAUSMANN, 2021), no depende del tradicional enfoque basado en el capital y el trabajo sino del aumento de la productividad, lo que exige invertir en infraestructura pública en los sectores más excluidos. El autor considera que diversificar la vocación y la capacidad productiva de una región contribuye a mejorar la productividad. A propósito de las TIC considera que los altos costos fijos que implican su instalación y mantenimiento conviene asumirlos colectivamente. El mayor uso de las TIC en las localidades masifica la demanda servicios complejos, como teletrabajo o educación en línea, que se traduce en la mejora de las rentas, de la productividad y facilitan la innovación (SERRANO, 2019). El internet es una herramienta de comunicación,

educación y producción, cuya contribución a la productividad y desarrollo económico es indudable. Las TIC y las TICs generan diferencias de oportunidades entre los pobladores y los agentes económicos (FLORES-CUETO, HERNÁNDEZ e GARAY-ARGANDOÑA, 2020). El desarrollo y aprovechamiento de las tecnologías de información y conocimiento (TICs), es la base para el crecimiento económico: en la sociedad de la información y el conocimiento la fuente de la productividad se fundamenta en la tecnología de generación de conocimientos, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos; pero lamentablemente en el Perú la brecha digital e informacional persiste, entre otras, por la residencia (QUISPE, 2018).

### Vinculación productividad TIC con PBI per cápita departamental

A nivel del país, no se aprecia que hubiere relación entre productividad de las TIC en la ejecución del presupuesto de gastos municipales con PBI per cápita, su coeficiente de correlación es -0.37 en 2015, aumenta ligeramente en los siguientes años hasta aproximarse a su inexistencia, a 0.05 en el año 2019 (ver Tabla 6). Es más relevante el vínculo entre aquella variable con el crecimiento marginal del PBI per cápita, su coeficiente de correlación alcanza 0.54 en 2016 y 0.59 en 2017.

Variables	Quintil	Departamentos	2015	2016	2017	2018	2019
Productividad TIC presupuestal y PBI per cápita	1°	Moquegua, Lima, Callao, Tacna, Pasco	-0.48	0.03	-0.33	-0.27	-0.20
	2°	Ica, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Ancash	-0.94	-0.51	0.46	-0.40	0.47
	3°	Tumbes, Junín, La Libertad, Piura, Loreto	-0.86	-0.39	-0.38	-0.56	-0.45
	4°	Lambayeque, Huancavelica, Ayacucho, Ucayali, Cajamarca	-0.38	-0.65	0.35	0.36	0.74
	5°	Puno, Amazonas, Huánuco, San Martín, Apurímac	-0.60	0.80	0.42	0.78	-0.92
	Perú		-0.37	0.01	-0.10	-0.12	0.05
Productividad TIC presupuestal y crecimiento PBI per cápita	1°	Madre de Dios, Junín, Ancash, Apurímac, Huánuco	-0.07	0.93	0.88	-0.42	0.83
	2°	Tacna, Ayacucho, San Martín, Pasco, Lambayeque	0.64	-0.61	0.55	0.61	0.45
	3°	Ucayali, Moquegua, Huancavelica, Lima, Arequipa	-0.43	-0.28	0.60	0.89	0.64
	4°	Puno, Ica, Cusco, La Libertad, Callao	-0.44	0.90	0.16	-0.32	-0.59
	5°	Cajamarca, Piura, Amazonas, Loreto, Tumbes	0.06	0.07	0.25	0.43	-0.16
	Perú		0.05	0.54	0.59	0.05	0.26
Acceso a internet y ejecución presupuesto de gastos			0.50	0.36	0.42	0.04	-0.02

Tabla 6. Matriz de coeficientes de correlación.

Un análisis detallado, a nivel de departamentos agrupados en función a los PBI per cápita, muestra que los tres primeros quintiles tienden a la correlación negativa; en

cambio, en las dos últimas son mayoritariamente positivas. Ello podría ser el indicio de la irrelevancia de la ejecución del presupuesto de gastos municipales en el desarrollo económico local en los municipios de los departamentos cuya economía está matizada por la diversificación, globalización, interconexión al mercado exterior, empleo de una tecnología más moderna. Reiterando, doce de los departamentos de la costa, dos de los Andes y uno de la Amazonia están en los tres primeros quintiles, pero éstos últimos son beneficiarios de los cánones (ver Figura 3). La economía de los departamentos de la costa en la actualidad está más vinculada al comercio internacional, tradicionalmente en las ciudades de la costa se instalaron los parques industriales, son las que interconectaron primero por los medios de transporte moderno: carreteras asfaltadas, puertos marítimos, aeropuertos, entre otras inversiones de infraestructura productiva; que además garantizan la sostenibilidad de la producción de bienes y servicios. En cambio, se presume que esas inversiones no se realizaron en los Andes ni en la Amazonia por su ubicación geográfica accidentada y alejada de la capital de la República, principal polo de desarrollo económico del país (GALLEGOSPOLO, 2019), (SÁNCHEZ, 2015).

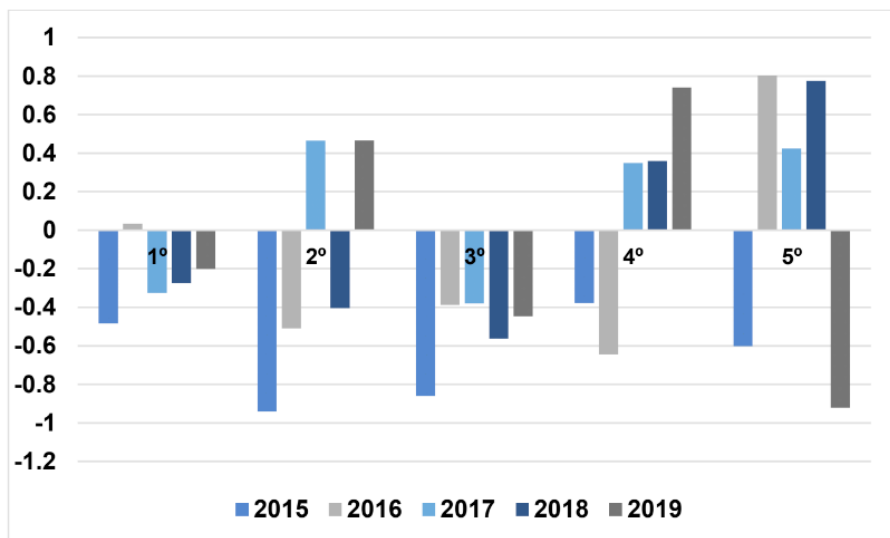


Figura 3. Correlación productividad TIC presupuestal y PBI per cápita departamental.

En cambio, es distinto el crecimiento marginal del PBI per cápita, si bien los tres primeros quintiles tienden hacia la correlación positiva y las dos últimas hacia la negativa (ver Figura 4), pero son otros los departamentos que se ubican en esas posiciones. Entre los 15 primeros, 9 son de los Andes y la Amazonia y 5 de la Costa en los dos últimos quintiles. Ello podría atribuirse al estadio de saturación que están alcanzando los departamentos de la Costa, discutible porque evidentemente estamos demasiado alejados



de los PBI per cápita alcanzada por otros países, incluso latinoamericanos; también al mejor aprovechamiento de las transferencias del erario nacional a los gobiernos locales por parte de estos. Si esto fuere así, se confirmaría el hallazgo de (GALARZA, 2020), en el sentido de que la descentralización del gasto público ayuda a reducir las disparidades regionales. Probablemente esta tendencia podría optimizarse si se logra superar la escasa voluntad política, la ausencia de liderazgo democrático, el modelo centralista basado en el monopolio de financiamiento público, la informalidad, la ilegalidad, la corrupción en la gestión pública, la desigualdad en la distribución de los cánones, la escasa productividad, que mencionan (HERZ, 2019), (HAUSMANN, 2021) y otros.

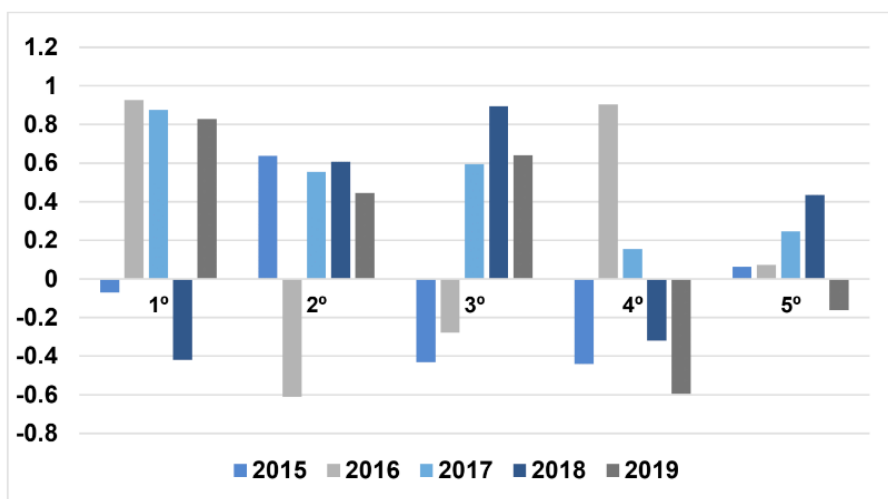


Figura 4. Correlación productividad TIC presupuestal.

Sin embargo, en ese contexto cobra mayor relevancia el rol que desempeñan las IC y las TICs en el desarrollo local. La modernidad y la globalización van de la mano con el uso de estos servicios. El Perú cuenta con estrategias e iniciativas novedosas de acceso a las TIC y regulación de los precios de las TIC en el marco de la oferta y demanda, pero no ha logrado incrementar el acceso a las TIC debido a los obstáculos territoriales, particularmente en las zonas rurales y selváticas (ESCUDER, 2020). En Lima Metropolitana, el 62,9% accede a internet, pero solo el 5,9% en las zonas rurales (MELGAREJO, 2021), que constituyen una parte importante de los departamentos de los Andes y la Amazonia. La ausencia del acceso a las TIC es signo de subdesarrollo (FLORES-CUETO, HERNÁNDEZ e GARAY-ARGANDOÑA, 2020).

## 5 I CONCLUSIONES

Lo expuesto en los diversos apartados del documento permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. La contribución del acceso al internet a la efectividad de la ejecución del presupuesto de gastos municipales no es significativa, al parecer como consecuencia benéfica del estadio de saturación del acceso al internet que alcanzaron las municipalidades peruanas: 98.6% de las municipalidades del primer quintil y el 85.5% del último quintil.
2. Es notoria la disparidad del desarrollo económico local en el Perú. El PBI per cápita de los departamentos del primer quintil fue 3.9 veces respecto al último quintil en 2015, disminuyó a 2.8 en 2019. El ingreso per cápita de todos los departamentos de la región costera, la más moderna y globalizada, se encuentran en los tres primeros quintales, en dos últimos quintiles se ubican el 77% de los departamentos de los Andes y la Amazonia, regiones con economía principalmente extractiva. En cambio, es distinto el crecimiento marginal del PBI per cápita, si bien los tres primeros quintiles tienden hacia la correlación positiva y las dos últimas hacia la negativa, son otros los departamentos que se ubican en esas posiciones. Entre los 15 primeros, 9 son de los Andes y la Amazonia y 5 de la Costa en los dos últimos quintiles. Esta disparidad puede atribuirse a los factores estructurales, también a las transferencias por cánones y que se aprovecharon mejor. Estas aumentaron en 72.8% para las municipalidades del primer quintil, pero disminuyó en 28.6% para las del último.
3. La productividad de las TIC en la ejecución del presupuesto de gastos municipales con PBI per cápita los tres primeros quintiles tienden a la correlación negativa; en cambio, en las dos últimas son mayoritariamente positivas. Ello podría ser el indicio de la irrelevancia de la ejecución del presupuesto de gastos municipales en el desarrollo económico local en las municipalidades de los departamentos con una economía y globalizada, pero si es relevante en las que están en transición.

## REFERENCIAS

ALARCÓN, O.; GONZÁLEZ, H. El desarrollo económico local y las teorías de localización. Revisión teórica. **Espacios Vol. 39 (N° 51)**, p. 4, 2018.

ARCE, P.; TEJADA, N. Impacto de la inversión pública en el crecimiento de la Región Cajamarca – período 2008-2017. **REVISTA GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA 2017(1)**, p. 217-238, 2017.

ÁVILA, D. El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana. **Andamios Volumen 11, número 24**, p. 263-288, 2014.

BARCO, D.; CHÁVEZ, P.; OLIVAS, K. **Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización**. Lima: CIES, PUCP, IEP, IDEA, 2021.

CARTA, G.; POU BELL, V. Productividad y eficiencia del sector público español. **BBA Research, Observatorio Económico**, p. <https://news.fiar.me/wp-content/uploads/2021/05/Espana-Observatorio-productividad-sector-publico-BBVA.pdf>, Julio 2018.

CASAS, E. El desarrollo económico local, el enfoque de desarrollo humano y la economía social y solidaria al servicio de la persona. **PERSPECTIVA 19** (, p. : 227-241, 2018.

CERVANTES, D. Participación electrónica en gobiernos municipales: una herramienta para la gobernanza. **Academia**, 10 mar. 2018. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57965605/ParticipacionElectronicaMunicipal\\_art1.pdf?1544477410=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DParticipacion\\_electronica\\_en\\_gobiernos\\_m.pdf&Expires=1624881599&Signature=NXe55tcq913sjEHqLTUXGDVaoBB7G](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57965605/ParticipacionElectronicaMunicipal_art1.pdf?1544477410=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DParticipacion_electronica_en_gobiernos_m.pdf&Expires=1624881599&Signature=NXe55tcq913sjEHqLTUXGDVaoBB7G).

CESPEDES, N.; LAVADO, P.; RAMÍREZ, N. La productividad en el Perú: un panorama general. In: CESPEDES, N. **Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias**. Lima: Universidad del Pacífico , 2016. p. 9-40.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley de Canon N° 27506. **El Peruano** , 10 jul. 2001.

CORONEL, J. **Evolución de las desigualdades/disparidades económicas en tres departamentos del norte del Perú, influencia en su crecimiento económico: 2000-2015**. Lima: UNMSM, 2019.

CUEVA GAMBOA, L. S. **La remuneración salarial y su influencia en la productividad de los trabajadores de las cajas municipales en Trujillo 2015 - 2018**. Trujillo : UNITRU, 2019.

ESCUDE, S. Regionalización de la brecha digital. Desarrollo de la infraestructura de las TIC en Latinoamérica y Uruguay. **Tecnología y Sociedad, Año 9, núm.17**, p. 1-23, 2020.

FLORES, E.; PONTE, H. **Factores determinantes de la inversión pública en las municipalidades provinciales del departamento de Ancash, 2010-2018**. Huaraz : UNSAM, 2019.

FLORES-CUETO, J. J.; HERNÁNDEZ, R. M.; GARAY-ARGANDOÑA, R. Tecnologías de información: Acceso a internet y brecha digital en Perú. **Revista Venezolana de Gerencia, vol. 25, núm. 90**, p. 504-521, 2020.

FONTALVO-HERRERA, T.; DE LA HOZ-GRANADILLO, E. & M.-G. J. La productividad y sus factores: incidencia en el mejoramiento organizacional. **Dimensión Empresarial, 15(2)**, p. 47-60, 2017.

GALARZA, S. **El efecto de la Descentralización Fiscal sobre las Disparidades Regionales en el Perú 2007-2018**. Lima: UPC, 2020.

GALLEGOSPOLO, J. D. D. **Relación de largo plazo entre la inversión en infraestructura pública y el crecimiento económico en el Perú, 2000-2018**. Trujillo : UNITRU, 2019.

GIL, E.; HERRERA, G. **LOS EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS PERUANAS**. [S.l.]. 2019.

GUERRA, J. C.; CASTAÑEDA, E. Impacto de la gestión de inversiones municipales sobre el índice de desarrollo humano en el Valle del Mantaro (Perú). **Revista Visión Contable N° 21**, p. 143-165, 2020.

GUERRA, R. Solo el 40,1% de los hogares peruanos tiene acceso a Internet: ¿Qué hacer para elevar la conectividad? **El Comercio**, 15 mar. 2021. <https://elcomercio.pe/economia/peru/solo-el-401-de-los-hogares-peruanos-tiene-acceso-a-internet-que-hacer-para-elevar-la-conectividad-congreso-velocidad-minima-de-conexion-inei-ncze-noticia/>.

HAUSMANN, R. La productividad de la confianza. **Project Syndicate**, 23 dez. 2014. 15-17.

HAUSMANN, R. El aumento de la productividad es clave para reducir la desigualdad en los países pobres. **Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)**, 12 jun. 2021. <https://www.infobae.com/economia/2021/06/12/un-estudio-de-harvard-afirma-que-el-aumento-de-la-productividad-es-clave-para-reducir-la-desigualdad-en-los-paises-pobres/>.

HERNÁNDEZ, J.; DESTINOBLESY, A. Disparidades intrarregionales y desarrollo local en la Región Económica de Pinar del Río. Conformación del estado del arte y aproximaciones generales. In: DE LA VEGA ESTRADA, S. Y. K. R. C. C. **DESIGUALDAD REGIONAL, POBREZA Y MIGRACIÓN**. México : UNAM, 2018. p. 644-665.

HERZ, C. La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo. **Ecuador Debate N° 108**, p. 149-166, 2019.

HUANCA, J. et al. Modernización de la gestión pública y la calidad de atención al usuario en las municipalidades provinciales de la región Puno. **olo del Conocimiento, [S.l.]**, v. 6, n. 1, p. 479-498, 2021.

INEI. **Estadísticas Municipales 2015**. Lima: INEI, 2015.

INEI. **Estadísticas municipales 2016**. Lima: INEI, 2016.

INEI. **Indicadores de Gestión Municipal 2017**. Lima: INEI, 2017.

INEI. **Indicadores de Gestión Municipal 2018**. Lima: INEI, 2018.

INEI. **Indicadores de Gestión Municipal 2019**. Lima: INEI, 2019.

JIMÉNEZ, Á.; MERINO, C.; SOSA, J. C. Determinantes de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú. **Consejo Fiscal: Documento de Investigación N° 001-2018**, p. <https://cf.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Determinantes-de-la-inversio%CC%81n-pu%CC%81blica-local-VF.pdf>, 2018.

JORDÁ-BORRELL, R. . & L.-O. J. Factores de crecimiento económico en los países en desarrollo: el papel de las TICs. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (86)**., p. <https://doi.org/10.21138/bage.2979>, 2020.

JUÁREZ, G. REVISIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL DESDE. **Revista Lider Vol. 23. 2013** ., p. 9-28, 2013.

LEÓN, L. Evaluación de las necesidades de implementación de tecnologías de información y comunicación en municipalidades. **Yachay, 7(1)**, p. 362-366., 2018.

LEÓN-MENDOZA, J. C. emprendimiento empresarial y crecimiento económico en Perú. **Estudios Gerenciales**, **35(153)**, p. 429-439., 2019.

LOPEZ RODRIGUEZ, D. N. Propuesta de políticas de Gestión Municipal para la reducción de la desnutrición infantil en la Municipalidad Distrital de Ocros, 2018. **Gobierno y Gestión Pública**, p. 1-18, 2019.

LOPEZ, R.; AYALA, D.; ARELLANES, Y. Gobernabilidad democrática y desarrollo local sustentable. **E CONOMÍA Y SOC I EDAD**, enero-junio **36**, p. 61-75, 2017.

MEF. Portal de Transparencia Económica. **Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable)**, 02 jul. 2021. Disponible em: <[https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504)>.

MELGAREJO, J. Brecha digital en el Perú: ¿Cómo vamos y qué nos falta para acortarla? **El Comercio**, 15 mar. 2021. <https://elcomercio.pe/tecnologia/tecnologia/brecha-digital-en-el-peru-como-vamos-y-que-nos-falta-para-acortarla-educacion-alfabetizacion-digital-pandemia-que-hacer-futuro-noticia/>.

MILLÁN, H.; GARCÍA, M. Instituciones y desarrollo municipal: un análisis multinivel. **Sociedad, Economía y Territorio**, Vol. XVII, Num. 53, p. 63-86, 2017.

NASER, A.; CONCHA, G. **Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile : CEPAL/BMZ-GIZ , 2014.

OBSERVATORIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. **PERU: TRANSFERENCIAS PORTIPO DE CANON, REGALIAS, PARTICIPACIONES Y OTROS, A LAS MUNICIPALIDADES.2004 –2019**. Lima. 2019.

PEBE, C.; RADAS, N.; TORRES, J. Canon minero y ciclo político presupuestal en las municipalidades distritales del Perú, 2002-2011. **Revista de la CEPAL N° 123**, p. 182-200, 2017.

PÉREZ, C.; SALAZAR, B.; HERNÁNDEZ, M. Geografía de la intensidad del conocimiento y desigualdad social en los municipios hidalgüenses. **Economía, Sociedad y Territorio**, vol. xx, núm. 62, p. 187-214, 2020.

PRÍNCIPE, A. Participación ciudadana y presupuesto participativo para una gobernanza efectiva para los gobiernos locales en el Perú. **Centro Sur. Social Science Journal Vol. 5 N° 2**, p. 111-130, 2020.

QUISPE, G. Hacia la sociedad del conocimiento en el Perú, cifras. In: PEREZ, M.; ALCOLEA, G.; NOGALES, A. **Poder y medios en las sociedades del siglo XXI**. Lima: Egregius, 2018. p. 113.

ROJAS, I. Del desarrollo económico al desarrollo económico endógeno: una mirada desde el pensamiento complejo. **INTEX**, Vol. 23(1), p. 12-23, 2018.

RONCAL RODRÍGUEZ, F. **Crecimiento económico, convergencia y disparidades regionales en el Perú**. Trujillo : UNITRU, 2016.

RUBIO-NÚÑEZ, R. et al. Importancia de la Gestión Tecnológica en los Gobiernos Municipales Mexicanos. **Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología**, vol. 11, núm. 33, p. 55-67, 2018.

SANCHEZ ZAVALA, J. D. **Análisis del pib per cápita y coeficiente de gini del Ecuador en el periodo 2007 - 2017**. Machala-Ecuador: UTMACH, 2019.

SÁNCHEZ, A. **Migraciones internas en el Perú**. Lima: Organización Internacional para las Migraciones, 2015.

SERRANO, N. **¿A mayor brecha digital mayores brechas socioeconómicas?: impacto de acceder a internet de alta velocidad sobre el ingreso de los hogares en Colombia**. Bogotá : Universidad de los Andes, 2019.

SUÁREZ GUERRERO, M. **Inversión pública, desarrollo económico y convergencia regional en el Perú durante el periodo 2001-2015**. Piura : Universidad Nacional de Piura , 2019.

SUÁREZ, O. Brechas de desarrollo en el Ecuador: un análisis a nivel de zonas administrativas. **Universidad y Sociedad vol.11 no.2** , p. 121-128, 2019.

VARGAS, J.; ZABALETA, W. La gestión del presupuesto por resultados y la calidad del gasto en gobiernos locales. **“Visión de Futuro”, vol. 24, núm. 2**, p. 37-56, 2020.

VELAZCO, R. **La gestión municipal y su efecto en el desarrollo económico local del distrito de Lares-Calca-Cusco, 2019**. Lima: UCSS, 2020.

VICENTE, A.; CHÁVEZ, E. Competencias laborales para la gestión pública y productividad de las unidades orgánicas de un municipio provincial. **REVISTA VERITAS ET SCIENTIA - UPT, 8(2)**, p. 1202 - 1210, 2020.

## O EFEITO “LAVA JATO” NO MERCADO DE CAPITAIS E NA TAXA DE CÂMBIO

*Data de aceite: 01/09/2021*

*Data de submissão: 16/06/2021*

### **Vanessa Martins Valcanover**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
– PPGAdm/UFSC  
Florianópolis – Santa Catarina  
<http://lattes.cnpq.br/6940775110959111>

### **Paulo Sérgio Ceretta**

Universidade Federal de Santa Maria  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
– PPGA/UFSM  
Santa Maria – Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/3049029014914257>

**RESUMO:** Este estudo buscou verificar se a Operação Lava Jato influenciou o relacionamento entre o mercado de capitais brasileiro e a taxa de Câmbio. Para sua execução, utilizou-se dados diários do IBOVESPA e da cotação do dólar americano, no intervalo de março de 2013 a maio de 2017, e realizou-se análise de regressão linear e testes de quebras estruturais. Como resultados, verificou-se que a Operação afetou as variáveis de forma individual, pois a revelação de novas informações causou mudanças súbitas em seus comportamentos; entretanto, foi perceptível que a relação entre o mercado de capitais e o Câmbio se manteve a mesma de antes da divulgação das investigações, na qual o comportamento de uma variável segue a imagem espelho da outra variável. Este estudo contribui para a gama

de estudos acerca de como fatos relevantes, tais quais os casos de corrupção amplamente divulgados, afetam os aspectos econômicos e de desenvolvimento de um país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Operação Lava Jato, IBOVESPA, Taxa de câmbio, Mercado de capitais, Quebras estruturais.

### THE “CAR WASH” EFFECT ON THE CAPITAL MARKET AND ON THE EXCHANGE RATE

**ABSTRACT:** This study sought to verify if the “Car Wash” Operation influenced the relationship between the Brazilian capital market and the Exchange rate. For its execution, daily data from IBOVESPA and US dollar exchange rates were used in the period from March 2013 to May 2017, and linear regression analysis and structural break tests were performed. As results, it was verified that the Operation affected the variables individually, as the disclosure of new information caused sudden changes in their behavior; however, it was noticeable that the relationship between the capital market and the Exchange rate remained the same as before the disclosure of the investigations, in which the behavior of one variable follows the mirror image of the other variable. This study contributes to the range of studies about how relevant facts, such as widely publicized corruption cases, affect a country’s economic and developmental aspects.

**KEYWORDS:** Car Wash operation, IBOVESPA, Exchange rate, Capital market, Structural breaks.

## 1 | INTRODUÇÃO

A Operação Lava Jato teve início em março de 2014, sendo considerada a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que já ocorreu no Brasil. Segundo o Ministério Público Federal (MPF) (2016), grandes empreiteiras, organizadas em cartel, davam pagamentos em propina para executivos de alto nível da Petrobras, além de outros agentes públicos. O MPF orça que o volume financeiro desviado dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, seja de bilhões de reais. No ano de 2020, a Operação deixou de existir da forma como havia sido estruturada, apresentando 79 fases de investigação no total (OTOBONI; FREIRE, 2020).

O mercado de capitais brasileiro foi severamente afetado pela Operação, sendo que as ações do país fecharam o ano de 2014 como as mais instáveis do mundo (LEITE, 2014). Segundo Uol Economia (2014), destaca-se a variação do preço das ações da Petrobras, cuja ação preferencial, PETR4, valia, no final de 2013, R\$ 17,08, passando a valer R\$ 10,02 ao término de 2014, acumulando queda de 41,33%. A ação ordinária, PETR3, passou de R\$ 15,99 no fechamento de 2013 para R\$ 9,59 no de 2014, uma queda de 40%.

As ações da Petrobras estiveram entre as maiores responsáveis pelos resultados da bolsa do país naquele ano, influenciando o Índice BOVESPA (IBOVESPA), principal índice da bolsa brasileira. O IBOVESPA é o indicador de desempenho médio das cotações de ativos com maior negociabilidade e representatividade do mercado brasileiro de ações, sendo o resultado de uma carteira teórica de ativos, elaborada a partir de critérios pré-estabelecidos (BM&FBOVESPA, 2016). No ano de 2014, o IBOVESPA acumulou uma queda de 2,91%, tendo recuo em dois anos seguidos, já que em 2013 sua retração foi de 15,5%, ainda mais severa (UOL ECONOMIA, 2014).

O mercado doméstico também foi afetado quanto à taxa de Câmbio. Conforme Abarca, Castro e Spotorno (2016), em março de 2016, com a condução coercitiva do ex-presidente Lula e as grandes possibilidades de Impeachment de Dilma Rousseff, na época ainda presidente, o dólar recuou mais de 5% só nos 4 primeiros dias do mês, passando de R\$ 3,94 para R\$ 3,76, uma queda de quase R\$ 0,20. De maneira contrária, em maio de 2017, com a delação de Joesley Batista, dono da JBS, empresa envolvida no esquema, o dólar comercial subiu, chegando a mais de R\$ 3,40, sendo que, dias antes da delação, flutuava em torno de R\$ 3,10 (SARDENBERG, 2017).

Considerando a importância das investigações no desempenho do mercado brasileiro, este estudo teve como objetivo verificar se a Operação Lava-Jato influenciou o relacionamento entre o mercado de capitais brasileiro e a taxa de Câmbio. Para isso, analisou-se os dados diários do IBOVESPA e da cotação do dólar americano, no intervalo de março de 2013 a maio de 2017, o que permitiu a investigação do relacionamento entre as variáveis durante o período. A pesquisa se justifica, pois, muitos escândalos de corrupção no Brasil foram divulgados, o que afetou tanto o comportamento da sociedade nacional



quanto da internacional, e este cenário de incerteza e desconfiança política tem impactado no crescimento e desenvolvimento do país (PADULA, 2016).

## 2 | ESTUDOS ANTERIORES

O estudo da relação entre taxa de Câmbio e preço de ações tem sido de grande interesse dos pesquisadores e investidores, já que essas variáveis desempenham importante papel na economia dos países (TABAK, 2006). Muitos trabalhos buscaram explicar esse relacionamento, entretanto, apresentaram diferentes resultados, mostrando a inexistência de um consenso entre os pesquisadores da área. Alguns deles são apresentados na sequência.

Visando conhecer o comportamento do mercado norte-americano, Aggarwal (1981) examinou a relação entre alterações no valor do dólar e alterações em três índices de preços de ativos: NYSE, S&P 500 e DC 500, no período de 1974 a 1978. O autor percebeu que os preços dos ativos e a taxa de Câmbio eram positivamente correlacionadas, ou seja, a diminuição no valor do dólar estava correlacionado com a queda no preço das ações, e vice-versa. Além disso, verificou-se que o relacionamento entre o preço de ativos e a taxa de Câmbio era uma coincidência, não uma predição, mostrando que o mercado de ativos norte-americano incorporava de forma eficiente as informações disponíveis, atendendo a hipótese de mercado eficiente de Fama (1970).

Tendo como ponto de partida a crise financeira ocorrida na Tailândia em 1997, Granger, Huang e Yang (2000) analisaram as relações de causalidade de Granger entre preços de ativos e taxas de câmbio em diferentes países da Ásia. Os resultados mostraram que no Japão e na Tailândia as taxas de Câmbio conduzem os preços dos ativos com uma correlação positiva. De maneira contrária, os dados do Taiwan sugeriram que os preços das ações conduzem as taxas de Câmbio com uma correlação positiva. Para Indonésia, Coreia, Malásia e Filipinas, percebeu-se uma interação na qual mudanças na taxa de Câmbio levariam a mudanças no preço dos ativos, e vice-versa, ao passo que Singapura não indicou a presença de qualquer padrão.

Buscando compreender o mercado brasileiro, Rossi (2012) realizou um estudo comparando o comportamento das séries dos ativos taxa de Câmbio (real/dólar) e IBOVESPA (representando o valor das ações das empresas brasileiras), utilizando informações diárias do período de 25 de janeiro de 1999, ano em que o Brasil passou a adotar o Câmbio flutuante, a 25 de janeiro de 2009. Ao comparar as trajetórias dos ativos em níveis e em logaritmo dos níveis, o autor constatou que uma série é praticamente a imagem espelho da outra, mostrando uma forte relação entre elas: eventos que afetam positivamente a economia acabam por valorizar as ações em bolsa, fortalecendo a moeda nacional em frente ao dólar, reduzindo a taxa de Câmbio.

### 3 I OPERAÇÃO LAVA JATO: FATOS RELEVANTES

A Operação Lava Jato recebeu este nome devido a uma das organizações inicialmente investigadas utilizar de uma rede de postos de combustíveis e lava jato de veículos para movimentar recursos de origem ilícita (MPF, 2016). Segundo o MPF (2016), em um primeiro momento, quatro organizações lideradas por doleiros, indivíduos que operam o mercado paralelo de Câmbio, foram investigadas e processadas devido à lavagem de dinheiro. Posteriormente, o MPF obteve provas de um esquema de corrupção que envolvia a Petrobras, empreiteiras, operadores financeiros e agentes políticos.

Em julho de 2014, com a descoberta do envolvimento de funcionários da Petrobras no esquema, a investigação se voltou à estatal e trouxe a continuação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Petrobras. Iniciada em 2009, a CPI já buscava investigar casos de corrupção dentro da empresa. Entretanto, não teve continuidade, pois a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, era contrária à instalação de uma CPI da Petrobras, alegando que a estatal tinha “um nível de contabilidade dos mais apurados do mundo” (AZEVEDO, 2015).

Foi só em 2014, com a deflagração da Operação Lava Jato, que o caso ganhou maior repercussão. Já no segundo ano de investigação, destacou-se a descoberta de irregularidades na Caixa Econômica Federal e no Ministério da Saúde, em abril de 2015. Segundo Skodowski (2015), o esquema envolvia desvio de dinheiro de contratos com uma agência de publicidade, onde o dono da agência repassava comissões a André Vargas, que usou seu cargo de vice presidente da câmara dos deputados para garantir a contratação da agência pelos dois órgãos.

Quanto ao terceiro ano, este foi marcado por dois momentos principais. O primeiro, ocorrido em março de 2016, foi a condução coercitiva do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, seus dois filhos e um amigo de Lula, Paulo Okamoto. Conforme Fávero et al. (2016), foram cumpridos mandados de busca e apreensão em locais ligados a alguns familiares do ex-presidente e ao Instituto Lula.

O segundo momento foi a prisão do ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha, durante a 35ª fase. Segundo Dionísio et al. (2016), sua prisão ocorreu em outubro de 2016, e é preventiva, portanto, tem tempo indeterminado. Cunha é suspeito de receber propina por um contrato de exploração de petróleo na África, e de fazer uso de contas na Suíça para lavar o dinheiro das propinas. Ainda, é acusado de tentar obstruir as investigações da Operação Lava Jato.

No quarto ano de investigação, destaca-se a delação de Joesley Batista, ocorrida em maio de 2017, que colocou à prova o então presidente, Michel Temer, ao afirmar que ele e Temer estavam tomando providências para que Eduardo Cunha não fizesse delação, fato que foi negado veementemente pela Presidência da República (G1, 2017). No quinto ano de investigação, até maio de 2018, se destacaram os mandados de busca e apreensão cujo

alvo era o ex-ministro Delfim Netto, suspeito de participar de um esquema de corrupção ligado à usina hidroelétrica de Belo Monte (O GLOBO, 2018).

Ao revelar o envolvimento de grandes empresas brasileiras, inseridas no mercado acionário, em esquemas de corrupção, a operação Lava Jato causou um grande impacto na economia do país. Afirma-se que, se não fosse o impacto da operação, a situação de recessão do país seria bem menor, visto que a Lava Jato paralisou setores que têm bastante peso nos investimentos totais da economia brasileira (ABREU, 2016).

O Índice BOVESPA, por consequência, também foi afetado. Segundo Bomfim (2016), o investidor teve três reações principais desde que a operação iniciou. A primeira foi de “curiosidade”, quando o doleiro Alberto Youseff foi preso, em 2014, e não se tinha conhecimento a respeito da magnitude que a operação tomaria. O IBOVESPA estava em cerca de 45 mil pontos, que subiu até quase 60 mil pontos, quando se teve a segunda reação. Com a constatação de que a Petrobras estava envolvida em um grande esquema de pagamento de propinas, os investidores ficaram receosos e recuaram, levando a pontuação do IBOVESPA de 60 mil pontos para menos de 40 mil pontos. A terceira reação, em março de 2016, mostrou otimismo por parte dos investidores, que esperavam uma mudança de governo, alteração na política econômica e um combate maior à corrupção.

## 4 | METODOLOGIA

A elaboração deste estudo se deu a partir da utilização de dados diários referentes ao IBOVESPA e seu volume de transações e à taxa de Câmbio em dólares norte-americanos. O período de análise foi de 17/03/2013, um ano antes da abertura da investigação, que ocorreu em 17/03/2014, dia em que a Polícia Federal deflagrou a Operação Lava Jato, a 31/05/2017, período posterior ao lançamento da 41ª fase da investigação. Esse intervalo foi escolhido visto que a apreciação do ano prévio ao anúncio da investigação permite identificar quando ocorreu o primeiro impacto nas variáveis.

Quanto à equivalência das datas, foram excluídas as informações da taxa de Câmbio referentes aos dias onde o IBOVESPA não foi cotado. Os dados históricos do Índice foram retirados do site Uol Economia (2017), enquanto os dados da taxa de Câmbio foram encontrados no site do Banco Central do Brasil (2017).

Referente às variáveis utilizadas, tem-se inicialmente as relacionadas ao IBOVESPA: cotação diária, liquidez e risco. Especificamente, para obter a liquidez do índice, é possível utilizar diferentes variáveis e formas de mensuração. Entretanto, foi utilizada a *proxy* volume, ou seja, o volume financeiro total negociado pelas ações que formam a carteira do IBOVESPA, em um dia, escolhida devido à disponibilidade dos dados e a facilidade em acessá-los.

Para calcular o risco do índice foi utilizada a *proxy* volatilidade, calculada através do modelo GJR-GARCH, teste proposto por Glosten, Jagannathan e Runkle (1993) e conforme

exposto no trabalho de Ali (2013). Posteriormente, a respeito da variável taxa de Câmbio, foram utilizados os dados referentes às cotações de compra do dólar norte-americano.

Quanto à análise da série temporal, buscando verificar a robustez dos dados, realizaram-se testes de raiz unitária e estacionaridade, em nível e em primeira diferença. Para verificar a existência de raiz unitária, foi utilizado o teste ADF-GLS, conforme proposto por Elliott, Rothenberg e Stock (1996), que modifica o teste Dickey-Fuller Aumentado (ADF), de Dickey e Fuller (1979), ao transformar a série temporal por meio de uma regressão de mínimos quadrados generalizados. Como pressuposto, esse teste considera como hipótese nula a presença de raiz unitária na série.

Já para a estacionaridade, realizou-se o teste KPSS, de acordo com Kwiatkowski et al. (1992), que se diferencia dos demais testes estatísticos por considerar como hipótese nula a não-presença (ausência) de raiz unitária na série. Na sequência, foi feita uma análise de regressão linear, conforme a Equação (1):

$$IBOVESPA = \beta_0 + \beta_1 volume + \beta_2 câmbio + \beta_3 volatilidade + erro \quad (1)$$

Na Equação (1), *IBOVESPA* é a variável dependente, sendo sua cotação diária, conforme apresentado previamente. Como variáveis independentes,  $\beta_0$  é a constante,  $\beta_1 volume$  representa o volume financeiro do IBOVESPA,  $\beta_2 câmbio$  corresponde às cotações de compra do dólar americano,  $\beta_3 volatilidade$  a proxy volatilidade segundo o modelo GJR-GARCH e *erro* os resíduos da regressão, as características da variável dependente que não são explicadas pelas variáveis independentes. Por fim, para testar a presença de quebras estruturais durante o período determinado, foi utilizado o método apresentado por Zeileis et al. (2005).

## 5 | ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em um primeiro momento, são apresentados na Tabela 1 os testes de raiz unitária e estacionaridade em nível e em primeira diferença, realizados com a utilização dos métodos ADF-GLS e do KPSS.

Variável	ADF-GLS		KPSS	
	Nível	Diferença	Nível	Diferença
IBOVESPA	-1,751 (0,075)	-13,944 (0,000)	4,532 (0,010)	0,123 (0,100)
Volume	-7,483 (0,000)	-44,987 (0,000)	1,809 (0,010)	0,070 (0,100)
Câmbio	0,299 (0,772)	-31,646 (0,000)	9,801 (0,010)	0,244 (0,100)

Volatilidade	-3,453 (0,000)	-17,006 (0,000)	1,198 (0,010)	0,036 (0, 100)
--------------	-------------------	--------------------	------------------	-------------------

Tabela 1: Testes de raiz unitária e estacionariedade em nível e em primeira diferença (dados diários no período de 18/03/2013 até 31/05/2017).

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Os resultados da Tabela 1 evidenciam que no teste ADF-GLS as variáveis IBOVESPA e Câmbio possuíam raiz unitária em nível, ao apresentarem significância superior a 0,05, sendo que o desejado eram valores inferiores a 0,05, indicando a inexistência de raiz unitária. Já para o segundo teste, KPSS, todas as variáveis são estacionárias em primeira diferença, ao alcançarem nível de significância superior a 0,05, uma vez que o teste busca a não rejeição da hipótese nula, a qual indica a estacionariedade dos dados. Essa é uma propriedade desejada para se verificar o relacionamento em nível a longo prazo.

Posteriormente, a Tabela 2 apresenta os coeficientes estimados para o modelo linear e para o modelo com quebras estruturais, considerando dados diários no período de 18 de março de 2013 até 31 de maio de 2017. Na sequência, a Figura 1 mostra a evolução temporal do IBOVESPA e as quebras estruturais existentes.

	Modelo		Modelo com quebras estruturais									
			Reg._1 (17/07/14)	Reg._2 (16/03/15)	Reg._3 (28/12/15)	Reg._4 (04/10/16)	Reg._5					
Intercepto	1,081	**	1,695	**	1,554	**	1,484	**	2,202	**	2,291	**
	-0,019		-0,038		-0,035		-0,020		-0,033		-0,086	
Volume	-0,014		0,017	**	0,006		0,012		0,021	*	0,009	
	-0,009		-0,004		-0,011		-0,007		-0,009		-0,007	
Câmbio	-0,035	**	-0,590	**	-0,450	**	-0,367	**	-0,760	**	-0,737	**
	-0,011		-0,032		-0,026		-0,017		-0,020		-0,057	
Volatilidade	-0,080	**	-0,171	**	-0,040	**	0,024		0,019	*	0,006	
	-0,010		-0,015		-0,007		-0,017		-0,008		-0,010	
R <sup>2</sup>	0,094		0,602		0,703		0,86		0,909		0,621	
Adj, R <sup>2</sup>	0,091		0,598		0,698		0,858		0,908		0,613	
N. obs.	1.043		331		165		194		192		161	
RMSE	0,102		0,034		0,039		0,025		0,034		0,029	

\*\* prob < 0,01; \* prob < 0,05

Tabela 2: Coeficientes estimados para o modelo linear e para o modelo com quebras estruturais considerando dados diários no período de 18/03/2013 até 31/05/2017.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

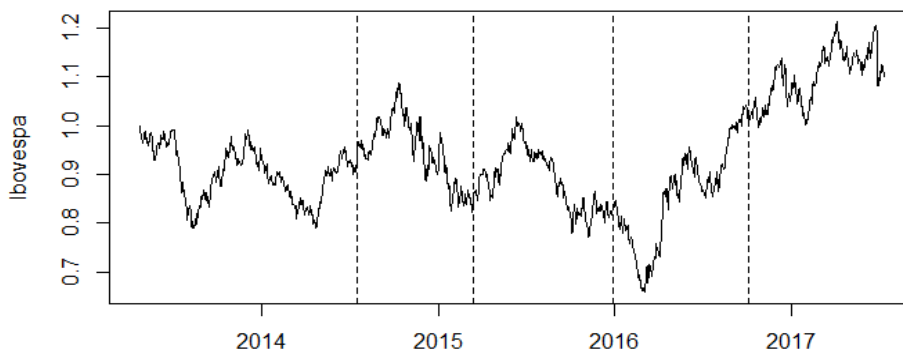


Figura 1: Evolução temporal do IBOVESPA e as quebras estruturais considerando dados diários no período de 18/03/2013 até 31/05/2017. As quebras ocorrem em 17/07/2014; 16/03/2015; 28/12/2015 e 04/10/2016.

Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

Conforme os resultados apresentados na Tabela 2, é perceptível que o modelo linear relacionando o IBOVESPA com as variáveis Volume, Câmbio e Volatilidade foi pouco explicativo, uma vez que seu  $R^2$  Ajustado só explica a variável dependente em 9,1%, e seu RMSE, representando o desvio-padrão, foi de 10,2%. No modelo, apenas as variáveis Câmbio e Volatilidade foram significativas, com probabilidades inferiores a 0,01 e betas pequenos (-0,035 e -0,080).

Quanto ao modelo com quebras estruturais, todas as cinco regressões analisadas apresentaram um  $R^2$  ajustado superior a 59%, explicando de maneira mais eficiente a variável dependente, e os valores para o RMSE variaram entre 2,5% e 3,9%, tendo desvios bem menores do que o modelo linear. Dessa maneira, percebe-se que o modelo de quebras estruturais é mais eficiente do que o linear, pois explica melhor a influência das variáveis nos períodos determinados, já que elas mudam constantemente, sendo afetadas facilmente por mudanças no cenário político e financeiro.

A respeito das quebras ocorridas no período analisado, foram diagnosticadas quatro quebras, nas datas de 17 de julho de 2014, 16 de março de 2015, 28 de dezembro de 2015 e 4 de outubro de 2016. A primeira quebra obteve um  $R^2$  ajustado de 59,8%, sendo as três variáveis independentes significativas à  $p < 0,01$ . Câmbio foi a variável de maior impacto na variável dependente (beta de -0,590), mostrando que, quando o Câmbio cresce em uma unidade, o IBOVESPA decresce em -0,590. Ocorrida em 17 de julho de 2014, a quebra se deu entre a 5ª e a 6ª fase da Operação Lava Jato, período em que foi divulgado o envolvimento da Petrobras no esquema de desvio de dinheiro. Conforme Azevedo (2015), esse acontecimento trouxe de volta a CPI da Petrobras, que já investigava casos de corrupção dentro da empresa.

A segunda quebra alcançou um  $R^2$  ajustado de 69,8%, onde apenas as variáveis

Câmbio e Volatilidade foram significativas (prob.  $<0,01$ ), sendo a primeira novamente a de maior impacto (beta de  $-0,450$ ). A data da quebra coincide com o início da 10ª fase da Operação, ao ocorrer no dia 16 de março de 2015, onde foi preso o ex-diretor de Serviços da Petrobras, Renato Duque, pois o Ministério Público descobriu que o Duque permaneceu “lavando dinheiro” mesmo após a deflagração da Operação Lava-Jato (BOMFIM, 2015). Além disso, a quebra ocorrida no período pode ter ocorrido devido a uma antecipação à 11ª fase da Operação, ocorrida em abril, onde André Vargas foi preso por ter cometido tráfico de influência no Ministério da Saúde a favor da empresa do doleiro Alberto Youssef (SKODOWSKI, 2015).

A terceira quebra estrutural obteve  $R^2$  ajustado de 85,8%, sendo o Câmbio a única variável significativa, com probabilidade inferior a 0,01 e beta de  $-0,367$ . Esta quebra mostra a grande influência do Câmbio no IBOVESPA, uma vez que a variável sozinha por si só já explica a variável dependente em mais de 80%. A quebra ocorreu entre a 21ª e a 22ª fase da Operação, em 28 de dezembro de 2015, podendo mostrar uma reação do mercado aos acontecimentos de dezembro, como o depoimento prestado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no papel de informante e não de investigado, e à quebra de sigilo bancário do então presidente do Senado, Renan Calheiros, suspeito de receber propina e estar envolvido em fraudes na contratação de serviços (PEREIRA; CARVALHO, 2015). Percebe-se, ainda, através da Figura 1, que a terceira quebra estrutural antecipou uma mudança no comportamento do IBOVESPA, que chegou a seu nível mínimo. De maneira inversa, o Dólar chegou à sua cotação máxima de R\$ 4,16, sendo que a média no período foi de R\$ 2,90.

Na quarta quebra estrutural, o  $R^2$  Ajustado foi de 90,8%, sendo a que mais explica a variável dependente. As três variáveis foram significativas, tendo Volume e Volatilidade valores inferiores à 0,05, e Câmbio à 0,01. Neste modelo, a variável Câmbio alcançou seu maior beta ( $-0,760$ ). Essa quebra aconteceu entre a 35ª e a 36ª fase da Operação, no dia 04 de outubro de 2016, marcando a recuperação do crescimento do IBOVESPA e a queda da taxa de Câmbio, e tendo previsto a prisão preventiva de Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara, que ocorreu em 19 de outubro de 2016, acusado de receber propinas e realizar lavagem de dinheiro (DIONÍSIO et al., 2016).

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a atual situação de crise política no Brasil, tendo como marco a deflagração da Operação Lava Jato em março de 2014, o presente estudo buscou verificar se a Operação influenciou a relação entre o mercado de capitais brasileiro e a taxa de Câmbio. Para tanto, analisou-se dados diários do IBOVESPA e da cotação do dólar americano, tendo como período março de 2013, data um ano anterior à divulgação da Operação, a maio de 2017, utilizando-se análise de regressão linear e testes de quebras

estruturais.

Os testes de quebras estruturais mostraram que, apesar de se esperar que a divulgação das informações causasse um “primeiro impacto” no mercado brasileiro, só foram ocorrer quebras após quatro meses da primeira fase da Operação. A respeito dos resultados para as duas principais variáveis estudadas, o IBOVESPA e a taxa de Câmbio, observou-se que a Operação Lava-Jato afetou cada uma delas de forma individual, causando quedas e aumentos, apesar das reações não ocorrerem imediatamente após à divulgação de novas informações ao público.

Quando estudado o impacto da Operação no relacionamento entre essas variáveis, foi perceptível que a relação se manteve a mesma de antes da deflagração, seguindo os resultados alcançados por Rossi (2012), onde uma variável segue praticamente a imagem espelho da outra: enquanto o mercado de capitais, representado pelo IBOVESPA, cresce, a taxa de Câmbio cai, e vice-versa, o que é mostrado nos resultados pelos betas negativos encontrados nas quebras estruturais.

Como dificuldades encontradas no estudo, destaca-se a dificuldade de conseguir relacionar as notícias referentes à Operação com as diferentes quebras estruturais encontradas, visto que o comportamento dos dados e as quebras podem, de certa forma, reagir antecipadamente ou de maneira tardia aos diferentes acontecimentos. Como sugestões para trabalhos futuros, tem-se a possibilidade de aumentar o período estudado, abrangendo as fases seguintes da Operação.

## REFERÊNCIAS

ABARCA, D.; CASTRO, F. de; SPOTORNO, K. Efeito Lava Jato faz dólar cair a R\$ 3,76, na menor cotação do ano. **O Estado de S. Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/mercados,dolar-tem-forte-queda-com-noticias-sobre-lula-como-alvo-da-pf,10000019500>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

AGGARWAL, R. Exchange Rates and Stock Prices: a study of the US capital markets under floating exchange rates. **Akron Business Economics Review**, v. 12, p. 7-12, 1981.

ALI, G. EGARCH, GJR-GARCH, TGARCH, AVGARCH, NGARCH, IGARCH and APARCH Models for Pathogens at Marine Recreational Sites. **Journal of Statistical and Econometric Methods**, v. 2, n. 3, p. 57-73, 2013.

AZEVEDO, R. Como Dilma ajudou a impedir que se investigasse a Petrobras e concorreu para o naufrágio da empresa. **Veja**. 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/como-dilma-ajudou-a-impedir-que-se-investigasse-a-petrobras-e-concorreu-para-o-naufragio-da-empresa-pior-ignorou-crimes-reais-e-apontou-os-que-nao-existiam-ou-o-video-da-impostura/>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de Câmbio**. 2017. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpeq.asp?id=txcotacao>> Acesso em: 05 jul. 2017.



BM&F/BOVESPA. **Índice Bovespa (IBOVESPA)**. 2017. Disponível em: <[http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/produtos/indices/indices-amplos/indice-bovespa-ibovespa.htm](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/indices/indices-amplos/indice-bovespa-ibovespa.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BOMFIM, C. Ex-diretor de Serviços da Petrobras Renato Duque volta a ser preso. **G1 Política**. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/ex-diretor-de-servicos-da-petrobras-renato-duque-volta-ser-preso.html>> Acesso em: 03 jul. 2017.

BOMFIM, R. O impacto na Bolsa de cada fase da Lava Jato resumido em uma imagem; confira. **Infomoney**. 2016. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/negocios/o-impacto-na-bolsa-de-cada-fase-da-lava-jato-resumido-em-uma-imagem-confira/>>. Acesso em: 25 out. 2016.

DICKEY, D. A.; FULLER, W. A. Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root. **Journal of the American Statistical Association**, v. 74, p. 427-431, 1979.

DIONÍSIO, B. et al. **Eduardo Cunha é preso em Brasília por decisão de Sérgio Moro**. G1. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/10/juiz-federal-sergio-moro-determina-prisao-de-eduardo-cunha.html>>. Acesso em: 26 out. 2016.

ELLIOTT, G., ROTHENBERG, T. J.; STOCK, J. H. Efficient Tests for an Autoregressive Unit Root. **Econometrica**, v. 64, n. 4, p. 813-836, 1996.

FAMA, E. F. Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work. **The Journal of Finance**, v. 25, n. 2, p. 383-417, 1970.

FÁVERO, B. et al. Polícia Federal faz operação na casa do ex-presidente Lula, na Grande SP. **Folha de São Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1746231-policia-federal-faz-operacao-na-casa-do-ex-presidente-lula-na-grande-sp.shtml>>. Acesso em: 26 out. 2016.

G1. **TF libera conteúdo da delação dos donos da JBS**; veja principais pontos. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/stf-libera-conteudo-da-delacao-dos-donos-da-jbs.ghtml>> Acesso em: 03 jul. 2017.

GLOSTEN, L. R.; JAGANNATHAN, R.; RUNKLE, D. On the Relation between the Expected Value and the Volatility of the Nominal Excess Return on Stocks. **The Journal of Finance**, v. 48, n. 5, p. 1779-1801, 1993.

GRANGER, C. W. J.; HUANG, B.; YANG, C. A Bivariate Causality Between Stock Prices and Exchange Rates: evidence from the recent Asian flu. **Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 40, p. 337-354, 2000.

KWIATKOWSKI, D., et al. Testing the Null Hypothesis of Stationarity Against the Alternative of a Unit Root. **Journal of Econometrics**, v. 54, p. 159-178, 1992.

LEITE, J. **Investigação na Petrobras transforma ações brasileiras nas mais instáveis do mundo**. Uol Economia. 2014. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2014/12/30/investigacao-na-petrobras-transforma-acoes-brasileiras-nas-mais-volateis-do-mundo.htm>>. Acesso em: 21 out. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Entenda o Caso**. 2016. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>> Acesso em: 22 out. 2016.

OTOBONI, J.; FREIRE, D. Relembre todas as 79 fases da operação Lava Jato, que chegou ao fim. CNN Brasil, 07 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/07/seis-anos-da-lava-jato-relembre-todas-as-fases-da-operacao>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PADULA, A. J. A. **Análise da Corrupção e Impactos no Mercado de Capitais**. Monografia (Bacharelado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PEREIRA, M. CARVALHO, J. de. Sigilo bancário e fiscal de Renan Calheiros é quebrado. **O Globo**. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/sigilo-bancario-fiscal-de-renan-calheiros-quebrado-18335459>> Acesso em: 03 jul. 2017.

ROSSI, J. W. O Ibovespa e o Câmbio nos Dez Anos de Taxa Flutuante. **[SYN]THESIS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 169-181, 2012.

SARDENBERG, C. A. **Fator Joesley**. O Globo. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/fator-joesley-21420113>> Acesso em: 20 jun. 2017.

SKODOWSKI, T. **Nova fase da Lava-Jato chega ao Ministério da Saúde e à Caixa Econômica Federal**. O Globo. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/nova-fase-da-lava-jato-chega-ao-ministerio-da-saude-a-caixa-economica-federal-15832862>>. Acesso em: 26 out. 2016.

TABAK, B. M. The Dynamic Relationship between Stock Prices and Exchange Rates: evidence from Brazil. **Working Paper Series**, Banco Central do Brasil, v. 124, p. 1-37, 2006.

UOL ECONOMIA. **Bovespa cai 2,9% em 2014, 2º ano de queda; Petrobras perde mais de 40%**. 2014. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/cotacoes/noticias/redacao/2014/12/30/bovespa-cai-29-em-2014-2-ano-de-queda-petrobras-perde-mais-de-40.htm>>. Acesso em: 21 out. 2016.

UOL ECONOMIA. **Bolsas de Valores**. 2017. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/cotacoes/bolsas/bvsp-bovespa/>> Acesso em: 20 mai. 2017.

ZEILEIS, A.; et al. Monitoring structural changes in dynamic econometric models. **Journal of Applied Econometrics**, n. 20, p. 99-121, 2005.

# CAPÍTULO 7

## CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONTRIBUIÇÕES E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE MARINGÁ - PR

*Data de aceite: 01/09/2021*

*Data de submissão: 05/07/2021*

### **Cibele Mantovanni**

Universidade Estadual do Centro-Oeste,  
UNICENTRO  
Guarapuava – PR  
<http://lattes.cnpq.br/5839007489938205>

### **Luciano Ferreira de Lima**

Universidade Estadual do Centro-Oeste,  
UNICENTRO  
Guarapuava – PR  
<http://lattes.cnpq.br/7374810692623774>

### **Juliane Sachser Angnes**

Universidade Estadual do Centro-Oeste,  
UNICENTRO  
Guarapuava – PR  
<http://lattes.cnpq.br/8168143921428986>

### **Marcos Roberto Kuhl**

Universidade Estadual do Centro-Oeste,  
UNICENTRO  
Guarapuava – PR  
<http://lattes.cnpq.br/9909490529129637>

**RESUMO:** O objetivo deste estudo é verificar as ações sociais e contribuições do CODEM para o desenvolvimento do município de Maringá (PR), a luz da Teoria da Ação Social de Max Weber. Trata-se de uma pesquisa que utiliza a abordagem qualitativa, realizada por meio de entrevista individual em profundidade e análise de conteúdo, aplicada a atores relacionados

a sociedade civil organizada e ao CODEM. As entrevistas se propuseram a examinar, sob a ótica desses agentes, as motivações das ações que levam a atuação no Conselho, bem como as contribuições das ações realizadas para o desenvolvimento socioeconômico de Maringá. Nesse sentido, os principais resultados apontaram que os principais fatores motivadores dos agentes a desenvolverem ações no Conselho está relacionado a valores deixados pelos pioneiros, do amor pela cidade, trabalho conjunto, participativo, planejamento, sendo copilado na expressão “maringaísmo”. Em relação aos resultados, percebe-se que o envolvimento efetivo do CODEM na cidade de Maringá, vem modificando a qualidade de vida de seus moradores, pois o desenvolvimento traz consigo uma cidade melhor no âmbito social, cultural e econômico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho; Weber; Teoria da Ação Social; Desenvolvimento.

### **COUNCIL ECONOMIC DEVELOPMENT: CONTRIBUTIONS AND ACTIONS FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN THE MARINGÁ CITY - PR**

**ABSTRACT:** The objective of this study is to verify the social actions and contributions of CODEM to the development of the city of Maringá (PR), in the light of Max Weber's Theory of Social Action. This is a research that uses a qualitative approach, carried out through in-depth individual interviews and content analysis, applied to actors related to organized civil society and CODEM. The interviews aimed to examine, from the perspective of these agents, the motivations of

the actions that lead to acting on the Council, as well as the contributions of the actions carried out for the socioeconomic development of Maringá. In this sense, the main results showed that the main motivating factors of agents to develop actions in the Council is related to values left by the pioneers, love for the city, joint work, participatory, planning, being compiled in the expression “maringaísmo”. Regarding the results, it is clear that the effective involvement of CODEM in the city of Maringá has been changing the quality of life of its residents, as development brings with it a better city in the social, cultural and economic sphere.

**KEYWORDS:** Council; Weber; Social Action Theory; Development.

## 1 | INTRODUÇÃO

O planejamento que os gestores de um município decidem trilhar pode incentivar o desenvolvimento de uma cidade, nesse sentido, destaca-se Maringá, sendo considerada como a melhor cidade do Brasil em planejamento urbano, com mais de 400 mil habitantes, conquistou o título de melhor cidade em responsabilidade social (GRM, 2019).

Desta maneira, entender o percurso e como o CODEM (Conselho de Desenvolvimento Econômico) passou a fazer parte da história e da vida do cidadão Maringaense é percorrer e acompanhar o processo progressivo da participação cidadã, também é evidenciar que a cada dia há mais mecanismos de controle social e também da participação da sociedade, como conselhos, conferências e orçamentos participativos (SANTOS, 2016).

Desta forma, o que se pretende com este estudo é verificar as ações sociais e contribuição do CODEM para o desenvolvimento da cidade de Maringá, à luz da Teoria da Ação Social de Max Weber. Para isso será realizado o levantamento das políticas públicas municipais implementadas através das propostas do conselho e selecionar as práticas mais exitosas no âmbito do desenvolvimento regional. Logo, entender como a participação das câmaras técnicas e demais instituições do setor produtivo se inter-relacionam com as ações implementadas pelo CODEM.

Vários modelos de desenvolvimento regional foram implementados a partir de modelos e estratégias que visam reforçar e dinamizar as potencialidades locais. Isso se deve ao fato que os governos locais lidam com reformas democráticas cada vez mais frequentes e com maior descentralização, ao mesmo tempo em que transformações em grande escala acontecem de forma global, resultantes de uma liberalização do comércio, privatização e melhores telecomunicações. O significado dessas mudanças é que os cidadãos e os governos locais agora lidam, com grandes desafios, mais oportunidades, e maiores responsabilidades para trabalharem juntos com o objetivo de abordar a saúde econômica dos municípios e o sustento de seus cidadãos locais, muitos dos quais podem estar sub ou desempregados e vivendo na pobreza (UN-HABITAT, 2008).

No entanto, entender o desenvolvimento regional vai além do crescimento econômico, mas sim incluir fatores sociais, culturais, ambientais e políticos, ou seja, acompanhado da melhoria na qualidade de vida (OLIVEIRA, 2002). Parte-se do pressuposto que o

desenvolvimento vai além do aumento da quantidade de bens e serviços produzidos em determinado período de tempo, ou seja, o desenvolvimento regional deve ser estudado não apenas sob a lente das inter-relações econômicas, produção e mercado, mas se deve também examiná-lo pelas intenções políticas e implicações sociais (ANGNES, *et al.* 2013).

Segundo Weber (2001), a motivação das ações dos indivíduos não está vinculada somente a estrutura das instituições ou a situação econômica, relacionando-se especialmente a ideias, crenças e valores, que são os principais facilitadores das mudanças sociais. O autor acreditava que os indivíduos eram dotados de liberdade para agir e modificar a sua realidade.

Diversos setores da sociedade tem se envolvido através do CODEM nos processos de desenvolvimento regional, sendo os atores da própria localidade que adotam estratégias a partir do potencial local existente em seu território, controlando o processo de transformação local visando aumentar o bem-estar da comunidade da qual fazem parte (XAVIER, *et al.* 2013).

Evidenciando-se que a ação social, possui como referência a expectativa de comportamento do outro ou outros, o que leva o agente a construir, a ação ideal através da adaptação dos meios aos fins (WEBER, 2001).

Nesse sentido, a questão que se deseja compreender neste estudo é: as ações sociais que o conselho desenvolve, entre o racional, meios para determinado fim e valores, são os motivadores que impulsionam seus atores a intervirem por Maringá?

Assim, desenvolver este estudo para compreender as ações desenvolvidas pelo CODEM, justifica-se devido a que o conselho vem se mostrando atuante no que refere-se ao desenvolvimento local e regional do município de Maringá, evidenciando a cidade como diferenciada no estado do Paraná.

## **2 | REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Conselhos de Desenvolvimento**

De acordo com Martins (2008), os conselhos consistem em uma das formas de participação efetiva da sociedade civil e representam um espaço no qual se concretiza uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público. A institucionalização dos conselhos representa a tentativa de se criar um novo vínculo entre a sociedade civil e o Estado.

Na cidade de Maringá, à procura pelo desenvolvimento socioeconômico teve seu início devido a economia do município começar a perder dinamismo, ao qual o poder público e a sociedade civil organizada no início na década de 1990, reunindo suas lideranças passam a se mobilizar, criando assim o movimento chamado “Repensando Maringá”, é nesta união de forças que se forma o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá – CODEM, que foi instituído pela Lei Municipal nº 4275/96 (GRM – CODEM, 2019).

Formado por representantes de todos os setores da economia do município e com participação do poder público, o Conselho de Desenvolvimento Econômico “tem caráter deliberativo e consultivo e tendo como finalidade propor e fazer executar política de desenvolvimento econômico” (CODEM, 2019).

Em maio de 1997, o Conselho teve sua efetiva implementação, neste momento a cidade completava 50 anos, sucedendo a posse de todos seus membros, incluindo a eleição da primeira Mesa Diretora, fazendo parte da formação do Conselho, câmaras técnicas dos setores representados.

Dessa forma o CODEM passa a ser instrumento fundamental ao que compete à novas propostas e viabilização da política de desenvolvimento econômico do município, tornando-se assim modelo para outros conselhos em outras localidades do Brasil (GRM – CODEM, 2019).

## **2.2 Teoria da Ação Social de Weber**

Ao analisar os estudos de Max Weber, o autor definia ser a tarefa da sociologia compreender pela interpretação, as ações orientadas em um determinado sentido. Assim, a ação representa o pilar das análises weberianas.

Para Weber (2000) ao que se refere a uma ação cujo sentido proposto pelo agente está relacionado ao comportamento de outros, sendo este comportamento alheio a referência para orientação de seu curso de ação.

Assim Weber (2001) ainda complementa que a ação social está relacionada a uma ação na qual o sentido sugerido pelo indivíduo ou indivíduos tem relação com o comportamento de outros, orientando-se nos mesmos, no que diz respeito ao seu desenvolvimento, sendo a relação causa e efeitos.

Desta forma, a concepção do sentido da ação social e compreensão do significado do sujeito, enfatizando de que todos os grupos sociais possuem dinâmica própria e autonomia específica, vai além das influências econômicas. O autor buscou realizar estudos de como o econômico traz influências no social, assim como também no político e religioso e, simultaneamente, como estes reagem e interagem ao econômico (WEBER, 2001).

A análise dos postulados da Teoria Ação Social denota que o foco está na subjetividade e racionalidade, pois Weber (2003) afirma que uma ação possui sentido a partir do momento que é pensada e o agente atua com reflexão. Assim, se nenhum agente consegue pensar sem a participação ou interferência do outro, a ação é social.

Para Weber (2001), toda ação social pode ser: a) racional com relação aos fins, a ação é determinada por expectativas no comportamento de objetos do mundo exterior ou de outros indivíduos, colocando-se a ênfase nessas expectativas como meios para alcançar seus próprios fins, de maneira racional; b) racional com relação a valores, a ação é determinada por critérios com embasamento em crenças, valores, explicações religiosas, de ética, em que a possibilidade de êxito não é considerada; c) afetiva, ação especialmente

relacionada a emoções, determinada por sentimentos, sendo ações emotivas; d) tradicional, ação determinada por costumes que estão presentes no cotidiano dos indivíduos.

Enfatiza-se as condições da ação social e dos vários tipos de ações possíveis, em que a ação social leva à relação social, que conduz a hábitos e costumes e se estrutura como ordem legítima, que ocorre em dois níveis: a) convenção, que existe validada pela comunidade que condena toda exclusão das normas consensuais ou costumes; e b) direito, quando a validade de determinada norma ou valor é garantida mediante coação (Weber, 2001).

### **3 I METODOLOGIA DE PESQUISA**

O estudo constitui-se de uma abordagem qualitativa, ao qual o interesse do pesquisador não está focado em apenas quantificar um acontecimento ou quantas vezes uma variável aparece, mas sim na qualidade em que elas se manifestam (MINAYO, 1994), ou seja, compreender como as coisas acontecem.

A delimitação da pesquisa se caracteriza como estudo de caso, que segundo Goldenberg (2004) representa uma análise holística, considerando a unidade social estudada como um todo. Entretanto, “é irreal supor que se pode ver, descrever e descobrir a relevância teórica de tudo. Na verdade, o pesquisador acaba se concentrando em alguns problemas específicos que lhe parecem de maior importância” (GOLDENBERG, 2004, p. 51).

Neste sentido, a pesquisa desenvolveu-se por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Primeiramente pesquisa bibliográfica, composta por materiais já publicados, artigos científicos e livros. Posteriormente a pesquisa documental, por meio de documentos aportados por entidades com representação e confiabilidade quanto ao tema em estudo, como associação comercial, prefeitura, entidades municipais da cidade relacionadas com o conselho de desenvolvimento de Maringá.

E por último, a pesquisa de Campo com procedimentos de coleta de dados por meio de entrevista individual em profundidade, com roteiro semiestruturado, realizadas pessoalmente, gravadas e transcritas posteriormente. Participaram das entrevistas um representante do CODEM, um ex-presidente do CODEM, um representante da câmara temática de educação (CODEM) e um ex-presidente da ACIM (Associação Comercial de Maringá), sendo um total de quatro entrevistados. As entrevistas ocorreram entre 26 de setembro de 2019 a 01 de novembro de 2019.

Finalizadas as entrevistas, realizou-se cuidadosamente à leitura de todos os registros realizados, a fim de organizá-los e compilar todas as informações, permitindo assim dar início à análise de conteúdo, dado que de acordo com Triviños (1987), é necessário à comunicação entre os materiais, ao qual o pesquisador não deve ater-se apenas à análise do conteúdo através dos documentos apresentados à pesquisa, ao qual, se faz necessário

adentrar-se à análise afim de descobrir e entender não apenas o que está visível e aparente, mas o que está nas entrelinhas, ou seja, o conteúdo que não está manifesto.

## **4 | RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS**

### **4.1 Desenvolvimento Regional e o CODEM**

Inicialmente devemos traçar uma diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico, pois este último é um conceito mais amplo do que o crescimento.

Vasconcellos e Garcia (2008, p. 298) conceitua como:

O desenvolvimento econômico é um conceito mais qualitativo, incluindo as alterações da composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação e moradia).

Conforme explanado por Souza (1993), o desenvolvimento deve ser visualizado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem, política, humana, social e econômica, onde os avanços positivos aceleram o desenvolvimento, consequentemente melhorando a renda, que impulsiona o ser humano a satisfazer suas mais diversas necessidades, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.

No âmbito do desenvolvimento regional, se tem por ideal a construção de um ambiente disposto a incentivar particularidades e potencialidades de cada região, cada qual constitui-se por sua própria identidade, história, cultura, entre outros (DA SILVEIRA, 2016).

Nesse sentido, objetivos devem ser estabelecidos e buscados através de ações em prol de projetos de futuro para o desenvolvimento, o CODEM vem ao longo dos anos fazendo seu papel de guardião para que os itens supracitados sejam implementados e realizados. Tornando-se cada vez mais um meio fortalecedor na promoção do desenvolvimento regional, perfazendo com que as ações conjuntas e essencialmente os serviços públicos de grande necessidades (saneamento, transporte, educação, saúde e segurança) contribuam para a sociedade.

### **4.2 Entrevistados**

As entrevistas foram realizadas com 4 representantes da sociedade civil organizada, no período de setembro a novembro de 2019, como expõe Figura 1.



Entrevistado	Descrição	Data Entrevista
E1	Representante do CODEM	26/09/2019
E2	Representante da Câmara Temática de Educação(CODEM)	16/10/2019
E3	Ex-presidente do CODEM	01/11/2019
E4	Ex-presidente da ACIM (Associação Comercial de Maringá)	01/11/2019

Legenda: E = Entrevistados.

Figura 1 - Entrevistados.

Fonte: Elaboração Própria.

A partir das entrevistas realizadas, como técnica para a análise dos dados, utilizou-se a Análise de Conteúdo, foi realizada a definição das categorias, de acordo com a diferenciação dos elementos e realizado o reagrupamento em subcategorias. Através desse procedimento identificou-se as ideias, sentenças e expressões, que levavam para esse fim, considerando o grau de relevância com o tema e a frequência com que apareciam nas respostas dos agentes do CODEM e dos atores das instituições participantes entrevistadas, de acordo com a Figura 2.

Categorias	Subcategorias
Motivações	Valores compartilhados; "Maringaísmo"; Voluntariado; Participação; Planejamento; Resultados alcançados.
Contribuições	Políticas públicas; Inovação na gestão; Integração; Melhorias; Qualidade de Vida.

Figura 2 - Categorização.

Fonte: Elaboração Própria.

A partir da categorização, passa-se a realizar as análises do estudo.

### 4.3 Motivações

Considerando os tipos ideais de ação preconizados por Weber (2000), a pesquisa evidenciou que se destacaram: Ação racional relacionada a valores e Ação racional com relação a fins.

Abordando inicialmente a ação relacionada a valores, voltando ao conceito dado por Weber (2000), que afirma ser uma ação social que ocorre quando o “agente age de maneira inteiramente racional no que se refere a valores, desconsiderando as consequências previsíveis, agindo em conformidade com suas convicções de dever, dignidade, beleza, diretivas religiosas, piedade ou importância de uma ‘causa’ de qualquer natureza”.

Em todos os casos, a ação racional referente a valores foi mencionada, ao relatarem

como foi o processo de colonização da cidade, os entrevistados enfatizaram a importância que a mesma teve, os preceitos, o “legado” que deixou a ser seguido.

Na entrevista com (E3), ele relata que Maringá foi colonizada por ingleses, sendo escolhido em um local plano, privilegiado, no entroncamento rodoviário e ferroviário, sendo divididas as terras em mini latifúndios, pequenos lotes, possibilitando que as pessoas viessem de São Paulo e região com suas famílias para se fixarem no local.

As pessoas criaram raízes, criaram amor por isso aqui. Então desde a fundação o maringaense é “maringaísta”, ele não veio aqui com um explorador, ou então aventureiro, ele trouxe sua família aqui, criou seus filhos aqui, e aqui ele cresceu, [...] e esses terrenos no meio do mato, foram vendidos a prestações a perder de vista, eles foram muito inteligentes, trazer pessoas que não tinham condições alguma, para vir aqui e ser lavrador, e crescer aqui dentro, e eles sabiam da qualidade da terra, a terra excelente para café naquela época, e as sementes de madeira também, isso fez com que Maringá criasse, isso que estou falando pra você, o voluntariado! (E3)

“Porque nós já colhemos os frutos do bom planejamento dos nossos Pioneiros né, que aqui vieram e deixaram a cidade harmoniosa, bem organizada e bem planejada.” (E1). Nesse depoimento percebe-se também a influência dos valores deixados pelos pioneiros, em que a cultura do trabalho conjunto, participativo, do planejamento, fica perceptível nas argumentações.

Indo ao encontro a Teoria da Ação Social, abordando a tipologia, observa-se também a ação racional relacionada a fins, definida por Weber (2000) como quem orienta sua ação pelos fins, meios e consequências secundárias, ponderando racionalmente tanto os meios em relação as consequências secundárias, assim como os diferentes fins possíveis entre si.

As ações do CODEM são totalmente planejadas, organizadas e controladas.

[...] você ter uma cidade que se planeja, uma cidade em que todos os setores dessa sociedade estão envolvidos com objetivos que foram estabelecidos em comum né, num país como o nosso, isso é uma cereja do bolo. [...] você pensar que essa cidade é pensada coletivamente, então eu acho que isso é um ganho, ela não está na mão de um, ou de outro, na verdade todos estão em função dos objetivos que foram traçados. (E2)

A significância que (E2) relata que é conseguir ver a concretização dos esforços realizados, a importância de fazer parte de algo que vai beneficiar além de si próprio. “Então você tem aquilo lá, que aquilo é a meta, todo mundo tem que convergir pra aquilo para todos os esforços estão ali e óbvio que aí você consegue ter resultado, a gente vive em uma cidade que é bonita, que tem o IDH que é um dos maiores do Brasil.”

Percebe-se que a expressão “maringaísmo” que é tão utilizada pelos entrevistados no decorrer do estudo, vai além de um sentimento, de um valor, refere-se a busca de um resultado.

Nós chamamos de “Maringaísmo”. Você ver o fruto... O meu funcionário, eu

sou Engenheiro de formação, meu pedreiro que mora lá na Zona Norte, no final, ele ter um “equipamento”, a filha dele tem escolinha, tem o posto de saúde, ele trabalha tranquilo, porque é dinheiro público, então o dinheiro público não tem que ser aplicado só na estrada da fazenda do prefeito, tem que ser aplicado na comunidade, certo? Então essa que é a ideia, então isso aí acaba te dando uma cultura de aplicação correta dos recursos públicos, essa ideia, você fiscalizar, você orientar, você colaborar, você ensinar. (E4)

Conforme destacado acima, (E4) expressa que não há como não se envolver na comunidade em que se está inserido, e ela é um todo. Assim, “se vem aqui, você vai andar 10 km pra lá da zona norte, pra zona leste, você vai ver que tem um equipamento de saúde, de lazer e de educação, sendo usado pela população, que não tem o dinheiro para pagar [...] mas ele tem um ‘equipamento’ no bairro dele, entendeu? Isso te motiva [...].” (E4)

#### 4.4 Contribuições do CODEM

Após a análise das ações sociais desenvolvidas pelos agentes participantes do CODEM, evidenciando-se que compreendem ação racional relacionada a valores e racional com relação a fins, faz-se necessário ainda abordar o objetivo do estudo de verificar as políticas públicas municipais implementadas através das propostas do conselho e expor as práticas mais exitosas no âmbito do desenvolvimento regional.

Relatando algumas ações de políticas públicas realizadas pelo CODEM, (E1) elencou que o Conselho atuou na criação da Lei Municipal de Inovação, instituição do Conselho Municipal de Ciência Tecnologia e Inovação de Maringá e a criação do ISS Tecnológico.

Tal como detalha (E3) que o CODEM se tornou um conselho de alto nível, com a participação de uma assessoria a nível internacional a PWC, ajudando o poder público municipal no seu planejamento, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social da cidade. Salienta que o Masterplan “mexe com a economia da cidade, ele cria viabilidade econômica, social e ambiental, de forma que mexe profundamente na qualidade de vida do cidadão”.

Nesse sentido também, (E3) aborda que fora dessa área desenhada, planejada, Maringá começou a se tornar uma cidade comum, sem desenho e planejamento. Então em uma das reuniões do CODEM levantou-se essa questão, nascendo a ideia do Master planejamento, representada na Figura 3.



Figura 3 - Planejamento da Cidade.

Fonte: PWC (2014, pag. 8).

Considerando especificamente a Câmara Temática de Educação, (E2) diz que é possível observar melhoria no índice de educação, em que a educação no município de Maringá, é bem avaliada, e as ações do CODEM contribuem direta ou indiretamente para que isso continue melhorando. Salienta que o mais importante, é a possibilidade de diálogo com diferentes instituições, a de possibilidade de diálogo com diferentes segmentos que estão organizados de uma forma diferente, mas que tem em comum a busca da melhoria dos serviços, dos índices de qualidade e especialmente a qualidade de vida para todos.

Finalizando, (E1) destaca que a contribuição primordial foi o engajamento entre comunidade e poder público, houve uma Inovação na gestão, que passou a ser compartilhada.

Uma das ações interessantíssima que o CODEM criou, foi educar que o gestor público tem que ter qualidade para gerir os nossos recursos, então uma educação de parceria, entre o poder público e a sociedade civil organizada, esse foi um fundamento interessante, isso nós criamos desde o início e isso foi crescendo, crescendo e hoje não tem como o gestor da cidade se isolar da sociedade civil organizada. (E4).

Ficou evidenciada nas explanações de todos os agentes participantes das ações do CODEM entrevistados, que conseguem perceber com bastante clareza as contribuições do Conselho, que isso os motiva.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta principal deste estudo foi verificar as ações sociais e contribuições do CODEM para o desenvolvimento do município de Maringá, à luz da Teoria da Ação Social

de Max Weber. Desta forma, compreender se através das ações sociais que o Conselho desenvolve, entre o racional, meios para determinado fim e valores, são os motivadores que impulsionam seus atores a intervirem por Maringá.

Assim, após a realização do estudo junto ao CODEM e as referências teóricas abordadas, foi possível concluir que as ações dos agentes do Conselho estão condizentes com os pressupostos da Teoria da Ação Social de Weber, e os objetivos do estudo foram alcançados.

Max Weber apresentava alguns condicionantes para uma ação ser considerada ação social. O estudo de caso realizado e análise da teoria, possibilitou a verificação que as ações do CODEM se adequam as características elencadas por Weber.

Constatou-se que as ações dos agentes do CODEM estão vinculadas a ação racional relacionada a valores, em que a cultura da sociedade maringaense possui traços e comportamentos deixados pelos pioneiros, em que o “legado” do trabalho conjunto, participativo, amor pela cidade e do planejamento, continua presente, sendo copilado na expressão “maringaísmo”.

Em relação a ação racional relacionada a fins, observou-se que as ações do CODEM são totalmente planejadas, organizadas e controladas, vindo de encontro aos pressupostos da Teoria. O CODEM apresenta-se como um Conselho que tem contribuído efetivamente para o planejamento das atividades, disponibilizando projetos técnicos com empresas especializadas e profissionais renomados. Nas Câmaras Técnicas, que são fóruns temáticos setoriais compostos por representantes de todas as entidades da cidade, públicas e privadas, se discutem e propõem ações em prol do desenvolvimento socioeconômico sustentável da cidade. Ocorre também o acompanhamento das atividades, sendo realizado o controle, a fim de ser observado o resultado alcançado.

Percebeu-se que o envolvimento efetivo do CODEM na cidade de Maringá, através da sociedade civil organizada e também de políticas públicas vem modificando a qualidade de vida de seus moradores, pois o desenvolvimento traz consigo uma cidade melhor no âmbito social, cultural e econômico.

Dessa forma, pode-se concluir que o CODEM representa um exemplo de Conselho de Desenvolvimento de sucesso, servindo de modelo e estímulo a outros municípios, de forma a incentivar a criação de novos Conselhos na região. Para ampliar a análise, torna-se interessante a realização de mais estudos a partir de outros olhares com mais atores envolvidos (dentre eles a população) afim de enriquecer as análises.

## REFERÊNCIAS

ACIM. **Associação Comercial e Industrial de Maringá**. Disponível em: <https://www.acim.com.br>. Acesso em: Set/2019.

ANGNES, J. S; MATTOS, S. M. M; KLOZOVSKI, M. L; STURM, M. I. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, set./out. 2013.

CODEM. **Plano Maringá 2030**. Maringá, 2011.

CODEM. **Coletânea das Principais Propostas, Projetos, Ações e Contribuições do Codem ao Desenvolvimento Econômico de Maringá no Período 1997-2009**. CODEM, Maringá, 2009.

CODEM. **Maringá 2020**. Disponível em: <http://www.codem.org.br/codem/?action=maringa>. Acesso em: 20 jul.2019.

CODEM. **Suporte ao planejamento socioeconômico de Maringá 2047**: uma visão de futuro. Maringá. 2019.

DA SILVEIRA, D.C. Sociedade e cultura: do determinismo econômico ao desenvolvimento regional. Revista Espaço Acadêmico - n.180 - maio/2016 - ESPECIAL 15 ANOS - Mensal, Ano. XVI - ISSN: 1519.6186. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/29351/16549>. Acesso em: 18 nov. 2019.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. São Paulo: Record, 2004.

GRM. CODEM: Maringá Avança economicamente com a qualidade de vida. **A grande região de Maringá**. Disponível em: <http://www.agranderegiaoodemaringa.com.br/codem>. Acesso em: 16 Jun. 2019.

MARINGÁ (PR). **Lei Ordinária nº 4275, de 11 de setembro de 1996**. Institui o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá - CODEM. Maringá, PR, 1996. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-ordinaria/1996/427/4275/lei-ordinaria-n-4275-1996-institui-o-conselho-de-desenvolvimento-economico-de-maringa-codem>. Acesso em: 14 out. 2019.

MARTINS, M. F. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público Brasília**, Abr/Jun, 2008.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, G. B. D. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, Mai/Ago, 2002.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. Análises PwC, **Estudo “Innovative city strategies for delivering sustainable competitiveness”**, abril 2014. Disponível em <http://codem.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-sint%C3%A9tica-do-estudo-socioecon%C3%B4mico-PwC.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. PwC, **Suporte ao planejamento socioeconômico de Maringá: Maringá 2047**, uma visão de futuro. Maringá, 2017. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/masterplan/masterplan.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019

SANTOS, P. R. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 501-511, jun. 2016. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000300501&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000300501&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 13 out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612147073>.

SOUZA, N.J. de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UN-HABITAT. **Promovendo o desenvolvimento econômico local através do planejamento estratégico**. [S.l.]: Ecoplan international, inc, v. 4: O Guia de Ações, 2008. Disponível em: <https://unhabitat.org/books/promovendo-o-desenvolvimento-economico-local-atraves-do-planejamento-strategico-volume-3/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Unicamp, 2001.

WEBER, Max. **Sociologia**. 7 ed. São Paulo: Ática, 2003.

XAVIER, T. R. et al. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 1041-1066, Ago. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9651>. Acesso em: 23 Jun. 2019.

## REFLEXOS DO COVID - 19 NA RECEITA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO ESTADO DO PIAUÍ

*Data de aceite: 01/09/2021*

### **Francinildo Carneiro Benicio**

Doutorando em Ciências Contábeis (FUCAPE), Mestre em Administração de Empresas (UNIFOR), Especialista em Gestão e Contabilidade Pública (UESPI), Graduado em Ciências Contábeis (UFPI) e Professor dos Cursos de Administração e Ciências Contábeis (UNINASSAU – PARNAÍBA)

### **Anderson Lopes Nascimento**

<http://lattes.cnpq.br/8899563452491045>

### **Augusta da Rocha Loures Ferraz**

<http://lattes.cnpq.br/3253435981919965>

### **Cristiana Aragão Marques Correia Lima**

<http://lattes.cnpq.br/3700614878397465>

### **Júlio da Silva Oliveira**

<http://lattes.cnpq.br/0687050156333623>

### **Kelsen Arcângelo Ferreira e Silva**

<http://lattes.cnpq.br/2665923001075028>

### **Gisele Leite Padilha**

<http://lattes.cnpq.br/2182719544801437>

### **Ana Luiza Carvalho Medeiros**

<http://lattes.cnpq.br/9208291191598848>

### **Antônio Vinícius Oliveira Ferreira**

<http://lattes.cnpq.br/5030040406885609>

### **Lennilton Viana Leal**

<http://lattes.cnpq.br/8135840565990979>

se houve redução significativa na arrecadação tributária nos quatro municípios mais populosos do Piauí no período de janeiro a julho de 2020, quando comparado ao mesmo período dos anos de 2018 e 2019. A escolha desse intervalo de tempo em meses, que corresponde aos sete primeiros de cada ano, deve-se ao fato que o Estado do Piauí notificou os primeiros casos de COVID-19 em março de 2020. Para tanto foi realizada a análise horizontal, uma vez que através dela é possível verificar a evolução e/ou regressão na arrecadação tributária dos municípios. Foi realizada também a tabulação dos dados, de forma a sistematizar a visualização de tais elementos. As tabelas confeccionadas apresentarão a arrecadação mensal e total dos anos analisados referentes a cada tributo de competência municipal: IPTU, ITBI, ISSQN, Taxas e Contribuições. A partir dos dados expostos e tabulados dos referidos municípios pode-se concluir que, no tocante ao município de Teresina houve queda na arrecadação tributária de todos os tributos de sua competência no ano de 2020, quando comparados ao mesmo período de 2018 e 2019. A análise horizontal da arrecadação de 2020 revelou que o IPTU e o ITBI foram os tributos que apresentaram os maiores percentuais de queda, sendo 30,74% e 26,18%. Por outro lado, o ISSQN apresentou uma diminuição de apenas 6,23%. Parnaíba, não sofreu redução de sua arrecadação proveniente de receitas derivadas por conta da crise gerada pelo COVID-19. A análise horizontal do município de Floriano em 2020 demonstrou que o ITBI e as Taxas apresentaram as maiores quedas, com reduções de 15,69% e 19,6%,

**RESUMO:** O artigo teve como objetivo verificar



respectivamente. Em contrapartida, o IPTU, ISSQN e as Contribuições tiveram um pequeno aumento. Diferentemente deste, a arrecadação de receitas no município de Picos no período da pandemia sofreu uma queda severa, sendo o IPTU o tributo que obteve maior variação negativa, com 51,16% a menos do que no ano de 2019, seguido do ITBI e das Taxas com redução de 49,40% e 28,35% respectivamente.

**PALAVRAS-CHAVE:** COVID- 19. Receitas tributárias. Análise Financeira. Tributos Municipais.

**ABSTRACT:** The article aimed to verify whether there was a significant reduction in tax collection in the four most populous municipalities of Piauí in the period from January to July 2020, when compared to the same period in 2018 and 2019. The choice of this time interval in months, which corresponds to the first seven of each year, is due to the fact that the State of Piauí notified the first cases of COVID-19 in March 2020. For this purpose, a horizontal analysis was performed, since through it it is possible to verify the evolution and/or regression in the tax collection of the municipalities. Data tabulation was also performed, in order to systematize the visualization of such elements. The prepared tables will present the monthly and total collection of the analyzed years referring to each municipal tax: IPTU, ITBI, ISSQN, Fees and Contributions. From the data exposed and tabulated from these municipalities, it can be concluded that, with regard to the municipality of Teresina, there was a drop in the tax collection of all taxes within its competence in 2020, when compared to the same period of 2018 and 2019. A horizontal analysis of the collection in 2020 revealed that the IPTU and ITBI were the taxes that presented the highest percentages of decrease, being 30.74% and 26.18%. On the other hand, the ISSQN showed a decrease of only 6.23%. Parnaíba, did not suffer a reduction in its collection from derived revenues due to the crisis generated by COVID-19. The horizontal analysis of the municipality of Floriano in 2020 showed that the ITBI and the Rates showed the biggest drops, with reductions of 15.69% and 19.6%, respectively. On the other hand, IPTU, ISSQN and Contributions had a small increase. Differently from this, revenue collection in the municipality of Picos during the period of the pandemic suffered a severe drop, with the IPTU being the tax with the greatest negative variation, with 51.16% less than in 2019, followed by the ITBI and the Rates reduced by 49.40% and 28.35% respectively.

**KEYWORDS:** Covid-19. Tax revenue. Financial analysis. Town taxes.

## 1 | INTRODUÇÃO

Conforme Ricardo Alexandre, o Estado necessita de recursos para realizar seu objetivo primeiro, que é promover o bem comum. Estes são obtidos basicamente de duas formas: originadas pelo próprio patrimônio estatal, como por exemplo, receitas patrimoniais e de aluguéis e as obtidas a partir do patrimônio particular, através dos tributos.

A Constituição Federal apresenta as espécies tributárias que compõem o atual Sistema Tributário Nacional, bem como atribui competências tributárias aos entes federativos para que, revestido das prerrogativas conferidas pelo direito público, edite lei obrigando o particular a destinar parte do seu patrimônio aos cofres públicos, desde que pratique no mundo dos fatos, certas situações elencadas em lei.

Soares, Flores e Coronel (2014) afirmam que a gestão das finanças públicas

municipais tem sido um desafio aos administradores, pois se por um lado as origens dos recursos municipais provêm de receitas tributárias (ISS, ITBI e repasses estaduais e municipais), do outro estão cada vez maiores as demandas sociais.

Ocorre que, desde fevereiro de 2020, quando foi confirmado o primeiro caso de COVID-19 no Brasil, conforme revela o Ministério da Saúde, o número de casos cresceu progressivamente. Por se tratar de um vírus que é facilmente transmissível, os diversos estados e municípios brasileiros adotaram medidas sanitárias com o objetivo de minimizar o contágio. Tais medidas, em níveis diferenciados, refletiram no financeiro da população brasileira.

Com a maioria dos estabelecimentos fechados, o natural seria uma redução progressiva da receita tributária dos entes federativos (União, Estados e Municípios), principalmente nos tributos diretamente relacionados a consumo e prestação de serviços. Diante do exposto, a presente pesquisa buscou analisar a arrecadação da receita tributária nos quatro municípios mais populosos do estado do Piauí, portanto foram analisados Teresina, Parnaíba, Picos e Floriano nos meses de janeiro a julho dos anos de 2018, 2019 e 2020, onde foi realizada análise horizontal da arrecadação nos períodos mencionados.

Apesar da simplicidade que envolve esta análise, será possível destacar as variações ocorridas nesses períodos, bem como perceber a representatividade de cada tributo em relação a cada mês analisado e a arrecadação total semestral também. À vista disso, a relevância deste trabalho justifica-se por verificar, a nível municipal, se de fato, estas mudanças advindas do COVID 19 refletiram na arrecadação tributária destes quatro entes integrantes do estado do Piauí. É importante pontuar, ainda, que a arrecadação mais significativa dos Municípios decorrem do ISSQN, imposto decorrente de atividade comercial, e os decretos publicados reduziram o exercício de tais atividades.

Este estudo tem como objetivo verificar se houve redução significativa na arrecadação tributária nos quatro municípios mais populosos do Piauí no período de janeiro a julho de 2020, quando comparado ao mesmo período dos anos de 2018 e 2019. A escolha desse intervalo de tempo em meses, que corresponde aos sete primeiros a cada ano, deve-se ao fato que o Estado do Piauí notificou os primeiros casos de COVID a partir em Março de 2020. Apesar de que já existia decretos por parte do Estado orientando sobre os cuidados a serem tomados desde o início do ano de 2020.

Assim sendo, a análise possibilitará uma visualização de forma imediata se, comparado com o mesmo período dos anos de 2018 e 2019, de fato, houve evolução negativa na arrecadação tributária municipal. Secundariamente, irá expor os principais decretos referente a medidas de restrições ocasionadas pelo COVID 19 nos municípios, com o fito de averiguar se a emissão de tais decretos resultaram em uma menor arrecadação nesse ínterim.

## 2 | REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 COVID 19 e Economia Nacional

De acordo com Ferreira (2020), rápida e incontável disseminação do Novo Coronavírus (SARS-CoV-2) pelo mundo aliada à sua gravidade fez com que, no dia 11 de março de 2020, o Diretor Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizasse a situação como pandemia. Atualmente, nota-se um esforço cada vez mais intenso por parte das organizações de saúde e do poder público no sentido de conter o avanço e disseminação do SARS-CoV-2 (KROTH, 2020).

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020. Segundo dados do Ministério da Saúde, até o dia 8 de julho de 2021, o país registrava 18.962.762 casos confirmados, com 530.179 óbitos (OMS, 2020).

Uma das principais medidas utilizadas para tentar controlar a disseminação do COVID-19 é o isolamento social, além do uso de máscaras e álcool em gel. Outra medida para a prevenção do vírus é a vacinação. De acordo com os dados do Consórcio de Veículos de Imprensa, até o momento desta pesquisa, o Brasil já vacinou 81.914.149 pessoas com a primeira dose e 27.606.985 com a segunda dose e 1.835.335 com a primeira dose.

Conforme Almeida (2020) a consultoria Bain & Company, através de um estudo divulgado em 2020, baseado no aspecto que será a adoção e adesão de algumas medidas de restrição para conter o avanço do vírus como isolamento e distanciamento social, lockdown, shutdown e quarentena, alguns setores como: entretenimento, alimentação, eletrodomésticos, produtos de beleza devem ter um lento processo de recuperação.

Ainda segundo ele, o problema causado pela atual pandemia, é o risco de demissões em massa em todos os setores. Segundo estimativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1,25 bilhão de trabalhadores estão sujeitos a risco “drástico e devastador” de demissões em larga escala, além da redução de salários e de horas trabalhadas. Os setores que mais serão afetados são: hospedagem, alimentação fora do lar, produção manufatureira, varejo e atividades financeiras

De acordo com Kroth (2020), para tentar amenizar os impactos da pandemia do COVID-19 sobre a socioeconomia do país, o Governo Federal sancionou algumas medidas, tais como a Medida Provisória nº 927 de 22/03/2020, no qual dispõe sobre as medidas trabalhistas no período de calamidade pública; emenda ao Projeto de Lei nº. 9.236/17, de 26/03/2020, que prevê o pagamento de auxílio emergencial para trabalhadores autônomos e informais; linha de crédito para financiamento da folha de salários para pequenas e médias empresas, apresentada pelo Banco Central, em 27/03/2020.

O auxílio emergencial foi regularizado e normatizado através da Lei nº. 13.982 de 02 de abril de 2020, que tratou da ampliação do benefício de prestação continuada (BPC) e da Medida Provisória nº. 1.000, de 02 de setembro de 2020, que se refere ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do Coronavírus

(ALMEIDA, 2020).

Contudo, diante de todos os problemas que se intensificaram com a pandemia, o estado passou a ter uma responsabilidade maior no que diz respeito à utilização dos recursos públicos em relação às receitas e despesas públicas são aplicadas e direcionadas.

## 2.2 Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública no Brasil se deu com a chegada de D. João VI à Colônia, mas foi com a chegada da Família Real que os primeiros vestígios de organização orçamentária e contabilidade pública ficaram ainda mais evidentes.

O começo dessa organização, naquela época, se devia à necessidade interna do Brasil para prestar informações à Inglaterra, como cumprimento de exigências contratuais para concessão de empréstimos, e também para controlar os tributos com a abertura dos portos brasileiros às nações amigas. Com o objetivo de melhorar o controle das contas públicas, que aumentaram devido ao desenvolvimento social, aliado à expansão da atividade colonial, D. João VI, criou, em 1808, o Erário Régio e o Conselho da Fazenda com o intuito de organizar o orçamento e a contabilidade do Brasil Colônia (FELIX, 2013).

O Alvará de 1808, de acordo com o Conselho Federal de Contabilidade (2009 p.12), foi praticamente o ponto de partida da contabilidade pública no Brasil e como foi criado pelo Rei, se assemelhou muito com a estrutura contábil utilizada em sua metrópole, Portugal. A partir de tal data, ainda no século XIX, ocorreram algumas mudanças na contabilidade pública, porém nada muito impactante, somente mudanças estruturais, com alguns pontos positivos e outros negativos. A administração pública que vigorava neste período era o modelo patrimonialista, onde o Estado se confunde com o patrimônio do soberano, e ela vigorou até a primeira metade do século XX no Brasil, sendo seguida pelos modelos burocrático e gerencial (FELIX, 2013). Somente no início do século XX houve uma mudança significativa para a contabilidade pública, que foi o do decreto de 1922, onde foi criado o Código de Contabilidade Pública, que mudou totalmente a contabilidade pública, até então conhecida.

A contabilidade pública teve e ainda tem um papel relevante no desenvolvimento da sociedade e do país. Como seu objetivo é de fornecer informações aos representantes do povo, para subsidiar as tomadas de decisões e aos órgãos de controle interno e externo do governo, ela tem forte influência na escolha de várias decisões para solucionar e principalmente para prevenir problemas na administração pública (FELIX, 2013).

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público as receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao

Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público e, via de regra, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

As despesas orçamentárias fixam a despesa pública autorizada para um exercício financeiro. A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

Os tributos municipais correspondem a uma das formas de arrecadação, que visam compensar as despesas estipuladas nos planos de ações das cidades. Nesse sentido, torna-se uma necessidade sua cobrança, bem como informar à sociedade de sua importância, como forma de conscientização de uma gestão eficiente e eficaz.

Com a pandemia da COVID- 19 e com o desaquecimento da economia, houve uma queda na arrecadação desses tributos e aumento de despesas, inclusive com as de saúde para combater a pandemia. A atividade fiscalizatória, que tem por essência o aumento da arrecadação tributária, ganha ainda mais relevância em tempos de desaceleramento econômico, como o que ocorre neste momento.

### **2.3 Tributos Municipais**

Conforme Eduardo Sabbag, o Estado, de modo vinculado e revestido de seu poder de império, fará derivar para seus cofres públicos uma parcela do patrimônio das pessoas sujeitas à sua jurisdição a fim de que possa executar atividades que lhe são típicas. Estes recursos -quase sempre, na forma de tributos- são designadas receitas derivadas, pois procedem do setor privado da economia. Ricardo Alexandre comenta sobre a classificação das receitas públicas, e singulariza as receitas derivadas assim:

Na obtenção de receitas derivadas, o Estado, agindo como tal, utiliza-se das suas prerrogativas de Direito Público, edita uma lei obrigando o particular que pratique determinados atos ou se ponha em certas situações a entregar fatores aos cofres públicos, independentemente de sua vontade. Como exemplo, aquele que auferir rendimento será devedor do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (imposto de renda) independentemente de qualquer manifestação volitiva.

A Lei nº 5172/1966 (Código Tributário Nacional) apresenta a definição de tributo como a seguinte: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”

São cinco as espécies tributárias estabelecidas pela Constituição: imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e a contribuição especial. A carta magna atribui aos municípios apenas a arrecadação de impostos, taxas e contribuições sociais relativas aos servidores públicos, contribuição de melhoria e contribuição para o custeio da iluminação pública.

### *2.3.1 Imposto sobre Serviço de qualquer natureza (ISSQN)*

No inciso III do artigo 156 a CF atribui competência aos municípios e o não compreendido no artigo 155, II, mediante uma lei ordinária. Desse modo, os mais de 5.500 municípios brasileiros editaram suas leis ordinárias municipais instituidoras de ISS em consonância com uma lei complementar nacional (SABBAG, EDUARDO, pag 1469, 2017).

A lei complementar que cumpre este papel é a LC 116/2003. O objetivo principal dessa lei é afastar os conflitos de competência entre as esferas políticas, sobretudo entre os municípios e os Estados, sendo estes os detentores da competência do ICMS. Esta lei define também os serviços tributáveis pelo ISS.

A LC 116/2003 traz algumas informações importantes relacionadas à Base de cálculo, contribuintes e alíquotas máximas e mínimas deste imposto. No tocante à base de cálculo, este corresponde ao preço do serviço prestado (LC 116/03, art.7º). Os contribuintes do ISS são os prestadores de serviço.

O fato gerador do ISS está definido no art. 1º da LC 116/03, nos seguintes termos:

Art. 1º. O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como o fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

§1º. O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do país ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do país.

§2º. Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Circulação de serviços de transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação- ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

§3º. O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

§4º. A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado.

Ao fixar alíquotas máximas e mínimas, cumpre ressaltar que o objetivo foi evitar a tributação excessiva e também a guerra fiscal. Foi fixada a alíquota máxima de 5% e mínima de 2% pela lei complementar. A modalidade de lançamento a que está sujeito o ISS é por homologação, ou seja, o contribuinte fica obrigado a calcular o valor do imposto devido, antecipar o pagamento sem o prévio exame da autoridade administrativa.

### *2.3.2 Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU)*

No inciso I do artigo 156 a CF confere aos municípios a competência para instituir o imposto sobre propriedade territorial urbana(IPTU), com finalidade fiscal, representando

boa parte da arrecadação municipal. Este tributo tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, localizado na zona urbana do município. Quanto ao critério de localização em área urbana, Ricardo Alexandre esclarece:

Ao definir o critério "localização em área urbana" como a diretriz para evitar conflitos de competência entre os municípios (sujeitos ativos do IPTU) e a União (que cobra o ITR), O CTN necessitava estabelecer regra destinada a conferir segurança jurídica à distinção entre áreas rurais e urbanas. O objetivo foi cumprido com a estipulação de mais duas regras. Em primeiro lugar atribui-se ao próprio município a competência para definir, por lei própria, sua zona urbana (CTN, art. 32, §1º). Tal providência poderia ter sua base de contribuintes de IPTU, definir artificialmente uma parcela exagerada do seu território como urbana. Para evitar isso, o legislador optou por listar, no mesmo dispositivo, um conjunto de melhoramentos típicos de zona urbana, condicionando os municípios a só definir como tal, a área para a qual o Poder Público tenha sido responsável pela construção ou, ao menos, manutenção de no mínimo dois dos melhoramentos lá arrolados.

O Art. 182 da CF/88 confere ao Poder Público municipal a competência para executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, conforme reza o art. 33 do CTN. Este valor é apurado pelo próprio município utilizando-se de diversos parâmetros, como o padrão da construção e a idade da construção, calculando-se com base na metragem que cada propriedade possui.

Nos termos do art 34 do CTN, o contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título. O entendimento do STJ a respeito da posse do imóvel (Resp 325.489) é o de que para ser considerado contribuinte do IPTU, há que exercer a posse sobre o imóvel com o animus domini- ou animus definitivo- que quer dizer a intenção de ser dono.

O IPTU é um imposto lançado de ofício, já que não há qualquer participação do sujeito passivo, seja prestando declarações ou antecipando valores ao erário. Ainda sobre a notificação do lançamento efetuado, é de se ressaltar o seguinte entendimento do STJ 397: "O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço".

### *2.3.3 Imposto Sobre a Transmissão De Bens Imóveis (ITBI)*

Nos anos de 1966, na época da edição do CTN, havia um imposto sobre transmissão, que era de competência estadual. Com o advento da atual Constituição Federal, tal competência foi bipartida: uma estadual (ITCMD) e outra municipal (ITBI).

De acordo com Ricardo Alexandre, a atual atribuição constitucional de competência é precisa, de forma a evitar conflitos entre estados e seus respectivos municípios. De modo que, se a transmissão causa mortis, incide ITCMD, se é inter vivos, deve-se verificar

se ocorreu por ato oneroso ou a título gratuito(doação). No primeiro caso incide ITBI; no segundo, o ITCMD.

O ITBI não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil.

O art. 38 do CTN revela que a base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou dos direitos transmitidos. A jurisprudência do STJ entende que a base de cálculo do ITBI não precisa ser igual a base de cálculo do IPTU (RECURSO ESPECIAL 1.199.964/SP).

O Código Tributário Nacional conferiu certa autonomia ao poder legislativo municipal para definir os contribuintes do ITBI, portanto o contribuinte é qualquer das partes na operação tributada, como dispõe a lei. O Lançamento ocorre por declaração, o contribuinte fica obrigado a prestar informações que subsidiarão o lançamento realizado pela autoridade administrativa.

### *2.3.4 Taxas*

No que diz respeito ao fato gerador do tributo taxa, pode-se afirmar que:

O interesse público impõe ao Estado que exerça o poder de polícia administrativa e que preste determinados serviços. Contudo, não há por que toda a sociedade participar do custeio de tais atividades estatais na mesma medida quando sejam específicas, divisíveis e realizadas diretamente em face de ou para determinado contribuinte que a provoca ou demanda. (PALSEN, 2017, p.50)

Ademais, se tratando de taxa relacionada a serviços, o CTN aponta como fato gerador a utilização, efetiva e potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição(art.77). Assim sendo, é importante evidenciar que em razão do fato gerador, as taxas não se prestam ao cumprimento de funções extrafiscais.

### *2.3.5 Contribuições sociais*

No tocante às contribuições sociais, Ricardo Alexandre pontua que são a primeira das subespécies de contribuições especiais previstas no art. 149 da Constituição Federal, e como o próprio nome indica, são instituídas visando a obtenção de recursos para a atuação da União na área social. As contribuições sociais subdividem-se em contribuições de seguridade social e outras contribuições sociais.

O professor Ricardo Alexandre ensina a respeito das contribuições de seguridade social da seguinte forma:

Dentre as contribuições de seguridade social, destacam-se as contribuições previdenciárias dos servidores públicos vinculados a regimes próprios de previdência social, que, conforme dispõe o § 1º do art. 149 da CF/ 1998, são



instituídas pelos diversos entes federados- e não exclusivamente pela União-, podendo ter alíquotas progressivas de acordo com o valor de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

### *2.3.6 A Contribuição de Iluminação Pública (COSIP)*

O artigo 149-A da CF/1988 atribui aos municípios e o Distrito Federal a competência deste tributo, conforme trecho transcrito:

Art.149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

A competência constitucional foi deferida aos Municípios e ao Distrito Federal (por não ser dividido em Municípios), que podem exercê-la por intermédio de lei própria, definindo com determinado grau de liberdade seu fato gerador, base de cálculo, alíquotas e contribuições.

Ricardo Alexandre aponta que por não se tratar de um imposto, não é necessária lei de caráter nacional para definir fato gerador, base de cálculo e contribuintes. Menciona ainda, que esse é um dos problemas advindos da EC 39/2002, pois abre espaço para absurdos ainda maiores que a própria Emenda.

Ademais, o dispositivo constitucional acima deixa claro que a arrecadação da contribuição é vinculada ao custeio do serviço de iluminação pública, sendo, portanto, ilegítima qualquer espécie de tredestinação. Assim afigura-se manifestamente inconstitucional a utilização dos recursos provenientes da COSIP para instalar, melhorar ou expandir o serviço existente, sendo legítima a cobrança apenas como uma espécie de contrapartida ao serviço efetivamente prestado.

### *2.3.7 Contribuições de melhoria*

Uma obra pública que implique enriquecimento a determinados contribuintes deve ensejar cobrança de tributo do tipo contribuição de melhoria daqueles em que, especialmente, da obra se aproveita, conforme reza o artigo 81 do Código Tributário Nacional.

Este tributo pode ser cobrado por todos os entes federativos, instituído para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

O Decreto lei 195/1967 elenca as obras que resultem a instituição de contribuição, como por exemplo: abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas, obras de abastecimento de água potável, construção de aeroportos e seus acessos, dentre outros.

Para que tal obra possa efetivamente ocorrer, o decreto impõe, ainda, uma série de procedimentos a serem observados: publicação de edital, orçamento e plano de rateio. Além disso, urge pontuar que este tributo, assim como os anteriores, procede de lei, que institui a contribuição de melhoria relativa a cada obra.

A jurisprudência tem afirmado que a base de cálculo da contribuição de melhoria é a diferença entre os valores iniciais e finais dos imóveis beneficiados. Esta afirmativa vai de encontro com o que o Código Tributário Nacional prescreve:

- a) a lei instituidora da contribuição de melhoria deve determinar a parcela do custo da obra a ser financiada pelo tributo(CTN,82,I,"c");
- b) A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra(...) pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização (CTN, art.82, § 1.º).

## **2.4 Ações dos municípios no enfrentamento ao covid-19**

O Governo do Estado do Piauí, por meio do Decreto 18.901 de 19 de março de 2020, determinou medidas excepcionais voltadas para o enfrentamento da grave crise de saúde pública decorrente do COVID- 19. Segundo o artigo 1º ficam suspensas as atividades de bares, restaurantes, cinemas, clubes, academias, casas de espetáculo e clínicas de estética, atividades de shopping centers, eventos esportivos, saúde bucal pública e privada, exceto os casos de urgência.

No dia 21 de março de 2020, o decreto 19.540 intensificou as ações emergenciais da Prefeitura de Teresina, este suspendeu o funcionamento de todos os estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, bem como atividades de construção civil no âmbito do município. Importante pontuar que, conforme o artigo 2º do então decreto, não se aplica aos seguintes estabelecimentos: mercados, supermercados, açougues, peixarias, farmácias, dentro outras atividades consideradas essenciais.

A Prefeitura de Picos, no dia 18 de março, por meio do decreto 38/2020 adotou medidas de emergência de saúde pública, tendo em vista o enfrentamento à ameaça de propagação do Novo Coronavírus classificado como pandemia, onde recomendou-se aos bares e restaurantes e lanchonetes para que fossem mantidos o afastamento mínimo de 1,50 m entre as mesas, bem como fornecimento do álcool em gel. Ficou suspenso, pelo prazo de 15 dias, as atividades coletivas ou eventos (culturais, artísticos, religiosos, shows) realizados em locais fechados e públicos acima de de cinquenta e cem pessoas, respectivamente

Mais tarde, o decreto 39/ 2020 de 20 de março, determinou a suspensão de todas as atividades de bares, restaurantes, academias, clubes, salão de beleza e estética, casas de espetáculo, com vigência até dia 05 de abril. Entretanto, as atividades de supermercados, farmácias, minimercados, mercearias e afins, padarias, açougues, postos de combustíveis e operação de delivery.

Corroborando com as determinações promovidas pelo Governado do Estado, a Prefeitura de Floriano estabelece medidas excepcionais voltadas para o enfrentamento da grave crise de saúde pública decorrente do COVID- 19. O decreto nº 036, de 20 de março de 2020 designou a suspensão de atividades não essenciais, por exemplo, bares e restaurantes, eventos esportivos bem como shopping centers. O pronunciamento também reduziu o horário de funcionamento das atividades comerciais das 9h às 16h.

O decreto nº 465/2020 foi publicado em 23 de março de 2020 pela Prefeitura de Parnaíba, o mesmo ratificou a situação de emergência para fins de prevenção e enfrentamento ao COVID-19 e estabelece outras medidas no município. O artigo 8º da prescrição suspende qualquer evento privado que implicasse em aglomeração, bem como realização de cursos presenciais, cultos religiosos, festas, shows, atividades culturais, academias, eventos esportivos, bem como shopping centers.

Em decorrência da peculiaridade, ficou autorizado o funcionamento dos seguintes estabelecimentos: mercados, supermercados, farmácias, padarias, bancos, hotéis, dentre outras atividades consideradas essenciais. A violação das prescrições designadas acarretaria ao estabelecimento a perda de sua licença, através da cassação, ficando sujeito ainda a multas e demais penalidades.

## **2.5 Estudos anteriores sobre COVID 19 e arrecadação tributária**

O advento da COVID 19 trouxe consigo uma série de implicações para a comunidade mundial. Por tratar-se de um vírus de rápido contágio, os entes federativos tiveram que propor e executar medidas de contenção de forma imediata. As medidas adotadas pelas nações envolviam, especialmente, distanciamento social, uso de máscara e higienização das mãos. Portanto, houve uma modificação significativa na vida das pessoas.

Segundo Gullo (2020), com o isolamento social veio a queda brutal na atividade econômica. Atividades tidas como essenciais puderam continuar funcionando, dentre estas, pode-se destacar farmácias, postos de combustíveis, hospitais e supermercados (com horários alterados). Diante do exposto, é natural que houvesse uma queda na arrecadação dos impostos que incidem diretamente sobre o consumo (ICMS, IPI e ISS).

O Ministério da Economia avalia o impacto econômico do Coronavírus da seguinte forma:

A incerteza decorrente da pandemia de Covid-19, aliada ao fechamento de diversos estabelecimentos comerciais decretada pelos governos, gerou dois outros choques negativos, mas dessa vez pelo lado da demanda: a) investimentos foram postergados; e b) o consumo de diversos bens e serviços passou a ser menos procurado pela população, que buscava proteger-se de um possível contágio, ou tornou-se impossível pelas restrições aplicadas ao funcionamento de determinados setores de atividade econômica

Nesse sentido, vários estudos em âmbito nacional buscaram averiguar o impacto da crise gerada pelo Coronavírus na receita tributária dos entes federativos (tributos de suas

respectivas competências). Pode-se destacar os seguintes trabalhos que foram suporte para o presente estudo:

Autor(es)	Conteúdo abordado na Pesquisa e Resultados
Freitas de Almeida (2020)	Objetivou demonstrar os efeitos da pandemia na análise financeira e econômica nas receitas de tributos da Prefeitura de Rondonópolis-MT no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2020 e teve como conclusão que a Pandemia não provocou efeitos negativos na arrecadação, mesmo com as medidas tomadas pelo poder público, para conter o avanço da Pandemia.
Carrias de Almeida (2020)	Analisou os impactos da pandemia sobre as finanças dos municípios de Goiânia(GO), Cuiabá(MT) e Campo Grande(MS). Observou-se que nos períodos em que adotaram a quarentena ambos os municípios sofreram quedas em sua arrecadação, e em períodos que houveram a flexibilização da quarentena as capitais começaram recuperar sua arrecadação.
Barbosa (2020)	Analisou os impactos da covid 19 nas receitas tributárias e na condição financeira dos estados do sudeste brasileiro. Revelou-se que o mês de abril de 2020 foi o de maior impacto na arrecadação dos entes, tal fato foi associado a disfunção econômica ocasionada pela pandemia do Coronavírus.
Cezimbra et al. (2020)	Averiguar a relação entre arrecadação fiscal do município de Juína- MT e a pandemia do Covid 19. Os resultados apontaram que houve queda na arrecadação do ITBI em relação aos mesmos meses do ano de 2019.
Montes, Stuque (2020)	Investigar possíveis soluções para superar ou ao menos atenuar a atual crise fiscal agravada pelo vírus COVID 19, foi indicado como medida para salutar a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).
Fujiwara, Chropacz e Offmann (2020)	Apresentar uma visão panorâmica dos efeitos da pandemia de covid 19 na arrecadação tributária e a disponibilização dos serviços públicos nos municípios. Para tanto foi aplicado um questionário envolvendo fiscais e auditores fiscais comparando três fases, o antes, o durante e o após pandemia no aspecto da arrecadação e informatização dos processos. A queda da arrecadação é evidenciada na análise dos valores, alguns de forma mais acentuada, e em outros municípios não foram significativas

Quadro 1-Estudos relacionado ao impacto da covid na arrecadação tributária.

### 3 I METODOLOGIA

Segundo Prodanov e Freitas (2013) a pesquisa científica visa a conhecer cientificamente um ou mais aspectos de determinado assunto. Para tanto, deve ser sistemática, metódica e crítica, o produto da pesquisa científica deve contribuir para o avanço do conhecimento humano. Existem várias formas de classificar as pesquisas: quanto aos objetivos, procedimentos técnicos e abordagem do problema.

Do ponto de vista dos objetivos, essa pesquisa classifica-se como explicativa. Conforme Gil (2008) é característico nesse tipo de trabalho o pesquisador busca explicar os porquês das coisas e suas causas, por meio do registro, da análise, da classificação e da interpretação dos fenômenos observados. Visa a identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

De acordo com Prodanov e Freitas (2013) quanto aos procedimentos técnicos, ou

seja, a maneira pela qual obtemos os dados necessários para a elaboração da pesquisa podem ser definidos dois grandes grupos de delineamentos: aqueles que se valem das chamadas fontes de papel (pesquisa bibliográfica e pesquisa documental) e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas (pesquisa experimental, pesquisa ex-pos-facto, o levantamento, o estudo de caso, a pesquisa-ação e a pesquisa participante).

Desse modo, esta pesquisa classifica-se como documental, na medida em que podemos organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta. Consoante Gil(2008), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Do ponto de vista da abordagem do problema, esta pesquisa pode ser classificada como quantitativa, Prodanov e Freitas (2013) atestam que esse tipo de pesquisa utiliza recursos e técnicas estatísticas, como por exemplo, porcentagem. Durante a exposição de dados, serão realizadas análise horizontal da arrecadação nos períodos de janeiro a julho dos anos de 2018, 2019 e 2020 de Teresina, Parnaíba, Picos e Floriano, essa manipulação dos dados configura técnica utilizada na pesquisa quantitativa.

Ademais, neste trabalho serão utilizadas tabelas comparativas e cálculos percentuais dos possíveis aumentos ou diminuições na arrecadação Municipal, que servirão como base para a análise dos resultados da pesquisa. Além disso, a pesquisa se utiliza de dados qualitativos principalmente no que se refere à literatura que embasa a pesquisa, bem como nos decretos que os municípios utilizaram para implementar as medidas de isolamento social e de combate à propagação da pandemia do Covid-19.

## **4 | EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS**

### **4.1 Local da pesquisa**

Para a realização da pesquisa, foram escolhidos os quatro maiores municípios do Piauí, segundo o critério populacional. Teresina, cidade mais populosa do estado, de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possuía cerca de 864.845 mil habitantes. Também possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano do estado, conforme o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, que analisa o desenvolvimento socioeconômico (educação, saúde, emprego e renda) de cada um dos municípios brasileiros. A cidade de Parnaíba, segunda maior do Piauí, contava com cerca de 153.078 habitantes no último censo e está na posição noventa e cinco no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Se destaca por ser uma cidade turística, com praias e monumentos históricos. Picos configura a terceira maior cidade do estado, com 78.002 mil habitantes. Sua localização geográfica lhe confere a condição de pólo comercial no Piauí. No índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, ocupa a décima quarta posição. Por

último, a cidade de Floriano, está localizada a 240 km da capital Teresina e ocupa a sétima posição no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

## 4.2 Critérios de inclusão e exclusão

São diversas as fontes pelas quais os Municípios obtêm recursos aos cofres públicos, possibilitando o desempenho de sua atividade financeira, tudo em busca do seu desígnio maior: o bem comum (ALEXANDRE, 2020). As receitas que serão analisadas neste trabalho tratam-se de receitas tributárias, isto é, aquelas relativas a Impostos (ITBI, IPTU e ISSQN), Taxas e Contribuições (De melhoria, De Iluminação Pública e De Custeio do Regime Previdenciário de seus servidores públicos). Desse modo, todas as demais receitas, arrecadadas por meio do patrimônio do município (Originárias) e os demais repasses dos entes federativos serão desconsideradas neste estudo.

A priori, os Municípios objeto de análise eram os quatro mais populosos do estado do Piauí, logo, seriam Teresina, Parnaíba, Picos e Piri-piri, respectivamente. Entretanto os demonstrativos de Piri-piri referente aos anos de 2019 e 2020 estavam incompletos, o que impossibilitaria a análise horizontal destes dois anos, bem como também prejudicaria a qualidade da informação a ser reportada. Nesse sentido optou-se por incluir Floriano, que está em quinto no ranking populacional do Estado, de modo a não prejudicar o objetivo inicial da pesquisa, que apresentaria a análise de quatro municípios.

## 4.3 Análise de dados

Os dados evidenciados na pesquisa correspondem às receitas tributárias arrecadadas dos Municípios de Teresina, Parnaíba, Picos e Floriano nos meses de janeiro a julho dos anos de 2018, 2019 e 2020. Tais informações foram retiradas do Portal da Transparência localizado no site das Prefeituras. Como já citado anteriormente, foi realizada a análise horizontal, uma vez que através dela é possível verificar a evolução e/ou regressão na arrecadação tributária dos municípios e assim fazer os comparativos para tirar as conclusões sobre a evolução e/ou regressão na arrecadação. Foi realizada também a tabulação dos dados, de forma a sistematizar a visualização de tais elementos. As tabelas confeccionadas apresentarão a arrecadação mensal e semestral dos anos analisados referente a cada tributo de competência municipal: IPTU, ITBI, ISSQN, Taxas e Contribuições.

### 4.3.1 *Demonstrativos do Município de Teresina*

O Município de Teresina, no primeiro semestre de 2018, apresentava uma receita tributária total de R\$ 336.876.380,83 com predominância do ISSQN, este correspondeu a 40,76% da arrecadação no período citado, secundariamente estava as contribuições, que representou 30,65% da mesma. Ademais, pode-se perceber que o mês em que houve maior apuração da receita tributária no período analisado foi abril, correspondendo a 23,51% da

arrecadação total. E o menor foi fevereiro, com apenas 9,97%.

TERESINA 2018							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB. MES/ TOTAL
JAN	3321111,05	2129534,38	19585269,01	1239131,43	17456397,17	43731443,04	12,98%
FEV	2206429,44	1721745,56	15540570,82	701292,31	13426960,77	33596998,90	9,97%
MAR	4989249,52	2299222,96	18679672,18	893611,17	16522382,47	43384138,30	12,88%
ABR	40466476,55	2510992,26	20809035,00	3836780,24	11585433,24	79208717,29	23,51%
MAI	8103508,19	1903367,47	19379700,47	1125195,86	15145258,61	45657030,60	13,55%
JUN	6078581,97	2174864,79	20626822,76	1004986,46	15845139,81	45730395,79	13,57%
JUL	6329918,77	2377185,41	22487550,03	1117502,32	13255500,38	45567656,91	13,53%
TOTAL	71495275,49	15116912,83	137108620,27	9918499,79	103237072,45	336876380,83	100,00%
% TRIB/ TOTAL	21,22%	4,49%	40,70%	2,94%	30,65%	100,00%	

Figura 1- Arrecadação tributária de Teresina em 2018.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

No segundo período analisado a arrecadação tributária semestral foi de R\$ 374.494.280,14, percebe-se que relação ao mesmo período do ano anterior, houve um aumento de aproximadamente 11,16%, é possível observar, ainda que o ISSQN lidera em arrecadação tributária dentro do período de estudo, pois sua representatividade é de 39,45%. No entanto, apesar da arrecadação expressamente maior quando comparado com os demais tributos em 2019, este percentual sofreu uma redução quando comparado a 2018.

Em relação ao percentual de arrecadação tributária a cada mês, é perceptível que houve um deslocamento do período de maior recolhimento, enquanto em 2018 foi em Abril, em 2019 março apresentou 24,03% da receita tributária total. Detalhe importante observado dentro do primeiro semestre de 2019 está relacionado a elevada arrecadação de IPTU no mês de março, que refletiu no percentual da arrecadação daquele mês, o maior dentro do período.

TERESINA 2019							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB. MES/ TOTAL
JAN	4292074,91	2448972,81	22373193,70	1650579,68	20087427,77	50852248,87	13,58%
FEV	4151302,31	2467924,54	21691864,91	1242277,69	14739061,65	44292431,10	11,83%
MAR	45761047,93	2500189,26	20180358,92	6387407,99	15177401,33	90006405,43	24,03%
ABR	9791834,49	2277035,86	20129068,31	1530852,64	15322085,39	49050876,69	13,10%
MAI	6336051,60	2752294,31	21827007,28	1245935,42	10235602,22	42396890,83	11,32%
JUN	6042801,28	1999027,31	21096723,22	1026036,04	21328565,70	51493153,55	13,75%
JUL	6398594,41	3377016,76	20447414,81	1173202,79	15006044,90	46402273,67	12,39%
TOTAL	82773706,93	17822460,85	147745631,15	14256292,25	111896188,96	374494280,14	100,00%
%TRIB/ TOTAL	22,10%	4,76%	39,45%	3,81%	29,88%	100,00%	

Figura 2- Arrecadação Tributária de Teresina em 2019.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

A Receita tributária de Teresina no primeiro semestre de 2020 foi de R\$ 331.237.309,10. De imediato é notório que houve uma redução em relação a receita tributária do ano de 2019, cerca de 11,54%. Contudo, tal diminuição não foi significativa, posto que desde janeiro do então período, a Prefeitura de Teresina emitiu vários decretos adotando medidas sanitárias para o enfrentamento da calamidade na saúde pública.

No primeiro trimestre de 2020 as receitas totais a cada mês sofreram instabilidade, com uma arrecadação em janeiro de um pouco mais de 51.000.000, seguido por uma queda de 6.000.000 e posteriormente uma elevação que culminou em um pouco mais de 69.000.000 que somadas corresponderam a quase 50% da arrecadação total no período analisado. O mês de abril foi marcado por uma queda considerável na arrecadação, que resultou no mês de menor receita tributária. Há possibilidade que tal diminuição deva-se a uma série de decretos que a prefeitura publicou em Março, pois houve queda no recolhimento em abril também. Pode-se observar na figura abaixo:

TERESINA 2020							
	IP TU	IT BI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB. MES/ TOTAL
JAN	2286736,26	2765855,86	22768072,39	2244580,80	21219480,78	51284726,09	15,48%
FEV	3282670,32	1431653,57	22125391,72	1267875,19	17407812,49	45515403,29	13,74%
MAR	25970476,76	1732428,84	21960518,12	3997863,99	15582741,61	69244029,32	20,90%
ABR	3619924,82	1362943,54	17600701,90	807803,20	8538640,66	31930014,12	9,64%
MAI	4368881,44	1023191,76	15151563,76	719516,38	21107655,93	42370809,27	12,79%
JUN	4486400,12	1805388,53	18330129,12	1186790,82	15565359,58	41374068,17	12,49%
JULH	13315068,24	3035137,07	20609899,50	2003285,77	10554868,26	49518258,84	14,95%
TOTAL	57330157,96	13156599,17	138546276,51	12227716,15	109976559,31	331237309,10	100,00%
% TRIB/ TOTAL	17,31%	3,97%	41,83%	3,69%	33,20%	100,00%	

Figura 3- Arrecadação tributária de Teresina em 2020.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Um dos decretos com relevância nesse sentido foi o N° 19.548 de 29 de março de 2020 que dispõe sobre o funcionamento das atividades de indústria, comércio, logística e sociais. Neste regulamento foi suspenso o funcionamento de todas as atividades em bares, restaurantes, cinemas, clubes, academias, casas de espetáculo, atividades shoppings centers e demais atividades comerciais e industriais não essenciais.

No dia 03 de julho de 2020 foi publicado o decreto n° 19.886 que dispõe sobre normas, regras de funcionamento, controle, higiene, convívio e de comportamento para a retomada econômica do Município de Teresina/PI e flexibilização das medidas de suspensão das atividades econômicas, comerciais, prestadores de serviços e sociais.

Para o funcionamento, os estabelecimentos comerciais e empresariais deveriam manter o Plano de Contenção, Prevenção, Monitoramento e Controle da Transmissão da Covid-19 e/ou Plano Ampliado de Segurança Sanitária e Contenção da Covid-19, nos



termos do Decreto Estadual nº 19.040/2020. A partir das medidas de flexibilização houve um aumento de 8.000.000 em relação ao mês de junho do primeiro semestre de 2020.

A tabela abaixo apresenta a análise horizontal do total da arrecadação tributária semestral nos anos de 2018, 2019 e 2020 referente a cada tributo. O tributo com maior elevação percentual no período de 2018 a 2019 foi as taxas, que representou um aumento de 43,73% em relação ao período de 2018, todos os demais tributos apresentaram um aumento no primeiro período de 2018 quando comparado com o mesmo período de 2019.

<b>TERESINA</b>					
Tributos	JAN-JUL 2018	JAN-JUL 2019	JAN-JUL 2020	AH 2019	AH 2020
IPTU	71495275,49	82773706,93	57330157,96	15,78%	-30,74%
ITBI	15116912,83	17822460,85	13156599,17	17,90%	-26,18%
ISSQN	137108620,27	147745631,15	138546276,51	7,76%	-6,23%
TAXAS	9918499,79	14256292,25	12227716,15	43,73%	-14,23%
CONTRIBUIÇÕES	103237072,45	111896188,96	109976559,31	8,39%	-1,72%

Tabela 1- Análise horizontal da arrecadação tributária de Teresina 2018-2020.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

O ISSQN expressou um aumento de apenas 7,76% entre os períodos de 2018 e 2019, apesar de em termos absolutos representar o tributo com maior representatividade nos três semestres analisados. As contribuições ostentam a segunda maior receita tributária, os valores absolutos variaram em 103.000.000 e 111.000.000 entre os dois primeiros semestres.

Ao examinar a análise horizontal referente ao período de 2020 verifica-se que todos os tributos de competência municipal apresentaram uma redução percentual comparado ao mesmo período de 2019. O Imposto sobre propriedade Predial reduziu em 30,74% sua arrecadação quando comparado ao mesmo período de 2019, em termos absolutos foi uma redução de quase 30.000.000, a segunda maior variação foi de 26,18% do Imposto de Transmissão de Bens Intervivos.

#### *4.3.2 Demonstrativos do município de Parnaíba*

No primeiro semestre de 2018 o município de Parnaíba obteve como arrecadação total com tributos uma quantia de 25.107.453,40, as contribuições foram o tributo com maior representatividade dentro deste recolhimento, com cerca de 48% da arrecadação total. Os meses de janeiro e maio do primeiro período de análise deste ano apresentaram

a menor receita do semestre, com percentuais de 9,49% e 10,37% em relação ao total recolhido.

PARNAIBA 2018							
	IP TU	IT BI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB. MES/ TOTAL
JAN	144971,94	132234,86	1286769,71	208734,47	830702,98	2603413,96	10,37%
FEV	66702,52	73244,07	1103756,17	158124,87	2023303,30	3425130,93	13,64%
MAR	80672,36	94186,10	1337173,42	131239,98	2247662,22	3890934,08	15,50%
ABR	73486,57	95458,99	1403965,75	85650,77	1448365,17	3106927,25	12,37%
MAI	81022,61	90363,60	1258276,00	87922,95	865590,91	2383176,07	9,49%
JUN	243578,85	110425,56	1176606,29	612113,62	2697205,93	4839930,25	19,28%
JUL	774238,35	84540,74	1205216,66	898664,20	1895280,91	4857940,86	19,35%
TOTAL	1464673,20	680453,92	8771764,00	2182450,86	12008111,42	25107453,40	100,00%
% TRIB/ TOTAL	5,83%	2,71%	34,94%	8,69%	47,83%	100,00%	

Figura 4- Arrecadação tributária de Parnaíba em 2018.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Um detalhe importante a ser considerado em relação aos dois meses citados anteriormente é que foram os meses com menor arrecadação de contribuições e isto pode ter sido o motivo pelo qual ambos conseguiram os menores percentuais dentro do semestre. A arrecadação nos meses de junho e julho somaram quase 40% da receita total do semestre, neste bimestre foram significativos os valores referentes às contribuições e IPTU, quando comparado aos demais meses do primeiro semestre de 2018.

É possível observar também que apesar dos menores recolhimentos referentes a contribuições de competência do município em janeiro e junho, a arrecadação total deste tributo dentro do semestre correspondeu ao maior percentual em relação a receita total, apresentando 47,83%, em valores absolutos de 12.008.111,42.

A Prefeitura de Parnaíba alcançou no primeiro semestre de 2019 uma receita tributária total de 19.862.752,89. Observa-se que, em relação ao mesmo período de 2018 houve uma queda de quase 21%. O mês com maior arrecadação foi fevereiro, apresentando cerca de 28,22% do total da receita total. Curiosamente foi o único dentre os seis em que houve maior recolhimento da receita tributária com contribuição.

Outrossim, o ISSQN apresentou uma representatividade absurda em relação ao recebimento total, com cerca de 9.302.143,58, isto é, aproximadamente 47% da arrecadação total. A segunda maior arrecadação procedeu das contribuições, com mais de 37% da receita total. O tributo com menor representatividade dentro do período de 2019 foi o ITBI, com cerca de 4% da arrecadação, em relação ao mesmo período de 2018 houve um aumento de quase 2%.

PARNAIBA 2019							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB. MES/ TOTAL
JANEIRO	152192,52	120777,47	1160370,20	191239,72	499139,11	2123719,02	10,69%
FEV	138677,06	107582,61	1323640,85	328481,40	3706645,50	5605027,42	28,22%
MAR	138956,95	140773,54	1233655,67	165234,17	553466,83	2232087,16	11,24%
ABR	112927,12	175267,44	1267073,98	125086,12	701213,70	2381568,36	11,99%
MAI	223225,24	75759,18	1348899,24	101998,85	694889,20	2444771,71	12,31%
JUN	135812,47	132675,94	1240775,37	111433,68	610083,11	2230780,57	11,23%
JUL	249527,02	128098,92	1727728,27	141736,67	597707,77	2844798,65	14,32%
TOTAL	1151318,38	880935,10	9302143,58	1165210,61	7363145,22	19862752,89	100,00%
%TRIBU/ TOTAL	5,80%	4,44%	46,83%	5,87%	37,07%	100,00%	

Figura 5- Arrecadação tributária de Parnaíba em 2019.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

No último período de análise, referente a janeiro e julho de 2020, observa-se que houve um crescimento na receita tributária no Município de Parnaíba quando comparado ao mesmo período do ano de 2019, em termos absolutos a receita foi de 24.576.583,49. Os meses com maior expressão em termos percentuais do total arrecadado foi janeiro, fevereiro e abril.

PARNAIBA 2020							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB. MES/ TOTAL
JAN	143732,33	134581,76	2027784,50	253067,98	1510153,34	4069319,91	16,56%
FEV	120183,41	104338,09	1434925,14	238579,60	2404492,68	4302518,92	17,51%
MAR	130016,95	87389,39	1405428,60	130236,71	488397,24	2241468,89	9,12%
ABR	127269,54	76048,81	1098322,99	48637,83	3133312,93	4483592,10	18,24%
MAI	449900,61	59584,94	1086877,59	119922,54	1372517,93	3088803,61	12,57%
JUN	453246,12	119068,07	1340557,93	113686,43	586242,42	2612800,97	10,63%
JUL	460309,59	110588,99	1635635,04	105605,14	1465940,33	3778079,09	15,37%
TOTAL	1884658,55	691600,05	10029531,79	1009736,23	10961056,87	24576583,49	100,00%
%TRIBU/ TOTAL	7,67%	2,81%	40,81%	4,11%	44,60%	100,00%	

Figura 6- Arrecadação tributária de Parnaíba em 2020.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

No mês de março houve uma queda significativa na arrecadação tributária, cerca de 48% a menos que o mês de fevereiro. Ademais, verifica-se que houve a publicação de importantes decretos relacionados a medidas de prevenção e minimização da pandemia

ocasionada pelo Covid. Pode-se destacar o decreto 468/2020, publicado em 20 de março, com a seguinte redação:

Art. 8º Fica suspenso o funcionamento de todos os estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, e as atividades de construção civil, bem como, todos eventos públicos e privados, além de cultos religiosos, festas, bailes e shows, que impliquem em aglomeração de pessoas, no âmbito do Município de Parnaíba, enquanto durar a emergência pública em razão do novo coronavírus (COVID-19).

Além disso, os serviços de alimentação, restaurantes, lanchonetes e bares deveriam adotar medidas de prevenção para conter a disseminação do COVID-19 dentro dos seus estabelecimentos, em especial aqueles relacionados à limpeza e higienização dos ambientes e materiais de manuseio, sendo autorizado apenas a utilização do serviço de delivery, take outs (retirada no estabelecimento). A atividade de bares somente poderá funcionar sem a permanência para consumo no local, devendo as mesas e cadeiras do estabelecimento não estarem dispostas para esta finalidade.

Apesar das medidas adotadas pelo município, a tabela tal demonstra que a queda da arrecadação tributária no mês de março deveu-se a redução substancial da receita relativa a contribuições, pois nos meses de janeiro e fevereiro o percentual deste tributo em relação às receitas totais correspondia a 57% e 38%, respectivamente, em março este mesmo tributo representava apenas 21% da receita total do mês.

PARNAIBA					
Tributos	JAN-JUL 2018	JAN-JUL 2019	JAN-JUL 2020	AH 2019	AH 2020
IPTU	1464673,20	1151318,38	1884658,55	-21,39%	63,70%
ITBI	680453,92	880935,10	691600,05	29,46%	-21,49%
ISSQN	8771764,00	9302143,58	10029531,79	6,05%	7,82%
TAXAS	2182450,86	1165210,61	1009736,23	-46,61%	-13,34%
CONTRIBUIÇÕES	12008111,42	7363145,22	10961056,87	-38,68%	48,86%

Tabela 2- Análise horizontal da arrecadação tributária de Parnaíba 2018-2020.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

O ISSQN, tributo que incide sobre a prestação de serviços, não obstante a minimização da atividade comercial e prestação de serviços durante os sete meses de análise em 2020, não apresentou queda significativa, permaneceu constante, em termos absolutos, houve arrecadação de um pouco mais de 1.400.000,00 nos meses de fevereiro e

março. Dessa forma, ao contrário do que esperava-se em relação a este tributo, não houve uma evolução negativa no período em que a prefeitura procedeu às primeiras medidas de contenção da pandemia gerada pelo COVID.

A tabela acima apresenta a evolução da receita total auferida no período analisado dos anos de 2018, 2019 e 2020 relativa a cada tributo na Prefeitura de Parnaíba. No tocante ao ano de 2018 e 2019, nota-se que os únicos tributos que sofreram redução foram: IPTU, Taxas e Contribuições, os percentuais corresponderam a uma queda de 21,39%, 46,61% e 38,68%, respectivamente. Os impostos ITBI e ISSQN evoluíram de forma positiva, apresentando um aumento de 29,46% e 6,05% em 2019 em relação ao mesmo período de 2018.

No ano de 2020, apenas o auferido com ITBI e Taxas evoluíram de forma negativa, esta redução foi cerca de 21,49% e 13,34%, respectivamente, quando comparado a arrecadação desses mesmos tributos no ano de 2019. As contribuições apresentaram um aumento de 48,86% em 2020 e o ISSQN, cresceu novamente, cerca de 7,82% em relação ao arrecadado em 2019. Importante pontuar que, ainda que tenham ocorrido essas reduções na arrecadação dos tributos de forma individual quando comparado os três anos, a unificação de todas as receitas em 2020 ocasionaram um aumento do recolhimento neste ano.

#### *4.3.3 Demonstrativos do município de Picos*

No primeiro semestre de 2018, o município de Picos obteve com a arrecadação tributária uma receita total de R\$ 18.272.675, configurando a segunda maior receita dentre os três períodos analisados. As Contribuições foram os tributos com maior arrecadação no período com cerca de 54% da arrecadação total. O IPTU, ITBI e as Taxas obtiveram as menores arrecadações no período com apenas 4,37, 3,07 e 5,26%, respectivamente. Junho foi o mês com representatividade no semestre, tendo 15, 64% da arrecadação total. E janeiro foi o mês com menor recolhimento, com 13,78%. Tais ocorrências podem ser observadas na figura abaixo.

PICOS 2018							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB AO MÊS/ TOTAL
JAN	123509,16	106688,85	736991,48	215426,34	1335729,78	2518345,61	13,78%
FEV	83266,37	88807,12	637756,43	114160,32	1276722,16	2200712,40	12,04%
MAR	98372,20	80783,21	913214,80	212743,62	1341929,94	2647043,77	14,49%
ABR	80542,05	65207,94	844772,18	117721,31	1386070,13	2494313,61	13,65%
MAI	75598,82	58537,48	1083212,45	123185,18	1493989,80	2834523,73	15,51%
JUN	117383,60	88969,41	1006978,52	91416,34	1552245,76	2856993,63	15,64%
JUL	220405,39	72745,69	823514,22	86862,60	1517215,05	2720742,95	14,89%
TOTAL	799077,59	561739,70	6046440,08	961515,71	9903902,62	18272675,70	100,00%
%TRIB/ TOTAL	4,37%	3,07%	33,09%	5,26%	54,20%	100,00%	

Figura 7- Arrecadação tributária de Picos em 2018.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Como é possível notar na figura abaixo, no primeiro semestre de 2019, o segundo período analisado, a Prefeitura Municipal de Picos alcançou cerca de R\$ 18.181.329,04 com o recolhimento de tributos municipais, tendo uma redução de 0,49% em relação ao mesmo período do ano anterior e sendo a menor dentre os anos estudados. Entre janeiro e julho, o mês de abril se destacou por ter sido o mês com a maior arrecadação, com 22,77%, seguido do mês de fevereiro com a porcentagem de 15,24%.

PICOS 2019							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB AO MÊS/ TOTAL
JAN	121243,88	82302,01	764582,06	259096,56	1307889,26	2535113,77	13,94%
FEV	122610,81	61908,41	745004,27	282197,92	1559372,51	2771093,92	15,24%
MAR	152470,27	87217,38	852059,81	174589,74	926589,37	2192926,57	12,06%
ABR	82684,11	176912,25	856475,07	155601,82	2868039,84	4139713,09	22,77%
MAI	84646,85	66894,85	889620,88	170279,11	1132174,96	2343616,65	12,89%
JUN	117806,37	64638,09	854943,42	114088,10	905335,88	2056811,86	11,31%
JUL	238211,34	210370,48	904527,04	109360,79	679583,53	2142053,18	11,78%
TOTAL	919673,63	750243,47	5867212,55	1265214,04	9378985,35	18181329,04	100,00%
%TRIB/ TOTAL	5,06%	4,13%	32,27%	6,96%	51,59%	100,00%	

Figura 8- Arrecadação tributária de Picos em 2019.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Novamente as Contribuições se destacam por ter sido o tributo com a maior arrecadação no período, porém é notório a pequena redução que sofreu em relação ao ano de 2019. Nos três períodos, o valor da arrecadação do IPTU no primeiro semestre de

2019 foi o maior, com 5,06%. Pode-se observar também que o ITBI foi o tributo com menor arrecadação no semestre.

A tabela abaixo apresenta a análise horizontal, que demonstra o comportamento das receitas tributárias nos anos estudados.

<b>PICOS</b>					
Tributos	JAN-JUL 2018	JAN-JUL 2019	JAN-JUL 2020	AH 2019	AH 2020
IPTU	799077,59	919673,63	449167,36	15,09%	-51,16%
ITBI	561739,70	750243,47	379637,84	33,56%	-49,40%
ISSQN	6046440,08	5867212,55	7391174,27	-2,96%	25,97%
TAXAS	961515,71	1265214,04	906499,32	31,59%	-28,35%
CONTRIBUIÇÕES	9903902,62	9378985,35	10098001,55	-5,30%	7,67%

Tabela 3- Análise horizontal da arrecadação tributária de Picos 2018-2020.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Assim, ao analisá-la, é possível que verificar que o ITBI obteve uma considerável elevação, com 33,56% a mais que o ano de 2018, juntamente com as Taxas que obtiveram aumento de 31,59%. Outro detalhe importante destacar é que, apesar do ISSQN ter tido grande destaque na arrecadação durante os três períodos, este tributo sofreu uma pequena redução no ano de 2019.

A Prefeitura Municipal de Picos, no primeiro semestre de 2020, arrecadou com receita tributária um total de R\$ 19.224.480,37, com predominância das Contribuições, com mais de 50% da arrecadação total do período; secundariamente estava o ISSQN, correspondendo a 38,45%. Os tributos que obtiveram menor recolhimento foi o ITBI, com apenas 1,97%, e o IPTU, com porcentagem de 2,34. Vale ressaltar ainda que a receita do ITBI foi a menor no período e a menor dentre dentre todos os tributos analisados nos anos de 2018. 2019 e 2020. É possível observar essas variações na figura abaixo.

PICOS 2020							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB AO MÊS/ TOTAL
JAN	113959,18	85543,22	1471796,15	276714,81	2259074,98	4207088,34	21,88%
FEV	92793,52	78384,07	1398671,52	170570,91	1631908,70	3372328,72	17,54%
MAR	67034,78	48221,52	1190275,06	205043,10	1331287,65	2841862,11	14,78%
ABR	19984,11	13347,30	914871,81	41374,24	791927,66	1781505,12	9,27%
MAI	23881,90	57732,85	742539,98	38838,32	1313480,87	2176473,92	11,32%
JUN	34928,39	19369,80	626990,53	67092,88	916406,08	1664787,68	8,66%
JUL	96585,48	77039,08	1046029,22	106865,09	1853915,61	3180434,48	16,54%
TOTAL	449167,36	379637,84	7391174,27	906499,32	10098001,55	19224480,37	100,00%
%TRIB/ TOTAL	2,34%	1,97%	38,45%	4,72%	52,53%	100,00%	

Figura 9- Arrecadação tributária de Picos em 2020.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Os meses de janeiro e fevereiro tiveram as maiores arrecadações do período com 21,88% e 17,54%, respectivamente. A arrecadação no segundo trimestre, período em que começou a pandemia, se destacou por ter sido os meses com menor recolhimento de receitas tributárias. Essa queda no recolhimento pode estar relacionada a adoção de medidas sanitárias para o enfrentamento do Novo Coronavírus. No dia 20 de março de 2020, a Prefeitura publicou o decreto nº 39, com a seguinte redação:

Art. 1º - Fica determinada a suspensão:

I – de todas as atividades em bares, restaurantes, cinemas, clubes, academias, casas de espetáculo, salão de beleza e clínicas de estética;

II – estabelecimentos comerciais de qualquer natureza; III – de eventos esportivos públicos e privados;

IV – das atividades comerciais em shopping centers, inclusive na praça de alimentação;

V – das atividades comerciais em mercados e feiras livres.

§ 2º - Ficam excluídos da suspensão de atividades: farmácias, supermercados, minimercados, mercearias e afins, padarias (exclusivamente para venda de produtos), açougues, peixarias, postos de combustíveis, e operações de delivery.

Após o início da pandemia, julho foi o mês que apresentou maior arrecadação tributária, configurando 16,54% da arrecadação total do período. É de surpreender pois neste mês o município ainda adotava severas medidas para a prevenção do COVID 19.

Observando a tabela com a análise horizontal, pode-se notar quedas na arrecadação tributária no ano de 2020, tendo o IPTU sofrido a maior redução, seguido do ITBI e das Taxas. O ISSQN foi o tributo que sofreu maior variação positiva, com um aumento de 25,97% em relação ao ano de 2019. As contribuições também tiveram um aumento de



7,67% quando comparadas ao ano anterior.

#### 4.3.4 Demonstrativos do município de Floriano

Ao final do primeiro semestre de 2018, o município de Floriano teve uma receita tributária de R\$ 8.966.574,82, sendo as contribuições o tributo com maior arrecadação do período configurando 41,68% da arrecadação total, seguido do ISSQN, com 37,6%. Janeiro e abril foram os meses de menor arrecadação, com o total de R\$ 786.816,76 e R\$ 1.155.286,89, respectivamente. Em contrapartida, fevereiro correspondeu à maior arrecadação do período, com 18,48% da arrecadação total, sendo o ISSQN com maior representatividade.

É importante evidenciar também que além de Janeiro ter sido o mês de menor arrecadação no semestre, ele se destaca ainda por ser o mês com a menor arrecadação, quando comparados com os outros meses dos anos de 2019 e 2020.

FLORIANO 2018							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB. MES/ TOTAL
JAN	123656,53	56943,16	368347,83	145743,95	92125,29	786816,76	8,77%
FEV	88721,66	73620,00	383980,11	122723,85	987746,91	1656792,53	18,48%
MAR	68837,27	55085,69	440373,68	89222,99	591425,24	1244944,87	13,88%
ABR	108045,41	53676,38	428109,97	60346,96	505107,97	1155286,69	12,88%
MAI	183837,94	59113,52	570733,75	75463,10	515308,93	1404457,24	15,66%
JUN	124820,92	67153,35	572896,93	47364,95	507588,03	1319824,18	14,72%
JUL	117506,21	81824,46	606644,37	54765,42	537712,09	1398452,55	15,60%
TOTAL	815425,94	447416,56	3371086,64	595631,22	3737014,46	8966574,82	100,00%
%TRIB/ TOTAL	9,09%	4,99%	37,6%	6,64%	41,68%	100,00%	

Figura 10- Arrecadação tributária de Floriano em 2018.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

No segundo período analisado, a Prefeitura Municipal de Floriano arrecadou R\$ 9.592.662,50, logo, percebe-se que houve um aumento de 6,98% em relação ao mesmo período do ano anterior. Assim como no primeiro semestre de 2018, as contribuições lideraram as arrecadações no período de 2019, correspondendo a 39,93%, porém, pode-se perceber que houve uma pequena redução quando comparado com o período anterior.

FLORIANO 2019							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB AO MÊS/ TOTAL
JAN	43528,89	38748,05	515809,31	160146,99	556204,91	1314438,15	13,70%
FEV	50704,18	37267,24	564044,03	210012,16	487249,40	1349277,01	14,07%
MAR	113814,75	47457,60	477330,98	85401,17	475570,54	1199575,04	12,51%
ABR	141382,52	57415,04	445321,18	65116,44	579522,17	1288757,35	13,43%
MAI	246522,85	53297,26	562931,79	87528,01	509277,00	1459556,91	15,22%
JUN	99007,16	107139,41	633993,25	61453,67	720012,18	1621605,67	16,90%
JUL	79285,42	156840,53	568093,28	52862,00	502371,14	1359452,37	14,17%
TOTAL	774245,77	498165,13	3767523,82	722520,44	3830207,34	9592662,50	100,00%
%TRIB/ TOTAL	8,07%	5,19%	39,28%	7,53%	39,93%	100,00%	

Figura 11- Arrecadação tributária de Floriano em 2019.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

É possível observar também que o mês de março obteve a menor arrecadação no semestre, com 12,51% da receita tributária total, ao mesmo tempo em que o ITBI configurou o imposto com menor arrecadação, com apenas 5,19%. A segunda menor arrecadação tributária veio do IPTU, com um pouco mais de 8% da receita total.

Também é possível observar ainda que o IPTU se destaca por ter sido o único tributo a sofrer variação negativa, enquanto que os demais apresentaram aumento de até 21,30% quando comparados com o mesmo período do ano anterior.

Já no primeiro semestre de 2020, o último período analisado, o total da receita tributária foi de R\$ R\$ 9.625.777,46. Com os impactos do Novo Coronavírus na economia, era de se esperar uma diminuição significativa no total de tributos arrecadados, porém não foi o que aconteceu. O município de Floriano teve um aumento de 0,34% no total de arrecadação das receitas quando comparadas com o ano de 2019.

FLORIANO 2020							
	IPTU	ITBI	ISSQN	TAXAS	CONTRIBUIÇÕES	TOTAL	% TRIB AO MÊS/ TOTAL
JAN	69098,44	74371,28	689420,44	195641,53	660799,11	1689330,80	17,55%
FEV	217732,78	63206,55	554628,43	203073,70	351020,47	1389661,93	14,44%
MAR	342052,72	77969,06	569033,27	83453,36	792754,77	1865263,18	19,38%
ABR	16279,88	3344,00	424708,92	11420,08	427729,94	883482,82	9,18%
MAI	19381,79	54575,47	313054,70	12583,70	472584,63	872180,29	9,06%
JUN	66169,48	29769,52	578815,44	29257,80	414519,73	1118531,97	11,62%
JUL	59480,64	116782,77	789711,10	45474,41	795877,55	1807326,47	18,78%
TOTAL	790195,73	420018,65	3919372,30	580904,58	3915286,20	9625777,46	100,00%
% TRIB/ TOTAL	8,21%	4,36%	40,72%	6,03%	40,68%	100,00%	

Figura 12- Arrecadação tributária de Floriano em 2020.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Março configurou o mês com maior representatividade no período, com 19,38% do recolhimento total. Ele se destaca também por ser o mês com maior arrecadação dentre os meses dos três períodos analisados. A segunda maior arrecadação mensal procedeu do mês de janeiro, com 17,55%.

Os meses de abril e maio foram marcados por uma queda considerável na arrecadação, que resultou nos meses de menor receita tributária. Essa queda na arrecadação pode estar relacionada à publicação do Decreto nº 36/2020, emitido pela Prefeitura Municipal de Floriano no dia 30 de março, com adoção de medidas voltadas para o enfrentamento da grave crise de saúde pública decorrente do COVID 19.

Art. 1º - Fica mantida, até 13 de abril de 2020, a suspensão do funcionamento dos estabelecimentos comerciais e de serviços, bem como as atividades de construção civil, no âmbito do Município de Floriano, consideradas não essenciais.

Com o fechamento das escolas, dos bares, comércios, acesso restrito aos restaurantes, valendo estes funcionar apenas com os serviços de delivery, houve um desaceleramento na economia, o que quer dizer que as pessoas deixaram de comprar, de consumir; em outras palavras, passaram a ter um menor poder aquisitivo. Tais expostos valem-se como justificativa para uma menor arrecadação tributária no período.

## FLORIANO

Tributos	JAN-JUL 2018	JAN-JUL 2019	JAN-JUL 2020	AH 2019	AH 2020
IPTU	815425,94	774245,77	790195,73	-5,05%	2,06%
ITBI	447416,56	498165,13	420018,65	11,34%	-15,69%
ISSQN	3371086,64	3767523,82	3919372,30	11,76%	4,03%
TAXAS	595631,22	722520,44	580904,58	21,30%	-19,60%
CONTRIBUIÇÕES	3737014,46	3830207,34	3915286,20	2,49%	2,22%

Tabela 4- Análise horizontal da arrecadação tributária de Floriano 2018-2020.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

A tabela acima apresenta a análise horizontal dos períodos, podendo assim, observar o comportamento das receitas tributárias nos três períodos analisados relativos a cada tributo na Prefeitura Municipal de Floriano. Com a análise dos anos de 2018 e 2019, é possível verificar que apenas o IPTU sofreu variação negativa, com uma queda de 5,05%. As taxas tiveram um aumento de 21,3%, seguido do ISSQN, com aumento de 11,76%, em contrapartida, no ano seguinte as taxas tiveram redução de quase 20%.

No ano de 2020, é possível observar ainda que o ITBI sofreu a segunda maior redução na arrecadação, com 15,69% a menos que no período anterior. O IPTU, ISSQN e as Contribuições, sofreram aumentos pouco significativos, quando comparados com os aumentos entre os anos de 2018 e 2019. É importante ressaltar que apesar das variações ocorridas no período, o ano de 2020 foi o período com maior arrecadação tributária dentre os três períodos analisados.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo verificar se houve redução na arrecadação tributária nos quatro municípios mais populosos do Piauí no período de janeiro a julho de 2020 em razão da crise resultante do Coronavírus, quando comparado ao mesmo período dos anos de 2018 e 2019.

A partir dos dados expostos e tabulados dos referidos municípios pode-se concluir que, no tocante ao município de Teresina houve queda na arrecadação tributária de todos os tributos de sua competência no ano de 2020, quando comparados ao mesmo período de 2018 e 2019. A análise horizontal da arrecadação de 2020 revelou que o IPTU e o ITBI foram os tributos que apresentaram os maiores percentuais de queda, sendo 30,74% e 26,18%. Por outro lado, o ISSQN apresentou uma diminuição de apenas 6,23%.

Em valores absolutos, a receita total de Teresina arrecadada nos sete primeiros

meses de 2019 apresentou aumento em relação a 2018, e logo em 2020 apresentou queda, entretanto, esse declínio representou uma diminuição de apenas 11,55% da receita anterior. Logo, constata-se que apesar do declínio, o mesmo não foi significativo, apesar da publicação do Decreto N° 19.538 de 20 de março, que intensificou as medidas para o enfrentamento da pandemia.

Estes resultados corroboram com a conclusão obtida na pesquisa de Cezimbra et al., que objetivou analisar a relação entre arrecadação fiscal do município de Juína/MT e pandemia do Covid-19 no mesmo período que foi objeto desse estudo, a queda deu-se principalmente no período de isolamento social adotada pelo município.

Em relação ao município de Parnaíba, pode-se atestar a partir da comparação proporcionada pela análise horizontal dos anos de 2018 e 2019 houve uma diminuição de IPTU, taxas e contribuições, entretanto, ao comparar 2019 e 2020 a queda deu-se em apenas dois tributos: ITBI e Taxas. Desse modo, analisando de forma individual a receita obtida por cada tributo, o ano que o Piauí apresentou os primeiros casos de COVID não representou queda em todos os tributos.

Ao analisar a tabela completa referente a arrecadação total em todos os meses dos três anos, verifica-se que Parnaíba não foi um município que sofreu redução de sua arrecadação proveniente de receitas derivadas por conta da crise gerada pelo COVID. É possível visualizar a partir das tabelas, que inclusive houve evolução positiva em sua receita de 2020, aumento esse que beirava a 6.000.000. Importante pontuar, ainda, que no ano de 2020 a arrecadação correspondente a ISSQN não sofreu reduções significativas.

A análise horizontal do município de Floriano em 2020 demonstrou que o ITBI e as Taxas apresentaram as maiores quedas, com reduções de 15,69% e 19,6%, respectivamente. Em contrapartida, sofreram uma variação positiva o IPTU, com aumento de 2,06, o ISSQN, com aumento de 4,03% e as Contribuições, com porcentagem de 2,22%. Portanto, percebe-se que apesar das variações ocorridas, o referido ano foi o período com maior arrecadação tributária dentre os três períodos analisados, logo, conclui-se que a receita tributária no município de Floriano não sofreu grandes impactos advindos da pandemia.

Diferentemente deste, a arrecadação de receitas no município de Picos no período da pandemia sofreu uma queda severa, sendo o IPTU o tributo que obteve maior variação negativa, com 51,16% a menos do que no ano de 2019, seguido do ITBI e das Taxas com redução de 49,40% e 28,35% respectivamente. Ainda sim, ao comparar com o ano anterior a pandemia, a receita tributária de Picos teve uma variação positiva.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ALMEIDA, Emilly Karolyne Freitas de. **Arrecadação Tributária**: Uma análise dos efeitos da pandemia Covid-19 sobre as receitas de tributos na Prefeitura Municipal de Rondonópolis- MT, no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2020. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração)- Universidade Federal de Rondonópolis, Mato Grosso, 2020.

ALMEIDA, Melissa Verônica Carrias. Impactos da pandemia da covid 19 nas contas públicas de Goiânia, Cuiabá e Campo Grande. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas)- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2020.

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 20.ed. São Paulo. Saraiva. 2014

BORGES, Maria Gabriela Barbosa. Impactos da Covid-19 nas Receitas Tributárias e na Condição Financeira dos Estados do Sudeste do Brasil. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ACCOUNTING, 20., 2020, São Paulo: USP, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc39.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc39.htm)> Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Seção 1, p. 77-77. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Decreto- lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/12049982/artigo-2-do-decreto-lei-n-195-de-24-de-fevereiro-de-1967>> Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Altera dispositivos da lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp104.htm)>. Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm)> Acesso em: 15 de julho de 2021.

BRASIL. Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)>. Acesso em: 15.jul.2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.999.964**. Recurso Especial. Tributário. ITBI. IPTU. Bases de cálculo. Valor Venal. Identidade Necessária. Inexistência. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Marcia Serra Negra, 03 de abril de 2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24348992/recurso-especial-resp-1199964-sp-2010-0113397-4-stj/inteiro-teor-24348993>> Acesso em 15 jul. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº1.526.481**. Recurso Especial. Execução fiscal. Embargos. CDA. IPTU. Comodatário do Imóvel. Ilegitimidade Passiva. Recorrente: Ministro OG Fernandes. Recorrida: Crisolina Pereira dos Santos, 27 de abril de 2015. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/186848900/recurso-especial-resp-1526481-mg-2015-0079096-2>> Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 397**. O contribuinte do IPTU é notificado do lançamento pelo envio do carnê ao seu endereço. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2017]. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=S%C3%BAmula+397+do+STJ>> Acesso em: 15 jul. 2021.

DO NASCIMENTO CEZIMBRA, Scarlet Carolina et al. PANDEMIA DO COVID-19 E ARRECADAÇÃO MUNICIPAL: Estudo de Caso no Município de Juína/MT. **Revista Científica da Ajes**, v. 9, n. 19, 2020.

FELIX, Leonardo Pedro. A evolução da contabilidade pública no Brasil. 2013. 30 f. Monografia - Curso de Ciências Contábeis, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5001/1/21005066.pdf> . Acesso em: 03 jul. 2021.

FERREIRA, Maycon Junior; IRIGOYEN, Maria Cláudia; CONSOLIM-COLOMBO, Fernanda; SARAIVA, José Francisco Kerr et al. Vida Fisicamente Ativa como Medida de Enfrentamento ao COVID-19. Sociedade Brasileira de Cardiologia, São Paulo, p. 601-602, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/fj/abc/a/9kVQRk5VcGsXzg3xLhyWTNL/?lang=pt> . Acesso em: 01 de julho de 2021.

FLORIANO. **Decreto nº 036, de 20 de março de 2020**. Determina a adoção de medidas excepcionais voltadas para o enfrentamento da grave crise de saúde pública decorrente do Covid19. Floriano, PI: Gabinete do Prefeito, 2020. Disponível em: <<https://transparencia.floriano.pi.gov.br/uploads/leis/dddee9ad34e3add4d9bb721a48a1c3b8.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2021.

FUJIWARA, Ricardo Shigueru; CHROPACZ, Francieli; OFFMANN, Denis. Administração tributária municipal e a covid-19: Um estudo do impacto nas receitas tributárias e nos serviços públicos. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, v. 3, n. 8. 2020.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 2008. E-book. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1yjNDGMqPr-NPdHMOICuq1k\\_tqzIbjHz9/view](https://drive.google.com/file/d/1yjNDGMqPr-NPdHMOICuq1k_tqzIbjHz9/view). Acesso em: 15 jul. 2021.

GULLO, Maria Carolina. **A economia na pandemia covid 19**: Alguma Considerações. Rosa dos ventos Turismo e Hospitalidade. Rio Grande do Sul. ISSN- 2178-9061.

KROTH, Darlan Christiano. **A Economia Brasileira Frente A Pandemia Do Covid-19: Entre As Prescrições E As Propostas Do Governo**. Fronteira do Sul, p. 1-19, março de 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/340634459\\_A\\_ECONOMIA\\_BRASILEIRA\\_FRENTE\\_A\\_PANDEMIA\\_DO\\_COVID-19\\_ENTRE\\_AS\\_PRESCRICOES\\_E\\_AS\\_PROPOSTAS\\_DO\\_GOVERNO](https://www.researchgate.net/publication/340634459_A_ECONOMIA_BRASILEIRA_FRENTE_A_PANDEMIA_DO_COVID-19_ENTRE_AS_PRESCRICOES_E_AS_PROPOSTAS_DO_GOVERNO) . Acesso em: 03 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Nota Informativa: uma Análise da Crise gerada pela Covid-19 e a Reação de Política Econômica. **Nota Técnica**, 13 de maio de 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. O Brasil confirma o primeiro caso da doença. Disponível em :<https://www.gov.br/saude/pt-br/search?SearchableText=primeiro%20caso%20covid%2019>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Painel de Monitoramento COVID. 2021. Disponível em: <http://plataforma.saude.gov.br/coronavirus/covid-19/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

NETO, Carlos Eduardo Montes; FREITAS, Thiago Staque. O problema da queda de arrecadação e as possíveis soluções para superar a crise fiscal provocada pelo vírus covid-19, 8., 2020. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**. p. 82-112.

PARNAÍBA. “Portal da Transparência, Arrecadação Orçamentaria”. Prefeitura Municipal de Parnaíba. [2020]. Disponível em: <http://transparencia.parnaiba.pi.gov.br:8079/transparencia/> Acesso em: 15 jul.2021.

PARNAÍBA. **Decreto nº 464, de 23 de março de 2020.** Declara Situação de Emergência para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19 (novo Coronavírus) e estabelece outras medidas no município de Parnaíba-PI. Parnaíba, PI: Gabinete do Prefeito, 2020. Disponível em: <http://dom.parnaiba.pi.gov.br/assets/diarios/06123bb2ce5fe5ab5500ce3b71e58fad.pdf> Acesso em: 15 jul. 2021.

PARNAÍBA. **Decreto nº 468, de 24 de março de 2020.** Altera dispositivos do Decreto 462/2020, 465/2020 e estabelece outras medidas no município de Parnaíba-PI. Parnaíba, PI: Gabinete do Prefeito, 2020. Disponível em: <http://dom.parnaiba.pi.gov.br/assets/diarios/222dc07de99733caf9951f7ef9910c31.pdf> Acesso em: 15 jul. 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PIAUÍ. **Decreto nº 18.895, de 19 de março de 2020.** Declara estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da Covid 19, e suas repercussões nas finanças públicas, e dá outras providências. Teresina, PI: Palácio de Karnak, 2020. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-N%C2%BA-18.895-DE-19-DE-MAR%C3%87O-DE-2020.pdf> Acesso em: 15 jul. 2021.

PIAUÍ. **Decreto nº 19.040, de 19 de junho de 2020.** Aprova o Protocolo Geral de Recomendações Higiênicas Sanitárias com Enfoque Ocupacional Frente à Pandemia, e dá outras providências. Teresina, PI: Palácio de Karnak. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Decreto-n%C2%BA-19.040-PROTOCOLO-GERAL-COVID-19.pdf> Acesso em: 15 jul. 2021.

PIAUÍ. **Decreto nº 39, de 20 de março de 2020.** Decreta novas medidas de emergência de saúde pública tendo em vista o enfrentamento à ameaça de propagação do Novo Coronavírus classificado como pandemia, nos termos do Decreto nº 18.884, de 16 de março de 2020, do Estado do Piauí e dá outras providências.” Picos, PI: Prefeitura Municipal de Picos, 2020. Disponível em: <https://www2.picos.pi.gov.br/juridico/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-39-2020-Novas-Medidas-de-Emerg%C3%Aancia-suspens%C3%A3o-coronav%C3%ADrus-II.pdf> Acesso em 10 jul. 2021.

PICOS. **Decreto nº 38, de 18 de março de 2020.** Decreta medidas de emergência de saúde pública tendo em vista o enfrentamento à ameaça de propagação do novo coronavírus classificado como pandemia. Picos, PI: Gabinete do Prefeito, 2020. Disponível em: [https://www2.picos.pi.gov.br/wp-content/themes/pmp\\_2017\\_1.0/coronavirus/atos/Decreto-38-2020.pdf](https://www2.picos.pi.gov.br/wp-content/themes/pmp_2017_1.0/coronavirus/atos/Decreto-38-2020.pdf) Acesso em: 15 jul. 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas do trabalho científico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1p5R-RyTrt6X8UPoq2jJ8gO3UEfM\\_JJd/view](https://drive.google.com/file/d/1p5R-RyTrt6X8UPoq2jJ8gO3UEfM_JJd/view). Acesso em: 15 jul. 2021.



SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. Ed.: Tesouro Nacional, 2018. 472 p. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: 3 jun. 2021.

SOARES, Cristiano Sausen; FLORES, Sílvia Amélia Mendonça; CORONEL, Daniel Arruda; O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no Município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento em questão**, v. 12, n. 25, p. 312-338, 2014.

TERESINA. “Portal da Transparência, Montante de receita arrecadada”. Prefeitura Municipal de Teresina. [2020]. Disponível em: <http://transparencia.teresina.pi.gov.br/receitas>> Acesso em: 15 jul. 2021.

TERESINA. **Decreto nº 19.548, de 29 de março de 2020**. Dispõe sobre o funcionamento das atividades de indústria, comércio, logística e sociais, para o atendimento mínimo à demandas da população de Teresina e do Poder Público, na vigência do “estado de calamidade pública”, decorrente do novo coronavírus (COVID-19), no Município de Teresina, e dá outras providências. Teresina, PI: Gabinete do Prefeito. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/34/2020/06/Decreto-n%C2%BA-19.548-de-29.03.2020-Covid-19-Autoriza-func.-e-suspens%C3%A3o-outros-estabelec.-e-serv.-em-Teresina.pdf>> Acesso em 15 jul.2021.

TERESINA. **Decreto nº 19.886, de 3 de julho de 2020**. Dispõe sobre normas, regras de funcionamento, controle, higiene, convívio e de comportamento para a retomada econômica do Município de Teresina/PI e flexibilização das medidas de suspensão das atividades econômicas, comerciais, prestadores de serviços e sociais, previstas no Decreto nº 19.548, de 29 de março de 2020 e seguintes, com a retomada parcial das atividades que menciona, e dá outras providências. Teresina, PI: Gabinete do Prefeito, 2020. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/34/2020/07/1-Decreto-n%C2%BA-19.886-de-03.07.2020-RETOMADA-ECON%C3%94MICA-GRADUAL-MUN.-TERESINA-vers%C3%A3o-final-ok.pdf>> Acesso em 15 jul. 2021.

TERESINA. **Decreto nº 19540, de 21 de março de 2020**. Dispõe sobre a adoção de medidas urgentes, inclusive com a suspensão do funcionamento de todos os estabelecimentos comerciais, de serviços e industriais, bem como as atividades da construção civil, exceto os estabelecimentos que menciona, para enfrentamento da calamidade na saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no Município de Teresina, e dá outras providências. Teresina, PI: Gabinete do Prefeito, 2020. Disponível em: <<https://pmt.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/34/2020/06/Decreto-n%C2%BA-19.540-de-21.03.2020-Covid-19-Amplia-medidas-fechamento-estab.-comerc..pdf>> Acesso em 15 jul. 2021

## DESENVOLVIMENTO RENDAS PETROLIFERAS: OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NA ESCALA LOCAL

*Data de aceite: 01/09/2021*

### **Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato**

Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes Campos. Especialista em Custos no Setor Público pela Faculdade Unyleya, em Contabilidade Pública e Auditoria pela Faculdade Batista de Minas Gerais, em Educação Profissional - Universidade Gama Filho e em Economia Empresarial pela Universidade Candido Mendes- Campos. Servidora Pública Federal ( IFF) atuando na área de Contabilidade e Finanças. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Candido Mendes-Campos. Atua na área acadêmica universitária desde de 2005. Professora das disciplinas ligadas a Contabilidade nos cursos de Ciências Contábeis, Relações Internacionais e Comércio Varejista  
Campos dos Goytacazes  
<http://lattes.cnpq.br/6553381108543835>

### **Valdir Júnio dos Santos**

Pós-doutor em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Doutor em Política Social e Trabalho pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Atualmente é professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Cândido Mendes (UCAM), onde também desenvolve atividades de ensino, orientação e pesquisa. Professor do Curso de Direito dos Institutos Superiores do Censa (Isecensa).

Editor-Chefe do periódico Royalties, Petróleo e Região da Universidade Candido Mendes. Tem experiência na área de Sociologia, Antropologia e Filosofia, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano, Justiça restaurativa, políticas públicas, violência e controle social  
Campos dos Goytacazes  
<http://lattes.cnpq.br/1923147365101252>

**RESUMO:** A descoberta de petróleo na Bacia de Campos alterou sobremaneira a configuração sócio-política-administrativa e econômica da região Norte Fluminense no Estado do Rio de Janeiro ao mesmo tempo em que lançou novas bases à perspectiva de desenvolvimento na região. Nesse contexto, vinculado ao fato da Constituição de 1988, ter permitido maior autonomia administrativa e financeira a Estados e Municípios, o presente artigo, tem como objetivo analisar a composição dos gastos públicos sociais e orçamentários do período de 1999 a 2016 (analisando o período da abundância, estabilidade e queda nas taxas de recebimento) no município de Quissamã. Nesse cenário, esse município apresenta-se como um dos grandes beneficiários das rendas do petróleo, visto que na década de 1990 a “febre emancipatória” que acometeu o estado do Rio de Janeiro, também aportou nesse município, já com a abertura orçamentária e administrativa advinda da Constituição Federal. Os resultados da pesquisa apontam que apesar do município ser altamente dependente dessas rendas, também depende de outras fontes de recursos para dinamizar o seu desenvolvimento socioeconômico, e a

construção de padrões mais justos de redistribuição de acesso a bens e recursos públicos .

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento, Rendas petrolíferas e Justiça Intergeracional.

**ABSTRACT:** The discovery of oil in the Campos Basin has greatly altered the socio-political-administrative and economic configuration of the North Fluminense region in the State of Rio de Janeiro, while at the same time laying new foundations for the development prospect in the region. In this context, due to the fact that the Constitution of 1988 allowed for greater administrative and financial autonomy for states and municipalities, this article aims to analyze the composition of public social and budgetary expenditures from the period 1999 to 2016 (analyzing the period of the abundance, stability and fall in rates of receipt) in the municipality of Quissamã. In this scenario, this municipality presents itself as one of the great beneficiaries of oil revenues, since in the 1990s the “emancipatory fever” that affected the state of Rio de Janeiro also contributed to this municipality, already with the budgetary and administrative opening coming from the Federal Constitution. The results of the research indicate that although the municipality is highly dependent on these incomes, it also depends on other sources of resources to boost its socioeconomic development, and the construction of fairer patterns of redistribution of access to public goods and resources.

**KEYWORDS:** Budget, Oil Rents and Intergenerational Justice.

## INTRODUÇÃO

É perceptível que o efeito dos gastos públicos na economia é uma preocupação recorrente, principalmente frente ao questionamento de como esses gastos impactam no crescimento econômico, assim como, sua potencialidade produtiva. O debate contemporâneo da expansão dos gastos públicos tem como princípio a diferenciação de entendimento frente às estratégias governamentais na elaboração de políticas públicas que visam potencializar o bem-estar dos cidadãos. O cenário sociopolítico criado sedimenta-se na perspectiva diferencial em que grupos de beneficiários tendem a dar apoio político ao governo e seus programas de transferência de renda, enquanto os que financiam essa redistribuição tendem a pressionar o governo para que ocorra a redução dos tributos ocasionando uma ação política de elevados custos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram criados significativos rearranjos das relações federativas, traduzindo na redistribuição de competências tributárias, na redistribuição dos poderes, e principalmente de recursos entre esferas governamentais, o que consideravelmente ampliou as transferências constitucionais para essas esferas, alterando a repartição do “bolo” tributário e com isso fortalecendo a capacidade de financiamento de gastos e abrindo assim novas perspectivas para a redução da dependência de cobertura das políticas sociais pelo governo federal.

Partindo desse pensamento, pode-se perfazer que o maior problema são os acessos aos recursos. Devido a um processo de descentralização desordenado, muitos entes públicos dependem de transferências para arcar com suas despesas e estas muitas

vezes são efetuadas considerando a posição política, o prestígio e a vinculação partidária, associados a interesses eleitoreiros e clientelistas. Logo, propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas é um grande desafio para a sociedade civil devido à forma de alocação dos recursos públicos (TEIXEIRA, 2002). Porém, ao que tudo indica Quissamã não faz parte dessa desigualdade e possui capacidade orçamentária e financeira para arcar com seus gastos públicos. Essa teoria aborda o fato de que com a descentralização, tende a criar competição política e fiscal entre os governos locais e provavelmente uma diminuição nos gastos públicos, porém como impacto positivo haveria a expansão das demandas por participação e inclusão nas políticas públicas.

## **O ENIGMA “DESENVOLVIMENTO”: PRINCÍPIOS**

O conceito de desenvolvimento não é único e tampouco se esgota na ideia de desenvolvimento econômico, visto que muitas vezes este parece ser sumarizado na conjugação genérica de crescimento econômico alinhado aos debates do Produto Interno Bruto (PIB), Produto Nacional Bruto (PNB) ou renda per capita. Desse modo, o debate nessa seara fica restrito apenas ao aspecto quantitativo, sendo muito incompleto tomar o desenvolvimento econômico como sinônimo de desenvolvimento (SOUZA, 1997, p.14). Quando se pensa no bem-estar dos indivíduos, não resta dúvida de que existem muitas dimensões a serem solucionadas do que somente a questão monetária (SEN, 1999).

Para Sen (1999), o desenvolvimento não é traduzido como uma “fórmula”, mas sim como elemento de “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento está atrelado à “expansão das liberdades” reais que as pessoas desfrutam, sendo estas bases constitutivas do bem-estar dos indivíduos em sociedade. Porém esse conceito de desenvolvimento é até um pouco ilusório, visto que a liberdade é pensada como poder, autonomia e autodeterminação, em que o crescimento do PNB (Produto Nacional Bruto) ou das rendas individuais são apenas meios para a expansão das liberdades desfrutadas pela sociedade (SEN, 1999, p.17).

Furtado (1961) corrobora com a ideia de que a teoria do desenvolvimento econômico não cabe dentro das categorias de análise econômica, já que a mesma não pode explicar a dinâmica das mudanças sociais, senão de maneira limitada; porém a análise econômica é capaz de identificar alguns mecanismos do processo de desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, entende-se que a relevância do governo no desenvolvimento está relacionada à capacidade de incentivos para a acumulação dos determinantes do crescimento econômico. Essa interferência estatal está intimamente ligada ao fato de que, no início da década de 1980, ocorreu a adoção de políticas neoliberais, culminando na revisão do papel do Estado (Pochmann, 2010). Já, para Sen (1999), a liberdade é o ponto central para o processo de desenvolvimento e “também tem de ser amplamente aberta

às pessoas da sociedade”, assim como o dever do Estado está apenas no mínimo e que esse mínimo deve ser elaborado de maneira eficiente e participativa, para que diferentes segmentos da sociedade tenham a possibilidade de imprimir uma agenda pública eficiente.

Para Furtado (1961), o desenvolvimento está atrelado à ideologia do “desenvolvimento nacional”, na medida em que exige um processo de diferenciação nacional no quadro da economia mundial, e que, para haver desenvolvimento, é necessário individualizar-se e ter autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver uma autêntica política de desenvolvimento. Nesse contexto, o Estado é o centro das decisões, ficando com o papel básico na consecução do projeto de desenvolvimento nacional. Essa acepção já era notada no projeto varguista quando este estabeleceu “como estratégia a articulação do enfrentamento político da pobreza e do trabalho” (SANTOS, 2017).

Oliveira (2001) aponta que pensar desenvolvimento local como “qualidade ou âncora da cidadania” é um perigo, visto que, em muitas versões, é o nome do público e não o estatal que estaria posto como um “paradigma alternativo à sociedade plagada de conflitos por todos os lados”, porém articular as dimensões somente na cidadania estariam fadado ao fracasso. A difícil definição do desenvolvimento local esteve amolgada à dicotomia de que “tudo é desenvolvimento local, então nada é desenvolvimento local”. Dessa forma, devemos estar atentos à análise de que o global não é apenas a soma dos poderes locais e que “tudo isto nos leva a colocar que a potencialidade do local está além dele; a potencialidade da cidade, no capitalismo globalizado” (OLIVEIRA, 2001, p.27).

Brandão (2014) reitera a crítica no sentido da bipolaridade “local – global” como escala única (monoescalar) para projetar o desenvolvimento, própria de uma formulação neoliberal. Esse autor analisa a dimensão espacial do subdesenvolvimento para reafirmar a importância das escalas intermediárias entre o local e o global e considera que a diversidade, a multiculturalidade, a própria extensão territorial brasileira, comumente considerada um entrave para o desenvolvimento brasileiro, ao contrário, pode significar um grande potencial para a retomada. E contextualiza que:

[...] o espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de autoimpulso. A capacidade do local de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, baseada nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local. Em escala global, a exacerbação do desenvolvimento desigual nas diversas nações e blocos de nações tem levado a crescentes diagnósticos e intervenções públicas compensatórias do processo reconcentrador (BRANDÃO, 2014, p.46).

Corroborando com essa ideia, que “abandona-se a perspectiva do desenvolvimento nacional”, Piquet (2007) complementa que:

O nacional dá lugar ao local, e a *gestão* substitui o *planejamento*. Enquanto antes o debate se centrava em torno de questões sobre as desigualdades inter-regionais, sobre as carências de equipamentos urbanos de uso coletivo e sobre a racionalização do uso do solo, agora a questão regional – urbana remete ao campo da competitividade. Entra em moda o planejamento

estratégico – inspirado e baseado no planejamento estratégico empresarial – no qual se advoga que as cidades devem ser administradas como se fossem empresas: todas competindo entre si para atrair investimentos ou turistas (PIQUET 2007, p.27).

É devido a esse “pensamento único”, que invadiu o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local, que teria ocorrido o fim das escalas entre o local e o global. Foi mediante esse pensamento localista que o planejamento tornou-se altamente estratégico no momento em que converge para a elaboração de políticas públicas que foram implementadas nessa concepção teórica e analítica. Assim, desenvolvimento é diferente de crescimento econômico, implicando considerar no mesmo contexto o desenvolvimento produtivo e o desenvolvimento social (BRANDÃO, 2014).

## **A INSERÇÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO NORTE FLUMINENSE**

A região Norte Fluminense, apresentou períodos áureos e decadentes, ocasionando, assim, a estagnação de sua economia, conforme relata Piquet, Tavares, Monteiro (2017):

Verifica-se, contudo, que, nos anos 1970, a região perdeu a posição de grande produtora, em decorrência, entre outros fatores, da criação, em 1975, do Programa Nacional do Álcool (Proálcool)- política adotada pelo governo brasileiro para fazer frente à brusca alta dos preços internacionais do petróleo, que abalou o mundo em 1973, no que ficou conhecido como “primeiro choque do petróleo”. Os produtores da região não acompanharam as mudanças tecnológicas modernizadoras que foram adotadas pelos principais empresários do setor no plano nacional, graças aos generosos financiamentos então concedidos pelo governo federal para que o parque industrial brasileiro fosse modernizado e estruturado (PIQUET, TAVARES, MONTEIRO, 2017, p.136).

Com a descoberta de petróleo na bacia de Campos em 1974, em plena crise mundial do petróleo, no auge do regime ditatorial brasileiro, começaram a crescer as especulações e a grandeza dessa descoberta que parecia indicar o prenúncio de um grande futuro para a região (CRESPO, 2003), visto que as atividades petrolíferas estavam sendo inseridas em uma região marcada pela produção da cana de açúcar e pecuária bovina em franco declínio. Esse cenário desembocou em transformações rápidas e radicais na organização do território (PIQUET, 2012).

A região Norte Fluminense é composta por nove municípios, sendo eles: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra (que estão localizados na denominada Zona de Produção Principal<sup>1</sup> da Bacia de Campos), Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana (que estão localizados

<sup>1</sup> Zona de Produção Principal: conformada pelos Municípios confrontantes e os Municípios onde estiverem localizados 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos : instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos; instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento de petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios; (Art. 4. da Lei 7525 de 1986).

na denominada Zona de Produção Limítrofe<sup>2</sup> da Bacia de Campos), essa configuração demonstra que cinco dos municípios tem uma maior participação no rateio final dos *royalties* e que os demais implicam em um baixo repasse e com a inexistência de recebimento de participações especiais.

O quadro 1, apresenta os percentuais adotados para a distribuição e pagamento dos *royalties*, sobre a produção na plataforma continental, que é o contexto em que está inserida a região Norte Fluminense.

Royalties até 5 %	Royalties excedentes a 5 %
20% Estados confrontantes	20% para os Estados confrontantes
17% municípios confrontantes	17% para os Municípios confrontantes e
3% para os Municípios que sejam afetados pelas operações	3% para os Municípios que sejam afetados pelas operações
de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural	de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural
e de outros hidrocarbonetos fluidos	e de outros hidrocarbonetos fluidos
20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído	20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído
entre Estados e o Distrito Federal	entre Estados e o Distrito Federal
20% para constituição de fundo especial a ser distribuído	20% para constituição de fundo especial a ser distribuído
entre os Municípios	entre os Municípios
20% para a União, a ser destinado ao Fundo Social	20% para a União, a ser destinado ao Fundo Social

Quadro 1- Percentual dos *royalties* para os municípios com produção na plataforma continental.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 9.478 de 1997 e alterações.

Conforme demonstrado no quadro 1 e apresentado na tabela 1, os municípios pertencentes à zona de produção principal além de receber os *royalties* até 5%, recebem também o excedente a 5%. Quissamã aparece em terceiro lugar, com um recebimento acumulado de janeiro a julho de 2017 no valor de R\$ 32.354.474,97 perdendo apenas para os maiores recebedores que são Macaé (R\$ 225.451.852,58) e Campos dos Goytacazes (202.869.781,62). Já o município de São João da Barra apresentou um montante recebido de R\$ 47.399.095,80, sendo que esses valores não contemplam as participações especiais. “Essas novas modalidades de receitas arrefecem a pressão sobre os serviços públicos e equipamentos urbanos, bem como possibilitam a reversão das mesmas em políticas

<sup>2</sup> Zona Limítrofe (à de produção principal): conformada pelos Municípios contíguos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal, bem como os Municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural (Art. 4. Da Lei 7.525 de 1986).

sociais e de geração de emprego e renda” (GIVIZIEZ e OLIVEIRA, 2003).

BENEFICIÁRIOS		VALOR (R\$)			
		Royalties	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado
		até 5%			em 2017
MACAE-RJ	RJ	25.599.122,67	7.992.115,45	33.591.238,12	225.451.852,58
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ	RJ	3.453.894,18	24.732.486,83	28.186.381,01	202.869.781,62
SAO JOAO DA BARRA-RJ	RJ	2.368.679,57	4.176.288,63	6.544.968,20	47.399.095,80
QUISSAMA-RJ	RJ	2.123.643,74	2.498.310,30	4.621.954,04	32.354.474,97
CARAPEBUS-RJ	RJ	1.796.929,32	373.828,48	2.170.757,80	15.301.111,35
SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA-RJ	RJ	631.965,46	-	631.965,46	4.385.691,64
SAO FIDELIS-RJ	RJ	611.579,47	-	611.579,47	4.244.213,26
CONCEICAO DE MACABU-RJ	RJ	530.035,55	-	530.035,55	3.678.317,69
CARDOSO MOREIRA-RJ	RJ	448.491,60	-	448.491,60	3.112.423,75

Tabela 1- Recebimentos de Royalties pelos municípios do Norte Fluminense – julho de 2017( Milhões).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP ( 2017).

Esses municípios com expressivos aportes de recursos, provenientes das atividades petrolíferas, apresentam-se completamente diferenciados da realidade brasileira ou até mesmo do restante do estado do Rio de Janeiro, sendo atrelados no dia a dia com a abundância temporária de recursos, já que o petróleo é um recurso finito, com o intuito de promoverem “níveis mais elevados de condições de vida antes de ocorrerem possíveis alterações prejudiciais os seus interesses” (SERRA e TERRA, 2006).

Existe também o pagamento das participações especiais sobre a receita líquida de campos petrolíferos em que conste um expressivo volume de produção. Essa modalidade de pagamento apresenta critérios próprios de distribuição. Tanto para a distribuição dos *royalties*, como das participações especiais, os critérios de distribuição, seguem os estabelecidos pelo IBGE (criou o conceito de área geoeconômica) que é a base para definição de área produtora e área confrontante. Esses critérios são direcionados aos Estados e Municípios. O quadro 2 demonstramos os percentuais adotados para o pagamento das participações especiais sobre a produção petrolífera.



### Participação Especial- Lei 9478 de 1997

42% à União, a ser destinado ao Fundo Social.

34% para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

5% para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental.

9,5% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal.

9,5% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios.

Quadro 2- Percentual da participação especial para os municípios com produção na plataforma continental.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 9.478 de 1997 e alterações.

Faz-se necessário acrescentar, que a atividade da indústria do petróleo na Bacia de Campos, especificamente nos municípios pertencentes à região Norte Fluminense, produziu impactos na configuração econômica e social e lançou novos desafios as administrações públicas locais principalmente no campo das políticas pública que alicerçam o bem estar social.

## **VALORES RECEBIDOS PELO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ PROVENIENTES DAS RENDAS PETROLÍFERAS**

Desde década de 1970, a atividade petrolífera na Bacia de Campos, alterou sobremaneira a configuração econômica regional. Assim, é mister relatar que, desde do processo no qual ocorreu a colonização do Norte Fluminense, até a vinda da indústria petrolífera, a principal atividade econômica dessa região era a indústria açucareira. Com a chegada da indústria do petróleo essa configuração foi alterada, tanto economicamente, quanto socialmente, visto que as receitas provenientes das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) têm injetado significativos recursos financeiros nos municípios.

Remontando o histórico de arrecadação, o município de Quissamã recebe royalties e participação especial desde ano de 1999, logo após a edição da Lei do Petróleo, passando a ter o maior PIB per capita da região Norte Fluminense em 2013.

Ano	Royalties + PE	Royalties + PE
	Rio de Janeiro	Quissamã
1999	254.040.687,39	15.900.697,84
2000	906.980.569,40	32.271.214,42
2001	1.096.716.770,29	33.598.003,95
2002	2.032.752.876,77	48.529.278,63
2003	2.797.885.702,20	63.064.726,98
2004	3.280.531.928,85	66.083.508,29
2005	4.076.261.003,70	72.982.583,90
2006	5.103.986.235,00	91.565.639,24
2007	4.473.574.661,97	124.388.669,93
2008	6.585.271.650,44	146.649.730,18
2009	5.772.400.501,35	90.969.685,66
2010	5.767.425.074,22	90.508.817,62
2011	7.311.314.622,26	94.410.013,75
2012	8.417.928.052,25	106.949.297,46
2013	8.229.013.792,99	94.737.917,01
2014	8.194.875.491,77	95.103.720,48
2015	4.864.219.346,38	54.621.192,70
2016	3.841.249.429,93	40.089.495,04
<b>Total</b>	<b>83.006.428.397,16</b>	<b>1.362.424.193,08</b>

Tabela 2- Arrecadação de *royalties* e participação especial em valores correntes de 1999-2016( Milhões).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INFOROYALTIES.

A tabela 2 demonstra os valores arrecadados pelo município no período de 1999 a 2016. Essas rendas petrolíferas, conforme descritos no artigo 20 §1º da Constituição Federal de 1988, não são identificados como tributos e nem como repasses da União aos municípios, são tratadas como compensações financeiras oriundas da exploração de jazidas de óleo e gás. Porém trazendo a realidade econômica municipal, são recursos financeiros que adentram os cofres públicos mensalmente, como é o caso dos *royalties*; e trimestralmente como é o caso das participações especiais. É notório que o município de Quissamã não é um dos maiores recebedores de rendas petrolíferas do estado do Rio de Janeiro, visto que sua arrecadação anual não chega a 1% da arrecadação do estado.

Ano	Receita Corrente Própria	Outras Receitas	Royalties + participação	Receitas Orçamentárias
1999	565.783,06	14.321.110,73	15.900.697,84	30.787.591,63
2000	789.822,89	20.467.353,04	32.271.214,42	53.528.390,35
2001	1.697.172,76	34.493.496,44	33.598.003,95	69.788.673,15
2002	3.953.381,33	40.792.361,19	48.529.278,63	93.275.021,15
2003	7.626.272,24	50.154.053,35	63.064.726,98	120.845.052,57
2004	5.701.582,26	48.191.256,35	66.083.508,29	119.976.346,90
2005	5.549.678,04	44.046.608,89	72.982.583,90	122.578.870,83
2006	5.044.930,85	39.203.108,81	91.565.639,24	135.813.678,90
2007	7.158.039,09	56.078.672,08	124.388.669,93	187.625.381,10
2008	10.143.042,89	70.606.500,43	146.649.730,18	227.399.273,50
2009	5.453.055,94	72.533.298,01	90.969.685,66	168.956.039,61
2010	7.126.990,99	93.235.858,75	90.508.817,62	190.871.667,36
2011	11.614.723,75	106.583.610,51	94.410.013,75	212.608.348,01
2012	11.651.506,84	123.624.829,35	106.949.297,46	242.225.633,65
2013	9.376.711,00	167.133.995,83	94.737.917,01	271.248.623,84
2014	ND	ND	95.103.720,48	ND
2015	8.966.419,13	150.498.266,40	54.621.192,70	214.085.878,23
2016	11.060.604,76	137.054.327,04	40.089.495,04	188.204.426,84
<b>Total</b>	<b>113.479.717,82</b>	<b>1.269.018.707,20</b>	<b>1.362.424.193,08</b>	<b>2.649.818.897,62</b>

Tabela 3 –Evolução das receitas orçamentárias do município de Quissamã 1999-2016 ( Milhões).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA e do INFOROYALTIES.

Ao analisar a tabela 3, fica evidenciado que o crescimento anual, bastante acentuado do orçamento municipal deve-se principalmente as rendas provenientes do petróleo, e que no ano de 2008, devido a alta do preço internacional do petróleo e conseqüentemente o aumento da arrecadação, essa dependência foi mais acentuada. Isso significa que de todas as receitas que adentraram aos cofres municipais no referido ano, a grande maioria foi provenientes das rendas petrolíferas, demonstrando assim que o orçamento municipal é extremamente dependente dessas rendas.

Ano	Assistência Social	Saúde	Saneamento	Educação	Cultura	Urbanismo	Habitação	Trabalho
1999	3.216.110,03	4.078.210,50	0	4.876.767,84	0	0	0	0
2000	5.252.506,03	10.480.578,72	0	10.845.620,63	0	0	0	0
2001	8.023.546,46	12.925.624,47	0	11.984.712,33	0	0	0	0
2002	3.893.813,93	18.545.566,25	4.216.877,13	13.502.645,49	419.970,02	5.731.482,00	1.220.919,52	849.714,74
2003	6.194.820,18	19.820.291,09	6.509.939,77	18.456.577,91	1.938.743,37	10.684.251,44	1.438.210,66	1.187.570,80
2004	8.079.315,26	23.723.863,12	4.329.993,76	21.527.529,71	1.392.480,65	10.862.774,78	2.340.254,52	1.199.763,83
2005	7.146.906,65	27.719.929,32	6.169.915,76	20.423.864,92	2.007.827,96	4.477.232,80	1.693.131,99	1.234.963,55
2006	10.457.275,23	28.953.498,78	9.920.462,88	22.818.112,57	5.851.833,50	8.878.874,23	0	1.476.647,36
2007	11.042.037,47	35.410.856,92	12.478.555,76	27.134.889,39	10.743.386,89	10.145.551,67	0	2.297.054,78
2008	15.763.790,41	44.630.293,17	14.790.999,23	31.230.511,20	10.467.321,42	29.514.985,58	0	3.117.236,02
2009	10.056.337,80	38.525.998,90	11.095.260,20	35.697.672,70	6.884.762,30	6.399.967,60	2.077.966,80	1.820.894,00
2010	8.869.661,00	40.340.490,80	3.614.815,60	35.549.392,60	6.917.827,30	12.632.454,20	2.550.828,40	2.114.318,00
2011	9.507.571,33	47.917.761,94	3.089.281,38	42.702.199,11	7.871.548,57	11.483.718,74	2.768.882,17	2.131.767,47
2012	11.883.798,06	50.134.914,19	5.461.687,46	46.946.228,14	9.263.982,34	18.418.561,77	3.769.430,15	2.695.266,85
2013	11.368.360,20	56.975.767,28	1.709.542,69	54.212.132,79	4.500.088,35	19.003.340,51	571.661,02	2.751.936,05
2015	9.336.137,73	54.831.876,15	1.007.459,66	54.448.786,65	1.202.038,62	19.828.989,85	123.830,65	2.118.943,19
2016	8.342.182,65	57.835.833,57	653.353,40	42.863.240,34	754.548,95	13.681.264,55	0	1.981.853,87
	<b>131.942.007,90</b>	<b>545.366.941,48</b>	<b>85.048.144,68</b>	<b>467.513.783,52</b>	<b>70.216.360,24</b>	<b>181.743.449,72</b>	<b>18.555.115,88</b>	<b>26.977.930,51</b>

Tabela 5- Composição dos gastos públicos sociais 1999-2016 ( Milhões).

Fonte: Elaboração própria a partir do FINBRA.

Ao efetuar a análise da tabela 5, percebe-se nitidamente que os maiores gastos no período analisado, são os gastos com saúde no valor de R\$ 545.366.941,48 e com educação no valor de R\$ 467.513.783,52. Porém, muitos estudos revelam que à medida que as rendas petrolíferas começaram a ingressar nos orçamentos municipais, ocorreu uma tendência no aumento das despesas com custeio, que são justamente os necessários a manutenção da máquina pública, tais como pagamento de pessoal, aquisição de materiais diversos e tudo o mais necessário para o bom funcionamento do órgão, e por consequência uma boa prestação de serviços à população (COSTA DA SILVA, 2012, p.16).

Através dessas informações entende-se que o aumento das receitas proporcionado pelo recebimento das rendas petrolíferas, altera as preferências de gastos dos Municípios, ao invés de educação se gasta mais com saúde. E à medida que o recebimento dessas rendas apresentam um aumento muito expressivo, o urbanismo passa a ser o item eleito para receber mais recursos entre as demais despesas sociais, no montante de R\$ 181.743.449,72, mais que a assistência que foi da ordem de R\$ 131.942.007,90 . Os demais setores sociais recebem poucos recursos em geral, sendo habitação e trabalho

aqueles que menos recebem, em todos os anos do período estudado.

Alinhado ao debate em defesa de uma aplicação dos royalties que permita a manutenção das condições de vida e sustento para as gerações futuras, quando da finitude desses recursos, faz-se necessário levar em consideração as necessidades atuais da população, e a maneira pela qual os entes públicos buscam cumprir essa premissa. No caso específico de Quissamã, podemos observar que como não existe nenhum dispositivo legal obrigando a administração a utilizar as rendas petrolíferas nos setores sociais, os gastos são realizados de acordo com os interesses dos governos e seus respectivos períodos. Como por exemplo, no exercício de 2016 ocorreram gastos na ordem de R\$ 13.661.264,50 em urbanismo e nada foi gasto com habitação.

Esses dados revelam a importância das rendas petrolíferas para o orçamento municipal de Quissamã, ao mesmo tempo em que expõem os dilemas e paradoxos que necessitam ser enfrentados para a solidificação de um desenvolvimento intergeracional qualificado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da década de 1990, com a quebra do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e gás, o território brasileiro passou a ter uma nova configuração no que diz respeito às compensações financeiras devidas nas três esferas de Governo. Após 1997, ano da edição da Lei n. 9478, mais conhecida como “Lei do Petróleo”, lei esta que aumentou a alíquota pelo pagamento de *royalties* e criou as participações especiais, onde as receitas provenientes dessas rendas passaram a crescer de forma mais volumosas.

Nesse contexto a região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, que apresenta em sua composição quase a totalidade dos seus nove municípios como produtores, passaram a receber volumes crescentes e significativos de recursos financeiros provenientes das rendas da indústria petrolífera. Os orçamentos desse conjunto de município apresentam somas volumosas e “invejáveis”, porém altamente dependente destes. Essa dependência demonstra a incapacidade destes municípios em aplicar esses recursos para a promoção da justiça intergeracional.

Relembrando os debates acerca de uma possível redistribuição das rendas da indústria do petróleo para os demais entes federados, no ano de 2009, não somente para a recente descoberta área do pré-sal, mas também para as áreas pagas através do regime de concessão, representando desta maneira, uma grande ameaça aos orçamentos públicos dos municípios pertencentes à zona de produção principal. E assim, seria inevitável um caos econômico e social e até mesmo a falência frente aos altos níveis de dependência desses recursos.

Observa-se que a perspectiva da justiça intergeracional, não foi cumprida já que os recursos dos royalties não desempenham efetivamente sua função, apesar da evidência

das melhorias no município ao longo do período analisado.

Cabe destacar, que apesar da Constituição Federal de 1988, ter conferido aos municípios uma maior autonomia através do processo de descentralização, o pacto federativo estabelecido vem sendo modificado e com isso tornando a atuação dos municípios mais engessada.

Contudo, é mister ressaltar que a partir de 2013, com a crise no setor petrolífero, influenciado pela queda do preço internacional do petróleo, queda da produção, escândalos na Petrobrás, a dependência em relação a essas rendas foi diminuindo, porém, o Estado passou a ser o maior provedor do município. Foi possível observar que apesar do município ser dependente para a execução de seu orçamento das rendas provenientes do petróleo, somente essas rendas não foram capazes de promover o bem-estar social no município de Quissamã, visto que indicadores sociais ligados ao desenvolvimento humano apresentaram melhorias, porém não foi possível afirmar que esse fato tem relação com o recebimento das rendas petrolíferas. Contudo, Serra (2006) destaca que os recursos provenientes da exploração das rendas petrolíferas sejam utilizados na busca por fonte alternativa de energia, a preservação do meio ambiente e a formação do capital humano pelo fato de se tratar de um recurso natural finito e que as gerações futuras deveriam ser compensadas pelo seu uso hoje.

Conclui-se que, como a legislação é muito branda em relação à aplicação dos recursos provenientes das rendas petrolíferas, a saída esta nos mecanismos transparência e de controle social eficiente para que os investimentos assegurem políticas públicas de cunho intergeracional, de maneira que a dependência dos recursos provenientes do petróleo fosse minimizada ao longo dos anos.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T.S.; VAZQUEZ, D. *Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil*. In: Congress of the Latin American Studies Association. Rio de Janeiro, jun. 2009.

BARBOSA, Décio H. (coord.). *Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural*. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156 p.

CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. *Os gastos públicos no Brasil são produtivos?*

IPEA -planejamento e políticas públicas | n. 23 | jun, p. 233-260, 2001.

FERNANDES, Joseane de Souza, TAVARES, Denise Cunha, CAMPOS, Mauro Macedo. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da OMPETRO, Rio de Janeiro (2000-2010). *Revista EURE*. Chile: Santiago, PUC. V.41, N. 123 Mayo 2015, pp 53-80.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves, OLIVEIRA, Elzira Lúcia. A pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo. In: PIQUET, Rosélia & SERRA, Rodrigo. *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro:Garamond, p. 139-168, 2007

PIQUET,R. *Petróleo e Desenvolvimento regional no Brasil*. In: Monié. F. e Binsztok, Jacob (orgs) *Geografia e Geopolítica do Petróleo*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

.. TAVARES, Érica, MONTEIRO, João. Perfil do emprego nos setores açucareiro e petrolífero do Norte Fluminense no período de 1970 a 2000. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 132; v.38 abr/jun 2017. Pág. 131-148.

REZENDE, F. C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). *Dados. Revista de Ciências Sociais*. v. 40, n.3, p. 413-440, 1997

..Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a Expansão dos Gastos Públicos. *Revista de Economia Política*.v.26, n.2, p. 274-289, 2006.

SILVA, J.C. G.; SANTOLIN, R. S. Gastos Públicos e Crescimento Econômico Recente nos Estados Brasileiros. *Revista Economia e Tecnologia (RET)*. v. 8, pp. 19-38, 2012.

SILVA, M.S. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições e Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*. v.15, n. 1, p. 117-137, jan-abr, 2005.

SILVA NETO, Romeu. *Indústria e desenvolvimento na região Norte Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômico- regional no Estado do Rio de Janeiro*. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugenia Ferreira (orgs). *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro : Garamond, 2006.

TEIXEIRA. E.C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na Transformação da Realidade. AATR- BA. 2002. Disponível em:< [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2016.

# CAPÍTULO 10

## SOCIEDADE EM REDE: UM ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE OS MEIS DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS

*Data de aceite: 01/09/2021*

*Data de submissão: 22/06/2021*

### **Raquel Prediger Anjos**

Doutora em Desenvolvimento Local pela UCDB, Bolsista CAPES/PROSUP Campo Grande - MS  
<http://lattes.cnpq.br/0064495639310824>

### **Cleonice Alexandre Le Bourlegat**

Doutora em Geografia (Desenvolvimento Regional) pela UNESP, Professora do Programa de Doutorado em Desenvolvimento Local UCDB Campo Grande - MS  
<http://lattes.cnpq.br/4742629741764407>

**RESUMO:** O ingresso no mercado como Microempreendedor Individual (MEI) é uma opção para quem pretende abrir um negócio com pequena estrutura financeira. O grande desafio que os MEIs enfrentam está em se consolidarem frente ao ambiente de concorrência e oscilações da economia. Em seu contexto territorial, o MEI, por ser um pequeno negócio apoia-se em relações pessoais e sociais, para a manutenção do negócio, e estas interações constituem os principais canais de aprendizado e produção de inovação, chamadas redes. Estas interações em âmbito local permitem a geração e circulação de bens intangíveis, como informações, conhecimentos, valores, práticas e aprendizado, dando às redes o papel de desenvolvimento do conhecimento coletivo considerado um diferencial

para o desenvolvimento e competitividade. O objetivo desta pesquisa é analisar a relação existente entre os MEIs do município de Três Lagoas do processo dinâmico de troca de experiências, percepções e conhecimentos tácitos existentes entre eles. Percebeu-se que esses MEIs já apresentam em relação ao apoio que as redes de relacionamento e, em particular a rede familiar exercem no sucesso de seu negócio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Microempreendedor Individual; Redes; Desenvolvimento Local.

**ABSTRACT:** Entering the market as an Individual Microentrepreneur (MEI) is an option for those who want to open a business with a small financial structure. The great challenge that MEIs face is to consolidate in the face of competition and fluctuations in the economy. In its territorial context, MEI, being a small business, relies on personal and social relationships, for the maintenance of the business, and these interactions define the main channels of innovation production, called networks. These interactions at the local level allow the generation and circulation of intangible goods, such as information, knowledge, values, learning and learning, giving networks the role of developing collective knowledge, considered a differential for development and knowledge. The objective of this research is to analyze an existing relationship between the MEIs in the city of Três Lagoas in the dynamic process of exchanging experiences, perceptions and tacit knowledge between them. It was noticed that these MEIs already present themselves in relation to the support that the relationship networks and, in



particular, the family network exert in the success of their business.

**KEYWORDS:** Individual Microentrepreneur; Networks; Local Development.

## 1 | INTRODUÇÃO

A política pública brasileira voltada para desburocratização e combate à informalidade produziu a Lei Complementar nº 128/2008, possibilitando aos pequenos empreendedores autônomos, que viviam na informalidade, a formalização gratuita, rápida e desburocratizada de seus negócios, criando a categoria de Microempreendedor Individual (MEI). Essa nova condição exige desses empreendedores uma modalidade de contribuição tributária, por meio de um Sistema de Recolhimento de Valores Fixos e Mensais dos tributos, ao mesmo tempo em que lhes possibilitam usufruir de benefícios previdenciários. Esta Lei veio de encontro ao resultado da pesquisa do IBGE (2003), que constatou a existência de 10.525.954 de pequenos empreendimentos não-agrícolas que atuavam na informalidade. Na época, estes pequenos empreendimentos já respondiam pelo emprego de 13.860.868 pessoas, incluindo os empregadores informais.

O MEI pode ter uma receita bruta anual, atualmente de até 81 mil reais, a microempresa pode até 360 mil reais e a empresa de pequeno porte compreende as receitas brutas anuais entre 360 mil e 4,8 milhões de reais (RECEITA FEDERAL, 2018).

Uma pesquisa realizada pelo SEBRAE em 2015 demonstrou que o número de MEIs dobrou entre 2012 e 2015 e, que após 5 anos de aprovação dessa Lei, o número de MEIs já havia ultrapassado as micro e pequenas empresas (MPEs), sendo considerada a maior categoria diante de outras escalas de empresas no Brasil. Até janeiro de 2019 eram 5.472 empresas (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2019).

Do total verificado pela pesquisa do Sebrae em 2015, apenas 22% vinham, de fato, do empreendimento informal. Entre eles estavam, por exemplo, ex-empregados, donas de casa, estudantes, aposentados ou desempregados. A metade deles tinha acesso ao ensino superior, embora 40% não tivesse ainda completado o ensino médio. Pelo menos 80% manifestaram aspiração em se transformar em microempresa, embora 76% não contasse com a experiência para esse fim. Desta forma, percebe-se que este novo formato de negócio permitiu a muitas pessoas, com diversidade de condições e de motivações econômicas, uma oportunidade no pequeno negócio (SEBRAE, 2015).

O ingresso no mercado como MEI tem sido visto como uma opção para quem pretende abrir um negócio no Brasil, para aqueles que possuem pequena estrutura financeira, que não tem como depender de instituições para obter financiamentos. É preciso lembrar que, de modo geral, os MEIs atuam em contextos territoriais de competitividade com outras escalas empresariais, sejam micro, pequenas, médias e até mesmo grandes empresas. O grande desafio que os MEIs enfrentam está em se consolidarem frente ao ambiente de concorrência e oscilações da economia (REVISTA G1, 2018).

Em seu contexto territorial, o MEI, por ser um pequeno negócio apoia-se em relações pessoais e sociais, para a manutenção do negócio, e estas interações constituem os principais canais de aprendizado e produção de inovação, chamadas redes (ALBAGLI, 2006). Estas interações em âmbito local permitem a geração e circulação de bens intangíveis, como informações, conhecimentos, valores, práticas e aprendizado, dando às redes o papel de desenvolvimento do conhecimento coletivo (ALBAGLI, 2006). Segundo a autora, o conhecimento é considerado um diferencial para o desenvolvimento e competitividade.

O objetivo desta pesquisa é analisar a relação existente entre os MEIs do município de Três Lagoas do processo dinâmico de troca de experiências, percepções e conhecimentos tácitos existentes entre eles. A estrutura da pesquisa inicia pela introdução, segue com o capítulo que aborda a competitividade por meio do conhecimento coletivo e suas redes no contexto local. Logo após é apresentado o capítulo dos materiais e métodos, seguido das discussões e análise da pesquisa acerca dos MEIs no município de Três Lagoas e suas redes, encerrando com a conclusão do trabalho.

## **2 | A SOCIEDADE EM REDE E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

O desenvolvimento local, desse modo, é concebido a partir dos atores no seu território vivido. As políticas públicas possuem o papel de estimular estes atores à ação, mas a capacidade de construir estratégias que atendam suas necessidades e ampliem suas autonomias nascem deles e nisso consiste o desenvolvimento local. Este desenvolvimento ocorre como um processo no qual os atores criam suas próprias estratégias, portanto, de “baixo para cima”, ajustadas à sua cultura e às particularidades de seus territórios de vida. Nesse caso, as políticas públicas podem facilitar este desenvolvimento, com medidas indutoras, consentidas pela sociedade, mas que valoriza “uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUEUR, 2005).

Como resultado, acontece o desenvolvimento econômico, concebido a partir do processo de construção social, que são as redes de articulação os negócios em um território, que se estabelece baseado nas especificidades manifestadas nos territórios. Estas especificidades transformam-se em vantagens competitivas, e, segundo Pecqueur (2005) possuem características únicas, que permitem inovar e gerar a capacidade de adaptação do território às dinâmicas das redes. Esta inovação pode ocorrer tanto no produto, como no processo ou na organização de um conjunto de empresas em rede.

Desta forma, o desenvolvimento parte do local, protagonizado pelos atores locais, enraizado na sociedade. Nesse processo, as relações econômicas acabam sendo reforçadas pelas relações sociais e culturais. Estas últimas são estas consideradas por Pecqueur (2005), como “relações não mercantis”, sendo por meio delas que se torna possível uma dinâmica de adaptação do local à economia mundial, geradora de produtos específicos. Os atores diferenciados, mas com interesses em comum, valorizam seus

recursos particulares, por meio da inovação, transformando-os em ativos específicos. O uso desses recursos locais por meio da cultura e dos conhecimentos construídos ao longo do tempo, permitem uma diferenciação capaz de lhes agregar valor, de modo a enfrentar a concorrência com produtos padronizados, sob forma de vantagem competitiva.

O fenômeno da mundialização promove os produtos padronizados, onde se fortalecem as grandes indústrias. As pequenas empresas sofrem com a concorrência, pois não conseguem oferecer seus produtos e serviços com preços compatíveis. Já há algum tempo Governos vem percebendo a dificuldade de desenvolvimento e o desequilíbrio territorial gerado pela macroeconomia globalizada. E a equidade é imprescindível para um território ser considerado desenvolvido.

O processo de desenvolvimento antes visto pela ciência econômica apenas como crescimento dos lucros e centralizado no Estado, vem sendo substituída gradativamente pela visão que leva em consideração, não só a área econômica, mas também social e ambiental, considerando assim o desenvolvimento como uma promoção do território, de forma ampla, proporcionando qualidade de vida às pessoas e ao meio em que vivem.

Este processo depende, segundo Pecqueur (2005) de haver condições para a inovação, bem como capacidade de adaptação do território e ambas estão relacionadas às dinâmicas das redes. A inovação de novos produtos, processo ou de uma nova organização de conjunto de empresas. A adaptação às interferências externas é baseada nos conhecimentos existentes, ligados à criatividade unidos à troca de informações entre os atores na busca por soluções.

É no contexto local que ocorrem condições para produzir soluções inovadoras, que respondam às necessidades do desenvolvimento, pois é onde estão as redes (PECQUEUR, 2005). Nele são criadas vantagens comparativas que não competem com o comércio padronizado global. (PECQUEUR, 2005).

Em meio às interações em âmbito local geralmente surgem, mesmo que não intencionalmente, a geração e circulação de bens intangíveis, como informações, conhecimentos, valores, práticas e aprendizado. As relações pessoais e sociais constituem os principais canais de aprendizado e produção de inovação em um lugar (ALBAGLI, 2006).

Nas interações locais é desenvolvido o conhecimento coletivo, estabelecido pelo processo dinâmico de troca de experiências, percepções e conhecimentos tácitos, e, segundo Albagli (2006) é importante reconhecer e capitalizar os conhecimentos específicos de cada território, pois, segundo a autora, o conhecimento é considerado um diferencial para o desenvolvimento e competitividade.

No início, a organização é o prolongamento do empreendedor, mas aos poucos ela vai se emancipando. Nessa fase de emancipação, torna-se importante verificar os laços que a organização mantém com seu ambiente de entorno, ou seja, sua inserção social no ambiente local e regional (JULIEN, 2010). É preciso atentar, nesse caso, para que empreendedor, organização e ambiente (ou meio) constituem os principais elementos

básicos do chamado “desenvolvimento endógeno”. O empreendedor é visto como catalisador da atividade empreendedora, a organização complementa e suplementa suas ações e o ambiente é quem responde por sua multiplicação e dinamismo, ao mesmo tempo em que é impactado por eles. Mas existe ainda a influência do fator tempo, que responde pelas diferentes oportunidades que levam os empreendedores a agir e ainda pela evolução particular do ambiente e seu dinamismo. O autor também coloca os fatores que contribuem para a emergência do desenvolvimento endógeno, que são: (1) informações, consideradas os combustíveis para fazer rodar a organização; (2) formação de redes, que permitem o melhor acesso, triagem e ajuste dessas informações à realidade da organização e de seu local de manifestação (3) inovação, que é alimentada pelas redes das quais participa o empreendedor.

Nessa nova lógica complexa, Julien (2010) reforça o papel chave exercido pelo ambiente do território vivido, para o sucesso da organização. Ele lembra que toda organização é um sistema aberto que extrai recursos de seu ambiente e age em mercados de consumo que fazem parte do mesmo ambiente. Manifesta-se nesse processo, uma forma de desenvolvimento, em que o ambiente exerce papel ativo na dinamização dos negócios, ao mesmo tempo em que usufrui de seus resultados. O ambiente local e regional constitui sempre um campo de oportunidades (proporciona ocasião de negócios), assim como pode significar um limite para a concorrência.

Partindo dessa lógica complexa, Julien (2010) procurou analisar as pequenas e médias empresas como elementos-chave do empreendedorismo e motor do desenvolvimento local e regional, quando conseguem criar redes de relacionamento com estratégias próprias, especialmente porque ainda continuam sendo as maiores geradoras de emprego. Trata-se de construir novas combinações entre os pequenos negócios, coerentes com o ambiente no qual se manifestam.

Esse comportamento leva à formação de redes inteligentes, formais ou espontâneas, capazes de trazer a informação necessária aos pequenos negócios, de proporcionar a aprendizagem interativa e conjunta, assim como para identificar novas oportunidades de negócios e de inovação (ALLEN, 1983). As redes produzem laços mais fortes, que proporcionam a aproximação e comunicação entre organizações congêneres, com relações de confiança, mas também laços mais fracos com outras organizações que podem trazer a informação diferenciada, e estas sim, capacitam empreendedores da rede a maiores mudanças (GRANOVETTER, 1982). Nesta conjuntura participam diversos atores, que vão desde proprietários de pequenos negócios, de grandes organizações, como também centros de pesquisa, organizações de apoio ou ainda empresas de serviços avançados, que fazem parte do ambiente local e regional. Este dinamismo transforma a inovação, de um mero fruto do processo cognitivo de um indivíduo, a um processo coletivo e interativo. Assim, as competências são construídas de forma relacional, englobando a bagagem do empreendedor, dos funcionários da sua organização e relacionando-as entre si e, se

possível ainda com os recursos externos.

### 3 | MATERIAIS E MÉTODOS

O objeto de estudo constitui-se dos Microempreendedores Individuais (MEIs), do município de Três Lagoas, no estado de Mato Grosso do Sul, bem como os sujeitos da pesquisa que fazem parte da amostra selecionada, de acordo com os critérios adotados na pesquisa. As informações da pesquisa irão retratar os fatos ocorridos no ano de 2019.

A pesquisa é do tipo exploratória, método de pesquisa é hipotético-dedutivo e adotou-se o método de Abordagem Integrada, mediante análise e interpretação sistêmica das informações coletadas sobre os elementos da situação/realidade estudada, mediante enfoque nas inter-relações e interdependências estabelecidas entre elas.

#### 3.1 Coleta dos Dados

A implementação da pesquisa baseou-se em informações obtidas de fontes primárias. Por meio de informações obtidas junto aos sujeitos da pesquisa, utilizou-se como ferramenta formulário *Google* para aplicar um questionário estruturado. Foi elaborado e aplicado um questionário com questões fechadas, baseado em estatística não paramétrica, aplicada por meio digital (*Google Form*), aos MEIs de Três Lagoas que se dispusessem a respondê-lo. A última questão foi aberta, para serem preenchidas com números, de modo a permitir a posterior classificação, possibilitando a análise quantitativa e estatísticas. A estatística do Portal do Empreendedor indicava a existência de 5.394 MEIs no Município de Três Lagoas, em dezembro de 2018. A aplicação do questionário ocorreu no primeiro semestre de 2019 e ao atingir 276 respondentes, o questionário foi interrompido, diante de respostas que se tornavam redundantes.

O objetivo do questionário foi identificar entre os MEIS de Três Lagoas, possíveis redes de relacionamentos utilizadas por eles e de que modo estas já serviriam de suporte na manutenção de seu negócio. Para esse fim, o questionário foi organizado em duas grandes categorias. A primeira foi em relação à identificação do tempo de abertura do negócio como MEI e a possível existência de redes de relacionamentos. A segunda serviu para a análise do papel que as redes de relacionamento por eles mantidas (inclusive da família) vêm exercendo no suporte ao seu negócio. Nesse aspecto, buscou-se verificar quais são essas redes de relacionamento, a participação de outros MEIs na mesma, formas de cooperação e de troca de experiências estabelecidas por meio delas.

### 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA DE CAMPO

O resultado da pesquisa apontou que, no tocante ao tempo de existência, pôde-se verificar que o aumento anual dos mesmos no Município de Três Lagoas tem sido relativamente proporcional, de modo que 28% deles já existem há mais de 4 anos e 52%, do

total há mais de 2 anos. No que tange às redes de relacionamento, a primeira constatação importante é a de que 87% dos MEIs pesquisados conhecem outros MEIs no Município de Três Lagoas.

Já quando questionados quanto ao número deles com os quais se relacionam, os resultados variam de zero a 100 (cem), sendo que a maioria conhece até 10 (dez) deles (Figura 3). Os outliers, os valores estatísticos atípicos apontados nos resultados, que conhecem de 20 (vinte) a 100 (cem) outros MEIs, são indicadores de haver redes organizadas entre eles (Figura 1). Isso supõe que já possam existir redes de relacionamentos entre eles.

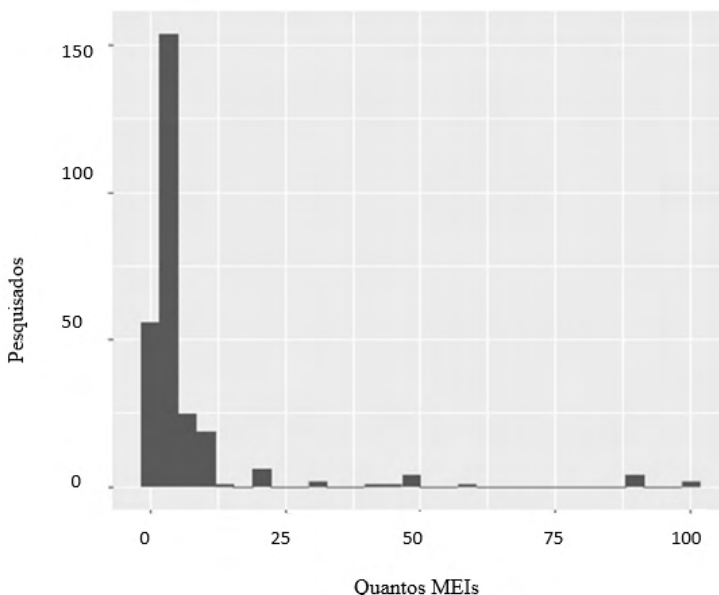


Figura 1 - Quantidade de MEIs em Rede.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

Observa-se, conforme bem alerta Julien (2010), que a organização em sua fase inicial constitui o prolongamento do empreendedor, mas aos poucos ela vai se emancipando. Nesse processo, empreendedor, organização e ambiente de interações passam a constituir os principais elementos básicos do chamado “desenvolvimento endógeno”. Nessa fase de emancipação, segundo Julien (2010), torna-se importante verificar os laços que a organização mantém com seu ambiente de entorno, ou seja, sua inserção social no ambiente local e regional. Observe-se, nesse caso, a importância de os formuladores de políticas públicas atentarem para esse fato em Três Lagoas, no sentido de oferecer suporte ao fortalecimento dessas redes que auxiliam os MEIs em seu processo de emancipação.

As dinâmicas das redes também favorecem, segundo Pecqueur (2000) uma melhor forma de se ajustar às especificidades do território vivido. Por meios dessas interações

em redes, são repassados, não só recursos inéditos do local (PECQUEUR, 2005), como são produzidos os conhecimentos necessários para se promover o desenvolvimento do negócio de uma forma mais ajustada à realidade em que ele se insere (PECQUEUR, 2005; JULIEN, 2010). Foi relevante observar, por meio do questionário realizado junto a esses MEIs, que 76% deles já trocam experiências relativas a seu negócio, por meio de redes de relacionamento (Figura 2).

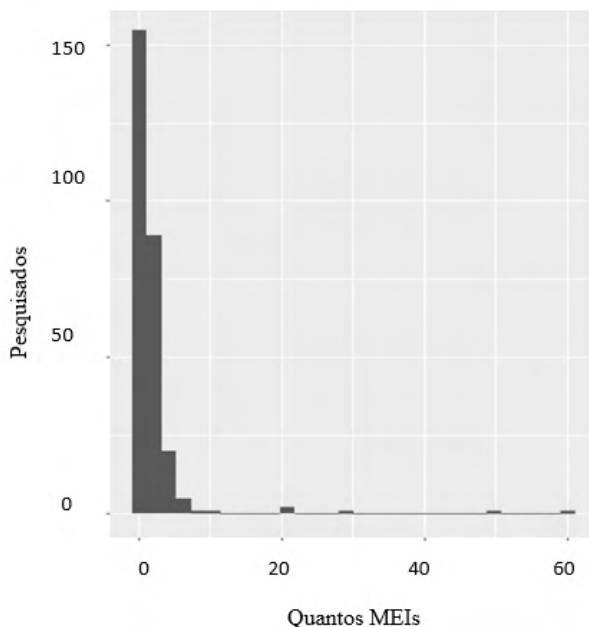


Figura 2 - Número de MEIs que trocam experiências com outros MEIs.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

Quando essas redes são utilizadas para trocar informações úteis, os participantes podem por meio de laços de cooperação, criar suas próprias estratégias, para construir projetos comuns e processos de inovação (JULIEN, 2010). A formação de laços entre pequenas organizações locais, segundo Granovetter (1982), permite transferir a informação diferenciada. Por meio desse processo se torna possível a produção da inovação (MACHADO, 2016). A cooperação interorganizacional, nesse caso, propiciam, não só a inovação, como podem tornar seus integrantes mais competitivos no mercado (WEGNER; BORTOLASO e ZONATTO, 2016).

De fato, se pôde constatar, por meio das respostas obtidas dos MEIs, que essa troca interativa no âmbito das redes de relacionamento eles já conseguem aperfeiçoar o negócio, em busca de estabilidade, frente à crise financeira. Nesse processo interativo, por exemplo, ainda se verificou que transitam dicas para a escolha de fornecedor com melhor preço ou

logística, como comprar melhor a mercadoria ou fazer melhor o serviço, ensinar como usar a maquininha e gerenciar melhor o negócio.

Essa situação leva a deduzir, com base nas afirmações de Julien (2010) e Pecqueur (2005), que o pequeno empreendedor pode ser capaz de extrair do seu próprio território os principais recursos que necessita, sejam materiais e imateriais, por meio de processos de cooperação em rede. De fato, segundo a pesquisa, 49,28% dos MEIs pesquisados já têm consciência de que o apoio a seu negócio tem vindo basicamente dessas redes de relacionamento.

Dentre os entrevistados, 93% deles afirmaram ter consciência de que informações recebidas sobre o negócio, troca de experiências, troca de favores que incluem apoio financeiro, negócios com outras pessoas tem exercido grande peso para impulsionar seu negócio. O mais interessante é verificar que 33,33% desse apoio obtido têm vindo dos próprios MEIs, proporção nada desprezível, quando se leva em conta o curto período de tempo da existência de MEIS em Três Lagoas. Constatou-se que o apoio recebido de outros MEIs por meio dos relacionamentos estabelecidos, de fato, produz alto impacto positivo no andamento de seus negócios, como pode ser percebido no resultado da análise dos dados não lineares, representado pelos três asteriscos na variável Apoio recebido de MEIs, apresentado na Tabela 1.

	Variável Dependente
	Rede
Apoio MEI	0.141*** (0.042)
Constant	0.826*** (0.024)
Observations	276
Log Likelihood	- 83.293
Akaike Inf. Crit.	170.585

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Tabela 1 - Apoio recebido de outros MEIs.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

Por outro lado, também foi possível verificar que as negociações e a troca de experiências entre os MEIs por meio das redes de relacionamento contribuem para o fortalecimento da própria rede (Tabela 2).

As ações cooperadas entre pequenos negócios que se entrelaçam por meio de redes, quando favorecem a integração e a troca de informações para o atendimento de nichos de mercado que não interessam a grandes firmas ou ao qual elas não possuem acesso, podem se constituir, segundo Penrose (2006), grandes oportunidades de crescimento a



esses pequenos empreendimentos.

	Variável Dependente
	Rede
Neg_Sim	0.102** (0.040)
Exp_Sim	0.107** (0.047)
Constant	0.736*** (0.043)
Observations	276
Log Likelihood	- 81.744
Akaike Inf. Crit.	169.487

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Tabela 2 - Negociações e troca de Experiência na Rede.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

Entre os MEIs pesquisados, 55% chegaram a confirmar que mantinham negócios com outras pessoas autônomas ou pequenos empreendimentos.

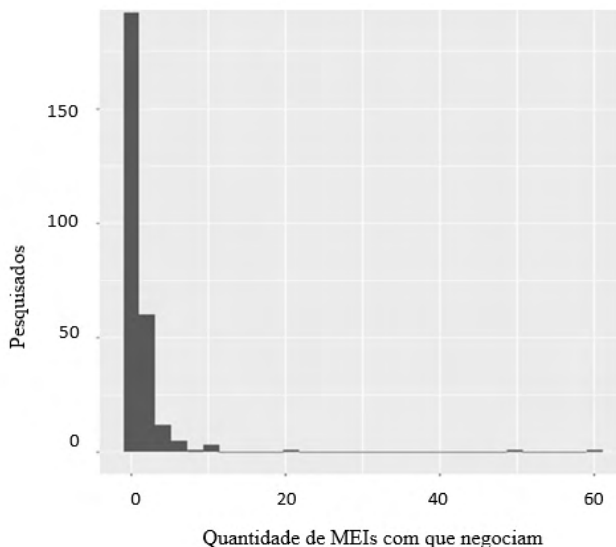


Figura 3 - Negócios estabelecidos entre MEIs.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

As transações utilizadas por meio dessas redes de relacionamento incluem troca ou compra mercadorias, empréstimos financeiros, bem como prestação de serviços que

complementem seu negócio ou força de trabalho diante de uma oportunidade vislumbrada. No ambiente interativo construído por meio dessas redes em Três Lagoas, os negócios estabelecidos dos MEIs entre si já estavam sinalizados por 45,65% dos pesquisados. Destes, 57% transacionam-se com apenas 1 (um) ou 2 (dois) apenas.

Nesse processo de relacionamento dos MEIs entre si, 60% deles afirmaram praticar trocas de experiências, consideradas importantes para a manutenção de seu negócio (Figura 7). Entre estes, 27% informaram que trocam experiências com apenas 1 (um) MEI, 40% com 2 (dois) e 15% com 3 (três) MEIs. Outros indicaram entre 4 e 60 MEIs. De um modo ou de outro, deduz-se que essa natureza de troca de experiências já vem ocorrendo.

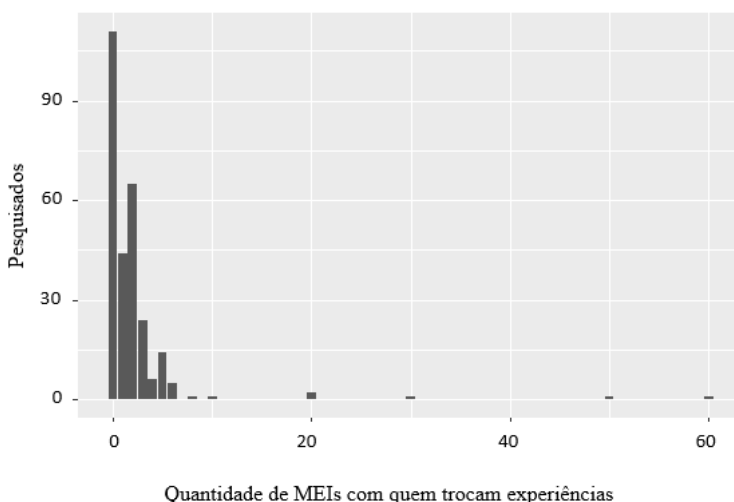


Figura 4 - Troca de experiências entre MEIs.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

Metade (50%) dos MEIS pesquisados afirmou depender de troca de favores por meio de relacionamentos estabelecidos com pessoas mais próximas, que diz respeito, por exemplo, a alguém ficar no estabelecimento quando o empreendedor precisa sair, emprestar “maquininha” para venda a prazo, ou conseguir troco imediato. Estas trocas ocorrem com outros MEIs, conforme os resultados da pesquisa, entre 23,55% deles (Figura 5). Boa parte deles tem apenas um ou dois MEIs com quem trocam favores (23,55%), mas a pesquisa aponta ainda para *outliers* com vinte, cinquenta e sessenta contatos.

Testou-se ainda a força da rede de relacionamentos, analisando as variáveis da quantidade de MEIs na Rede de relacionamentos, a quantidade de MEIs com quem tem negócios, quantidade de MEIs com quem trocam experiências e o tempo de abertura do negócio (Tabela 3).

Variável Dependente	
Rede	
Rede de MEIs	0.002* (0.001)
Quantos.Neg	- 0.001 (0.008)
Quantos.Esp	0.003 (0.007)
Tempo	0.047*** (0.018)
Constant	0.729*** (0.049)
Observations	276
Log Likelihood	- 81.150
Akaike Inf. Crit.	172.300

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Tabela 3 - Negociações e troca de experiência com MEIs e Tempo de Abertura do negócio.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

A Tabela 3 permite avaliar pelo resultado do p valor, que o fator Tempo de abertura e ter MEIs em sua rede são determinantes para a promoção de redes inteligentes, onde flui informações necessárias aos pequenos negócios, proporcionando aprendizagem interativa e conjunta, além da identificação de novas oportunidades de negócios e de inovação. As variáveis que medem a quantidade de MEIs com que o entrevistado possui negócios e troca experiência não obtiveram resultado positivo na análise não linear.

O apoio da rede familiar na condução do negócio também se mostrou importante aos MEIs. Dentre os pesquisados, 64% confirmaram receber apoio de alguém da família nesse sentido. Essa afirmação dos MEIs na realidade de Três lagoas pode ser corroborada por Juchem e Lovatto (2004) segundo os quais um bom relacionamento com a família favorece o desenvolvimento do negócio. Também na assertiva de Julien (2010), o relacionamento familiar amplia a rede de relacionamentos, troca de informações e aporte de recursos financeiros. Donnelley (1964) reforça a ideia destes autores, ao afirmar que a família como equipe de trabalho, de fato, se torna fator propulsor do negócio.

Essa importância do suporte dado pela família no negócio também é confirmada pelo resultado altamente significativo no modelo dos dados não lineares, apresentados na Tabela 4. Pode-se visualizar, por meio dela, que o suporte da família, como também de amigos próximos, aumenta a probabilidade de receber apoio no negócio. Julien (2010) alerta que este apoio pode ocorrer de várias formas, seja para o investimento no momento da abertura do negócio, na ampliação da rede de relacionamentos e troca de informações,

seja no aporte de recursos financeiros quando ele se faz necessário. Para esse autor, as relações familiares e de amigos próximos servem com a fonte mais importante para se encontrar investidores nos pequenos negócios.

Variável Dependente	
	Apoio
Quantos.Fam	0.040 (0.025)
Fam_Sim	0.325*** (0.063)
Constant	0.261*** (0.047)
Observations	276
Log Likelihood	- 182.627
Akaike Inf. Crit.	371.250

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Tabela 4 - Apoio da família no negócio.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

Enfim, a pesquisa elaborada por meio dos questionários também ajudou a constatar, que 92% dos MEIs confirmaram que a necessidade de apoio é considerada um fator fundamental para a abertura e manutenção do seu pequeno negócio. Ao se aplicar a análise de similitude do sistema *Iramuteq*, para se interpretar o que pensam os MEIs de Três Lagoas sobre “ter apoio e quem apoia” por meio da nuvem de palavras, as três mais utilizadas foram “negócio”, “ajuda” e “apoio”.

Relacionados ao termo “negócio” e “ramo” aparecem os termos “manter” e “mais”, estes dois últimos diretamente associada à “família”, à qual também se associam a ideia de “apoiar” e de “dar”. Essas primeiras associações podem ser interpretadas sobre a importância que a família exerce na manutenção e crescimento do negócio, seja no sentido de apoiar como de suprir as necessidades que se fizerem necessárias. Relacionados ao termo “ajuda” aparecem os termos “receber”, “esposo” e “filho”, o que mais uma vez parece indicar o papel dos familiares mais próximos no apoio ao negócio do MEI. Associados ao termo “apoio” se correlacionam novamente os termos “familiar”, “pai”, “precisa”, “ajudar”, confirmando as interpretações anteriores sobre o importante papel da família nesse apoio. Mas os vários outros termos utilizados, tais como “motivação”, “crescer”, “crescimento”, “empresa” leva a uma interpretação otimista em relação ao futuro do negócio apoiado pela família.

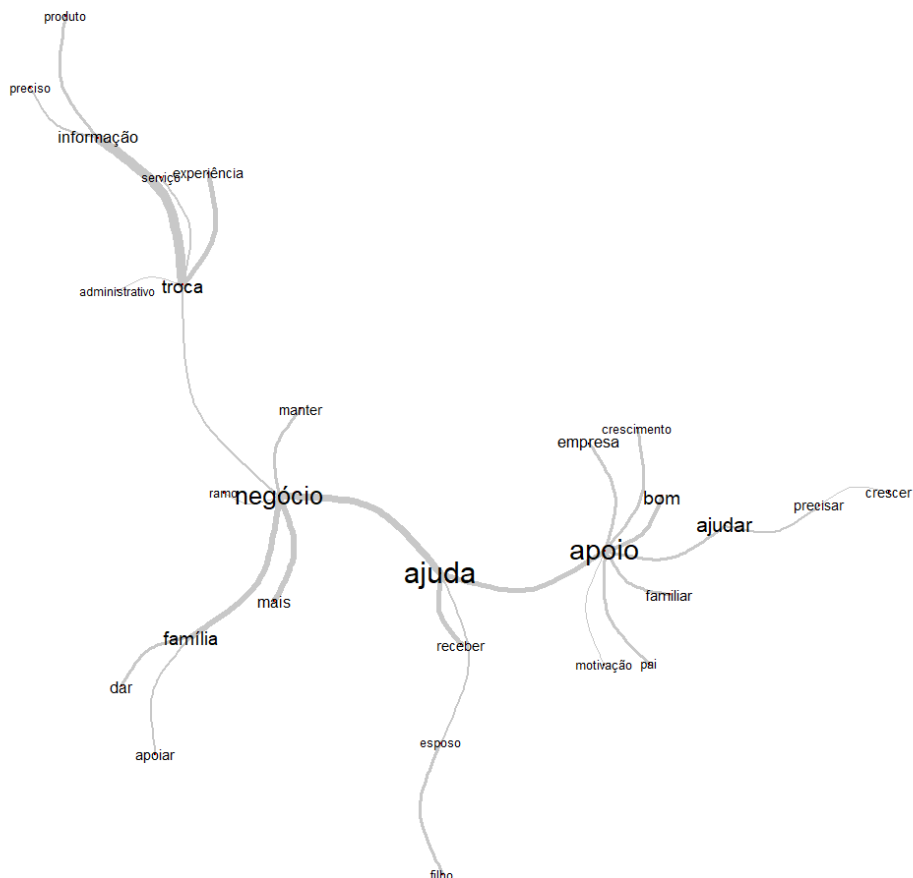


Figura 5 - Fatores de apoio ao negócio dos MEIs em Três Lagoas/MS.

Fonte: Questionário aos MEIs de Três Lagoas/ MS (2019).

Por fim, o termo “troca” está mais associado à dimensão “administrativa, assim como aos “produtos” e “serviços” do negócio. Dois termos mais fortes se associam a essa troca: a “informação” e a “experiência”.

## 5 | CONCLUSÃO

Para concluir sobre a análise a respeito dos resultados dessa pesquisa de campo, relacionada com as redes de relacionamento dos MEIs em Três Lagoas, se pode deduzir que, ainda que o Microempreendedor Individual (MEI) passe uma primeira ideia de que sua performance e estratégias sejam de natureza individual e de relativo isolamento, a pesquisa apontou outra direção. De um lado, a conscientização que esses MEIs já apresentam em

relação ao apoio que as redes de relacionamento e, em particular a rede familiar exercem no sucesso de seu negócio. De outro, a participação nas redes relacionamentos já estão sendo adotadas entre um número considerável dos MEIs, inclusive entre eles.

Pode-se afirmar que os MEIs em Três Lagoas já apresentam potencial para extrair de seu próprio território os principais recursos dos quais necessitam, (materiais e imateriais) por meio de redes.

## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. **Conhecimento, inclusão social e desenvolvimento local**. v. 1, n. 2. Inclusão Social: Brasília, abr./set. 2006.

ALLEN, R. C. **Collective invention**. Journal of Behavior and Organization. Vol. 4, p.1-24, 1983.

GRANOVETTER, M. **The strength of weak ties: a network theory revisited**. Sociological Theory, Volume 1, p. 201-233, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Economia informal urbana: 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ecinf2003.pdf>> Acesso em: 07/09/2011.

JULIEN, P.A. **Empreendedorismo regional e a economia do conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul**. Vol. 24, n 1 e 2. Revista Raízes. Campina Grande: jan/dez, 2005.

PENROSE, E. **Teoria do crescimento da firma**. Campinas: Unicamp, 2006.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. Acesso em 02.03.2018. **Estatísticas**. Disponível <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>

RECEITA FEDERAL. **Contribuição para o PIS-Pasep e Cofins incidentes sobre a Receita ou o Faturamento**. Capítulo XXII. Brasília: 2016. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/ecf-escrituracao-contabil-fiscal/perguntas-e-respostas-pessoa-juridica-2016-arquivos/capitulo-xxii-contribuicao-para-o-pis-pasep-e-cofins-incidentes-sobre-a-receita-o-o-faturamento-2016.pdf>

REVISTA G1. **Receita Federal cancela o CNPJ de 1,37 milhão de MEIs**. Economia, Darlan Alvarenga, G1. 02.02.2018. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/receita-cancela-o-cnpj-de-137-milhao-de-meis-veja-lista.ghtml>

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE (Org.) **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Brasília: SEBRAE, 2015.

## A EMPRESA JÚNIOR COMO GRANDE LABORATÓRIO PRÁTICO DO CONHECIMENTO E DA GESTÃO EMPRESARIAL NA FORMAÇÃO ACADÊMICA

Data de aceite: 01/09/2021

Data de submissão: 18/07/2021

### **Brenda Avany Gomes Braga**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, Coordenadoria de Licenciatura em Química  
Aracaju - SE  
<http://lattes.cnpq.br/6772351333494946>

### **Leandro Reis Santana**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, Coordenadoria de Licenciatura em Química  
Aracaju - SE  
<http://lattes.cnpq.br/1817449323990152>

### **Venicius Lucas dos Santos**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, Coordenadoria de Licenciatura em Química  
Aracaju - SE  
<http://lattes.cnpq.br/0859942785141678>

### **Willias Santos da Silva**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, Coordenadoria de Licenciatura em Química  
Aracaju - SE  
<http://lattes.cnpq.br/3856385785216887>

### **Meire Ane Pitta da Costa**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, Coordenadoria de Licenciatura em Química  
Aracaju - SE  
<http://lattes.cnpq.br/5566217434611757>

**RESUMO:** Empresa Júnior é uma associação civil sem fins lucrativos, formada e gerida por alunos de um curso superior e que participam do Movimento Empresa Júnior (MEJ) no Brasil, com alto impacto socioeducativo. O propósito deste artigo é abordar o conceito e contribuição que a Empresa Júnior proporciona, através da fundamentação teórica desenvolvida sobre educação empreendedora e a experiência em fundar uma empresa júnior (EJ) do curso de licenciatura em Química, tendo como objetivo uma maior compreensão sobre o problema do presente estudo: a experiência em uma Empresa Júnior (EJ) promove o desenvolvimento profissional do discente? Através de uma pesquisa qualitativa para a obtenção dos conceitos essenciais do tema em pauta, procurou-se estudar os benefícios proporcionados pela Empresa Júnior no âmbito do empreendedorismo e desenvolvimento acadêmico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Empresa Júnior; Empreendedorismo; Educação Empreendedora.

### THE JUNIOR COMPANY AS A GREAT PRACTICAL LABORATORY OF KNOWLEDGE AND BUSINESS MANAGEMENT IN ACADEMIC EDUCATION

**ABSTRACT:** Junior Company is a non-profit civil association, formed and managed by students from a higher education course and who participate in the Junior Enterprise Movement (MEJ) in Brazil, with a high socio-educational impact. The purpose of this article is to address the concept and contribution that the Junior Company provides, through the theoretical

foundation developed on entrepreneurial education and the experience in founding a junior company of the degree course in Chemistry, aiming at a greater understanding of the problem of the present study: does the experience in a Junior Company promote the professional development of the student? Through qualitative research to obtain the essential concepts of the topic at hand, we sought to study the benefits provided by the Junior Enterprise in the scope of entrepreneurship and academic development.

**KEYWORDS:** Junior company; Entrepreneurship; entrepreneurial education.

## INTRODUÇÃO

A formação universitária é construída através da ampliação do arcabouço teórico/conceitual do aluno e da experiência paulatina da prática profissional, com o intuito de possibilitar momentos reflexivos e uma práxis que conduzam o graduando à aproximação de uma identidade laboral. Estágios e atividades extracurriculares teórico-práticas são propostas no decorrer dos cursos superiores como dispositivos pedagógicos que diminuem o hiato muitas vezes denunciado pelos discentes entre o “mundo real” e os conhecimentos adquiridos nas universidades. Atividades de extensão universitária se alinham neste intuito, ampliando a formação para além da profissionalização: “para que se transforme num horizonte mais amplo de estudo e produção e socialização de conhecimentos” (SANTOS, 2010, p. 15), o que decorre da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão – eixos que sustentam o conceito e as ações da universidade no terceiro milênio.

Desde o final da década de 1990, as discussões sobre empreendedorismo no Brasil têm se intensificado, o que gerou aumento na produção de conhecimento acerca do tema, com a ampliação de programas de apoio, de cursos especializados, de publicações, de eventos e de pesquisas. Um dos principais agentes desse processo são as instituições do ensino superior “por sua força de propagação e porque têm o poder de “oficializar” o empreendedorismo como um conteúdo de conhecimento.(MENEZES; COSTA, 2016)

Alguns destes possuem em seus currículos o desenvolvimento de planos de negócios e a exposição de estudos de casos, enquanto outros vinculam suas atividades à prática do empreendedorismo, o que possibilita aos estudantes tornarem-se mais criativos, autoconfiantes e conscientes do seu papel na sociedade.(FERREIRA; FREITAS, 2014). Por isso, o movimento empresa júnior surge como um aliado à formação profissional incentivando a consciência e a propensão empreendedora, bem como o desenvolvimento de competências chaves do comportamento empreendedor.

A CHEMISTRY JR, assim como uma empresa sênior, possui objetivos que são traçados em seu planejamento estratégico e formalizados por meio de documentos, como estatuto e regimento interno. Seu maior intuito é proporcionar oportunidades de formações complementares às que são efetivamente oferecidas pelos currículos do curso de Licenciatura em Química, tornando-se um ambiente de aprendizagem qualificado ao incentivar a capacidade empreendedora do aluno, dando-lhe uma visão profissional já no



âmbito acadêmico, além de oferecer à sociedade um retorno dos investimentos que ela realiza no Instituto Federal de Sergipe, por meio de serviços de alta qualidade, realizados por futuros profissionais da área de Licenciatura em Química.

A EJ garante oportunidades distintas no desenvolvimento de carreira. Através de um processo seletivo organizado pela própria CHEMISTRY JR, o estudante inicia como trainee, fase de testes e oportunidades para conhecer cada setor de acordo com as funções que deve desempenhar (administrativa/ financeira, marketing, projetos/serviços e recursos humanos). Depois assume o cargo de assessor em uma das diretorias. Tendo em vista que, os membros efetivos permanecem, em média, seis meses em cada cargo, após o processo eleitoral, pode assumir no outro semestre uma nova gestão, e assim sucessivamente. Por fim, após assembleia de votação, pode vir a se tornar diretor ou até mesmo presidente da empresa.

Vale ressaltar que as atividades da empresa júnior, inseridas no conteúdo acadêmico da instituição, têm caráter de extensão, segundo a Lei N° 13.267, de 6 de Abril de 2016 (PLANALTO, 2016).

## **MATERIAL E MÉTODOS**

Foi utilizado o método de pesquisa qualitativa com a finalidade de analisar os valores que uma EJ tem em meio acadêmico, partindo de uma revisão bibliográfica composta por principais artigos na área empreendedora. A finalidade é traçar um “padrão” que possa ser trabalhado como referências para possa alcançar os objetos da pesquisa. (BAPTISTA, 2016)

O trabalho tem como objetivo analisar como uma EJ pode contribuir na vida profissional dos discentes e constatar se futuramente eles conseguem ampliar o lado empreendedor com os conhecimentos adquiridos com a EJ.

É importante enfatizar que todo o trabalho que uma EJ realiza é desenvolvido em uma instituição de ensino superior, e na verdade é quem detém os direitos de oficializar o empreendedorismo como forma de conhecimento, destacando assim a importância que ela possui para o mercado de trabalho.

Como parte do processo de construção de resultados nas bibliografias selecionadas, foi feito um levantamento e análise de artigos e livros que engloba o objetivo das EJ na vida dos acadêmicos.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

De acordo com o conceito nacional de Empresa Júnior, a finalidade desta é capacitar profissionalmente os alunos por meio da experiência empresarial, realizando projetos e serviços na área de atuação do curso de graduação ao qual a empresa júnior for vinculada; realizar projetos e/ou serviços para micro e pequenas empresas, e terceiro setor, ou pessoas

físicas, visando ao desenvolvimento da sociedade e; fomentar o empreendedorismo de seus associados. (BRASIL JÚNIOR, 2013).

Conforme mostra a figura 01, o Movimento Empresa Júnior nacional se agiganta cada vez mais, envolvendo universidades e institutos federais espalhados por todo Brasil.

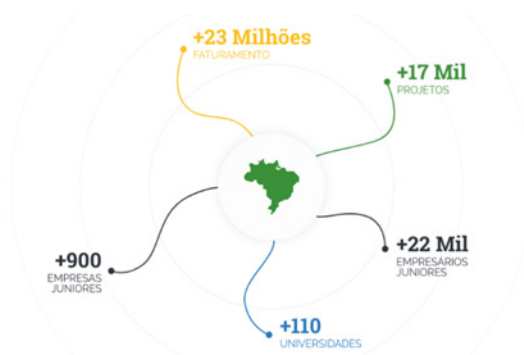


Figura 1 - Resultados da rede Brasil Junior.

Fonte: [brasiljunior.org.br](http://brasiljunior.org.br)

No caso da CHEMISTRY JR, empresa júnior do Instituto Federal de Sergipe (IFS), sua criação deu-se a partir de um edital de inovação divulgado pela instituição no fim do ano de 2019. Submetido o projeto, ele foi um dos selecionados com ajuda de custo de R\$5.000,00, valor necessário para dar início ao processo de registro nos órgãos de esferas federal, estadual e municipal, cartórios e profissionais liberais. O principal objetivo do projeto é proporcionar aos estudantes de Licenciatura em Química a possibilidade de empreender utilizando os conhecimentos adquiridos no curso.

Até então, no Estado de Sergipe existiam apenas duas EJ de Química. A implementação da empresa júnior exigiu registros em vários órgãos, considerando as particularidades de atuação de cada um. No caso das tratativas, por exemplo, foi necessária a contratação dos serviços de um contador e um advogado para auxiliar nos trâmites que competem a documentação.

Os estudantes que se inserem em empresa júnior levam uma grande bagagem de experiências ao término da sua graduação, pois têm a possibilidade de participar de decisões como líderes de uma empresa, desenvolvem habilidades gerenciais, oratória, criatividade, liderança e o respeito à liderança, pró-atividade, capacidade de trabalhar em grupo e de negociar com clientes e fornecedores, sendo uma experiência que antecipa funções profissionais que se estabelecem no mercado de trabalho e nas organizações (OLIVEIRA et al, 2009).

Diante do cenário social de pandemia causado pela Covid-19 no Brasil e no mundo, em um dado momento, os trabalhos foram interrompidos, devido ao fechamento de

vários estabelecimentos, contribuindo de forma significativa para o atraso na emissão de documentos, o que impactou na data de abertura da empresa. Seguindo as recomendações sanitárias para a prevenção ao coronavírus, as atividades mantiveram-se prioritariamente de forma virtual.

Para desenvolver e ampliar as competências empreendedoras dos indivíduos, Freitas e Brandão (2006) salientam a relevância do processo de aprendizagem, afinal, não há desenvolvimento sem aprendizagem, e está se constitui uma evolução necessária da aquisição de competências. Desde a abertura, foram desenvolvidos eventos virtuais com temas relevantes para o público alvo, com temas voltados ao empreendedorismo. A comunidade acadêmica sugeriu através de pesquisa temas para a realização de lives e cursos, que estão sendo explorados, tais como produção cervejeira e de cosméticos, por exemplo. A partir do primeiro evento, a CHEMISTRY Jr, recebe contatos para cotações de serviços, demonstrando o alcance da empresa no Estado de Sergipe.

Importante salientar que assim como ocorre em uma empresa convencional, todo início é marcado por inseguranças quanto ao mercado consumidor. É fundamental a contratação de profissionais liberais experientes e estratégias de marketing eficientes, principalmente no atual cenário onde as redes sociais têm um grande alcance. A logomarca deve refletir o que a empresa pretende oferecer ao cliente. Para criá-la é bastante relevante valer-se do serviço de um design gráfico, por exemplo. O setor de marketing e o atendimento de uma empresa são os setores mais importantes, pois conseguem alcançar e fidelizar o cliente. No caso de uma EJ, tem-se ainda o benefício de contratar um serviço de qualidade como qualquer outra empresa consolidada do mercado, com um custo cerca de 30% menor, pois esse tipo de empresa não visa o lucro. O valor do serviço é revertido na melhoria da própria EJ. Os estudantes trabalham de forma voluntária, orientados por professores experientes nas suas áreas de atuação e, em sua maioria, mestres ou doutores.

Por meio da vivência empresarial, apresentada na Figura 02, a Empresa Júnior, claramente, permite ao universitário desenvolver competências gerenciais, competências técnicas, competências empreendedoras, visando estimular crescimento pessoal e profissionalmente (BRASIL JUNIOR, 2018).



Figura 2 - Vivência empresarial.

Fonte: uploads.brasiljunior.org.br

Em relação aos projetos prestados, estes devem estar de acordo com os conteúdos programáticos do curso de graduação. É uma maneira de fundamentar o aprendizado e tem o propósito de capacitar o estudante ao desenvolver projetos da Empresa Júnior, estimulando a formação empreendedora e impactando positivamente o mercado, conforme mostra a tabela 1: (BRASIL JUNIOR, 2018).

ANO	NÚMERO DE PROJETOS	FATURAMENTOS COM PROJETOS
2016	4.800	11.200.000,00
2017	6.900	15.100.000,00
2018	13.500	18.800.000,00

Tabela 1 - Distribuição de projetos e faturamentos.

Fonte: uploads.brasiljunior.org.br

O ato de empreender é bastante desafiador, pois não depende apenas da ideia, é necessária uma manutenção no negócio. A superação é algo que se impõe sem qualquer facilidade. O empreendedor precisa questionar a forma como as coisas são e superar a descrença que uma nova ideia gera. Mas o prêmio por arriscar é sempre maior.

## CONCLUSÕES

As instituições de ensino superior certamente têm um papel muito importante na formação de profissionais que sejam capazes de transformar o conhecimento gerando tecnologias, processos, riquezas e empregos. Através dos serviços prestados pela Chemistry Jr, por exemplo, o aluno enriquece sua graduação e inicia a carreira profissional com uma valiosa experiência de gestão, empreendedorismo e consultoria. O maior desafio na formação universitária é preparar um profissional empreendedor que atue como agente transformador e que suas decisões sejam baseadas em valores éticos em prol de uma sociedade mais justa e sustentável. A criação e desenvolvimento da EJ permitiu, mediante trabalhos em equipe, o aprimoramento quanto às capacidades de planejar e executar, a produção de bens e serviços oferecidos à sociedade e ao mercado. O Movimento Empresa Júnior vem ao encontro dessas expectativas de melhoria do ensino, propondo aos acadêmicos uma nova forma de adquirir conhecimento e experiências, aliado à Universidade. Percebe-se a sua relevância, portanto, na significativa aproximação com atividades profissionais/gerenciais, incluindo no currículo acadêmico uma vivência prática, sendo possível impulsionar a cultura empreendedora em nossa sociedade, construindo além de bons profissionais, cidadãos capazes de encontrar alternativas para os problemas nas suas áreas de estudo, sendo líderes comprometidos e capazes de transformar Sergipe. Sendo assim, esse artigo tem como finalidade fomentar e instigar a formação empreendedora, a fim de tentar disseminar esse pensamento perante os universitários. Quanto mais discutido, analisado e conhecido, mais força terá esse movimento e mais estar-se-á fazendo em benefício da sociedade.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, M. N. **Metodologias de Pesquisa em Ciências: análises quantitativa e qualitativa 2 a** Edição. 2016.

BRASIL JUNIOR. **Resultados da rede**. Disponível em: <https://brasiljunior.org.br/> acessado em: out, 2020

BRASIL JUNIOR; **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA REDE 2016 - 2018**. Ano: 2018. Disponível em: [uploads.brasiljunior.org.br;](https://uploads.brasiljunior.org.br/) Acesso em: 05 de Out. De 2020.

ESTEVES, ANTÔNIO; AZEVEDO, J. **Metodologias Qualitativas para as Ciências Sociais**. I Jornadas de Metodologias Qualitativas para as Ciências Sociais, p. 145, 1996.

FERREIRA, E. R. A.; FREITAS, A. A. F. DE. **Propensão Empreendedora Entre Estudantes Participantes De Empresas Juniores**. REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, v. 2, n. 3, p. 3, 2014.

FREITAS, I. A. de.; BRANDÃO, H. P. **Trilhas de aprendizagem como estratégias de TD&E.** In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. DA S.; MOURÃO, L. *Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas.* Porto Alegre: Artmed, p. 97-113, 2006.

JACKSON, M.L. *Chemical Composition of Soil.* In: BEAR, F.E., ed. **Chemistry of the soil.** 2ª ed. New York, Reinhold, 1964. p. 71-141.

MENEZES, B. F. R. DE; COSTA, A. DE S. M. DA. **Experiência de Trabalho e Formação Empreendedora: Um Estudo sobre a Empresa Junior PUC Rio.** *Revista ADM.MADE*, v. 20, n. 1, p. 79–105, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Coelho; BERMÚDEZ, Luís Afonso; MORAES, Ednalva Fernandes Costa de. **Importância da Empresa Júnior para o desenvolvimento profissional dos universitários.** XIX Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Florianópolis, SC, 26 a 30 out. 2009.

SANTOS, Marcos. Pereira dos. **Contributos da extensão universitária brasileira à formação acadêmica docente e discente no século XXI: um debate necessário.** *Conexão UEPG*, Ponta Grossa, v. 6, p. 10 - 15, 2010.

SERJÚNIOR. Disponível em: <http://serjunior.tempsite.ws/>. Acesso em: 01 de Out. De 2020.

# CAPÍTULO 12

## CONOCIMIENTO DE LA DIMENSIÓN SOCIOAMBIENTAL Y CONFLICTOS EN LA GESTIÓN DEL ESPACIO UNIVERSITARIO

*Data de aceite:* 01/09/2021

### **Aloisio Ruscheinsky**

Sociólogo – sociología ambiental – PPG  
Ciências sociais - Unisinos  
<https://orcid.org/0000-0003-1297-0795>

### **Josep Trenc Espluga**

Sociólogo – sociología ambiental –  
departamento de sociología – Universidad  
Autonoma de Barcelona  
<https://orcid.org/0000-0002-5058-2411>

**RESUMEN:** El alcance de la discusión son los percances en la configuración de las cuestiones socioambientales en el espacio geopolítico de las universidades. Los conflictos en el desempeño de la gestión, la diversidad de carreras, la interdisciplinariedad y las prácticas investigadoras circunscriben la investigación que se realiza conjuntamente en Unisinos y la UAB. El objetivo destaca las diferentes formas de percepción de la gestión del espacio, la dimensión ambiental como tema socialmente percibido, así como la formulación e implementación de un proyecto de política ambiental. La trayectoria de la inserción del tema ambiental en los ámbitos universitarios tiene entre sus dimensiones la resistencia de algunos sectores que reclaman otras prioridades, además de ser un orgullo por haber consolidado un sistema de gestión ambiental como ejemplo para los usuarios. En la perspectiva teórica, destacan los autores que abordaron específicamente la inserción del tema socioambiental en el ámbito de las universidades,

así como el abordaje basado en la noción de sociedad del riesgo.

**PALABRAS-CLAVE:** Universidad, conflictos socioambientales, espacio, riesgos, conocimiento.

### KNOWLEDGE OF THE SOCIO-ENVIRONMENTAL DIMENSION AND CONFLICTS IN THE MANAGEMENT OF THE UNIVERSITY SPACE

**ABSTRACT:** The scope of the discussion is the mishaps in the configuration of socio-environmental issues in the geopolitical space in universities. Conflicts in the performance of management, the diversity of undergraduate courses, interdisciplinarity and research practices circumscribe the research carried out jointly at Unisinos and UAB. The objective highlights the different forms of perception of space management, the environmental dimension as a socially perceived theme, as well as the formulation and implementation of an environmental policy project. The trajectory of the insertion of the environmental issue in university spheres has among its dimensions the resistance of some sectors that claim other priorities, as well as being a source of pride for having consolidated an environmental management system as an example for users. In the theoretical perspective, authors stand out who specifically dealt with the insertion of the socio-environmental theme in the scope of universities, as well as the approach based on the notion of risk society.

**KEYWORDS:** University, socio-environmental conflicts, space, risks, knowledge.

## 1 | INTRODUCCIÓN

Esta investigación reporta indicadores de sostenibilidad teniendo en cuenta la trayectoria de la temática en Unisinos (Brasil) y Universidad Autónoma de Barcelona (España) y teniendo como referencia la política de flujos de responsabilidad social y ambiental. En las prácticas de investigación académica, en la docencia y en los flujos de las organizaciones universitarias, se combinan estrategias corporativas de responsabilidad social y ambiental para atender las demandas de ciudadanos y la legislación.

La presente propuesta tiene como foco y alcance la discusión de los percances en la configuración de las cuestiones socioambientales en el espacio geopolítico de la universidad. Tiene en cuenta los conflictos en la realización de la gestión del campus, la docencia de pregrado, la interdisciplinariedad y las prácticas de investigación. En este sentido, la discusión es el resultado de una investigación realizada conjuntamente en Unisinos y la UAB. Su objetivo es resaltar las diferentes formas de percepción de la gestión del espacio, la dimensión ambiental como tema socialmente percibido, así como la formulación e implementación de un proyecto de política ambiental en la universidad. La justificación de tal debate se fundamenta en que el tema ambiental, aunque socialmente percibido como relevante en el discurso de los actores sociales, pocos estudios han abordado la política ambiental en el ámbito universitario, además de ser relevante para despertar iniciativas para forjar políticas ambientales en otras universidades latinoamericanas. Sumado a esto, la inclusión de la dimensión ambiental en el conjunto de actividades constituye en realidad un desafío en cuanto a la construcción y consolidación de una propuesta interdisciplinar que pretenda servir como confluencia de actividades académicas realizadas por una red de investigadores y gestores. .

La trayectoria de la inserción del tema ambiental en los ámbitos universitarios tiene entre sus dimensiones la resistencia de algunos sectores que reclaman otras prioridades, además de ser un orgullo por haber consolidado un sistema de gestión ambiental como ejemplo para los usuarios. Por otro lado, la inmersión de los sectores universitarios para proyectar temas ambientales relevantes para la sociedad y la ciudadanía se guiará desde una perspectiva de debate basada en la crítica a las orientaciones políticas dadas en el contexto de las cuestiones socioambientales, en particular, las circunstancias de las políticas de ordenación espacial del campus, los conflictos en torno a la inclusión de temas ambientales en la agenda curricular. La metodología se basa en dos pilares, la investigación documental, ya que hace uso de información original de base institucional, pero que recibió un tratamiento analítico por parte de los investigadores. El otro pilar se refiere a la oferta de cursos socioambientales, entrevistas a actores estratégicos y participación en órganos colegiados sobre el tema. La muestra seleccionada buscó detectar una doble dimensión sincrónica sobre las circunstancias actuales en curso y los cambios político-organizativos de gestión en una trayectoria que aglutina intereses y conflictos en el tiempo.



## 21 LA QUESTIÓN AMBIENTAL EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA (UAB)

El tema ambiental en la universidad también requiere investigación, ideando estrategias y medidas especiales para involucrar a las personas. La gestión del campus y la inclusión en cursos específicos de pregrado representan un aprovechamiento de oportunidades, y el alcance tiende a ser el resultado de la disputa entre actores de un territorio. Las medidas adoptadas en la UAB se revelaron por sus efectos en las prácticas universitarias y tuvieron un impacto regional. El enfoque adoptado presenta alguna información que se puede comparar con otras experiencias sobre el nexo entre un campus saludable y sostenible.

### 2.1 La gestión ambiental de la UAB

La gestión ambiental de la UAB se realiza principalmente desde la Oficina de Medio Ambiente (OMA<sup>1</sup>). La OMA es unidad de administrativa encargada de la gestión del medio natural del campus, así como de los flujos energéticos, de agua y de residuos. También se ocupa de temas de educación y sensibilización ambiental, y de la gestión de ciertas actividades potencialmente peligrosas (por temas de bioseguridad). Actualmente la OMA depende del Vicerrectorado de Economía y Campus de la UAB. Su trabajo se orienta por el Plan de Sostenibilidad de la UAB 2013-2017 actualmente vigente, que integra planes sectoriales como el de movilidad, el de energía o el de residuos. En estos momentos se están llevando a cabo acciones para hacer una evaluación participativa de los objetivos cumplidos, con la intención de formular nuevos objetivos e indicadores para el próximo plan (2018-2022).

Desde La Oficina de Medio Ambiente actúa en coordinación con otras unidades administrativas de la UAB que gestionan temas relacionados con la salud (el Servicio de Actividad Física, El Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, etc.). Esta coordinación se desarrolla en el marco del llamado “Campus Saludable y Sostenible”, o Campus SiS<sup>2</sup>.

El Campus Saludable y Sostenible (Campus SIS) es un proyecto que engloba dos planes: el Campus Saludable y el Campus Sostenible. Ambos están dirigidos a todas las personas que estudian y trabajan en la Universidad. Contemplan 70 actuaciones con un elevado grado de transversalidad que tienen como misión mejorar la salud de la comunidad universitaria, promoviendo entornos y hábitos para un estilo de vida saludable y una Universidad más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

El proyecto del Campus Saludable se inspira en los principios y valores de la UAB, en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en la propuesta de actuación de la red catalana de Universidades Saludables (USCAT), a la que se adscribió la UAB en marzo de 2010. Su objetivo es mejorar la salud de la comunidad universitaria,

<sup>1</sup> Informaciones adicionales <http://www.uab.cat/mediambient/>

<sup>2</sup> Para otras informaciones adicionales se puede consultar el sitio del programa <http://www.uab.cat/web/conoce-la-uab-cei/itinerarios/campus-sis-1345668502857.html>

promoviendo entornos y hábitos de estilo de vida saludable.

Por su parte, los antecedentes del Campus Sostenible son los planes de acción para la sostenibilidad de la UAB, que desde el año 2000 se han implementado en la Universidad y que dan continuidad al proceso de Agenda 21 iniciado en 1999. Tiene como referencia el Plan de Sostenibilidad de la UAB 2013-2017 (PSUAB), que integra planes sectoriales como el de movilidad, el de energía o el de residuos. El objetivo del Campus Saludable es disminuir las emisiones globales de gases de efecto invernadero generadas por la UAB.

## **2.2 La cuestión ambiental en la Facultad de Ciencias de la Educación**

En la Facultad de Ciencias de la Educación hay dos grupos de investigación con relación con temas de sostenibilidad: El Grupo de Investigación COMPLEX, y el Grupo de Investigación en Educación por la Sostenibilidad, Escuela y Comunidad (GRESCA)

El Grupo de Investigación Cómplex es un grupo de investigación consolidado (Ref. 2014 SGR 654 AGAUR) adscrito al Departamento de Didáctica de la Matemática y las Ciencias Experimentales de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona. Está coordinado por el Dr. Josep Bonil (josep.bonil@uab.cat) y la Dra. Mercè Junyent (merce.junyent@uab.cat)

Sus objetivos son investigar y promover nuevos enfoques de la educación en la educación para la sostenibilidad y en educación científica desde la perspectiva de la complejidad, mediante la investigación, innovación y transferencia de conocimiento.

Sus líneas de investigación son:

- Los principios de complejidad en la educación científica y la educación por la sostenibilidad.
- Herramientas para analizar y evaluar la presencia de los principios de complejidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Diálogo disciplinario entre las ciencias naturales y otras disciplinas.
- Educación para la sostenibilidad en la formación docente
- Procesos de ambientalización curricular en distintos niveles de la educación, desde la educación preescolar a la educación superior
- Las competencias profesionales en educación para la sostenibilidad: conceptualización, ejecución y evaluación

En este ámbito de actividades académicas, tiene una trayectoria de más de 15 años con numerosos proyectos de investigación y de transferencia<sup>3</sup> del conocimiento.

El grupo de investigación GRESCA (Grupo de Investigación en Educación para la Sostenibilidad, Escuela y Comunidad) está formado por profesores de diferentes departamentos universitarios vinculados a la formación del profesorado de ciencias

<sup>3</sup> Para otras informaciones adicionales sobre los flujos de las investigaciones se puede consultar [http://grupcomplex.uab.cat/?page\\_id=167&lang=es&lang=es](http://grupcomplex.uab.cat/?page_id=167&lang=es&lang=es)

experimentales y de ciencias sociales, profesionales del mundo de la enseñanza, profesionales de la educación ambiental y estudiantes de grado, máster y doctorado. Su finalidad<sup>4</sup> es la de desarrollar estrategias de investigación interdisciplinaria y de innovación educativa a partir de referentes teóricos socioculturales que promuevan la vinculación de la escuela y la educación en el desarrollo comunitario orientado hacia la sostenibilidad y la ciudadanía democrática.

### 2.3 El Minor de Desarrollo Sostenible i Ciudadanía Global

El menor de Desarrollo Sostenible y Ciudadanía Global pretende proporcionar una formación básica, de carácter transversal e interdisciplinar, en estudios sociales desde la perspectiva del desarrollo sostenible y bajo la concepción de una ciudadanía global que acerque al alumno a las aproximaciones científicas en este ámbito<sup>5</sup>.

El Minor en Desarrollo Sostenible y Ciudadanía Global se aprobó en julio de 2014, impulsado por la Fundación Autónoma Solidaria (una entidad sin ánimo de lucro creada en 1999 con el objetivo de aplicar políticas sociales, de solidaridad, de cooperación para el desarrollo y de igualdad de oportunidades de la UAB), y está gestionado administrativamente desde la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UAB.

El menor está estructurado en dos grandes ejes de contenidos:

- a) Desarrollo económico, social y sostenible
- b) Gobernanza, derechos humanos y ciudadanía global

Los objetivos concretos de estos ejes son:

- Promover entre el alumnado universitario el conocimiento entorno a las causas estructurales de las desigualdades y el análisis crítico del modelo y las políticas de desarrollo vigentes
- Dar a conocer el marco teórico y conceptual de otros paradigmas de desarrollo que se fundamentan en principios de sostenibilidad económica, social y ambiental
- Fomentar la comprensión respecto de las relaciones de poder a nivel internacional y las problemáticas actuales, así como del sistema de derechos humanos y el papel de la sociedad civil en contextos de crisis globales
- Facilitar el conocimiento de estrategias, métodos y dispositivos de participación ciudadana con potencialidad transformadora, en el marco de un Estado social y democrático de derecho

El menor está dirigido a estudiantes de cualquier titulación de grado de la UAB que quieran complementar su formación básica con una selección de al menos la mitad de las

---

<sup>4</sup> El grupo de investigación GRESCA mantiene informaciones actualizadas en <http://grupsderecerca.uab.cat/gresco/>. Sus publicaciones se pueden consultar aquí: <https://ddd.uab.cat/collection/gresca>  
<sup>5</sup> consultar <http://www.uab.cat/web/estudiar/grado/oferta-de-grados/minors/informacion-general-1345692436253.html?param1=1345692370441>

asignaturas de la lista anterior. Se trata principalmente de asignaturas de 3er o 4º curso y no se requieren conocimientos previos sobre ellas. Los estudiantes pueden sustituir hasta 30 créditos ECTS de asignaturas optativas de su propia titulación por el itinerario del Mínor. Las plazas están limitadas a 15 cada curso. El Mínor permite una formación interdisciplinaria sobre los temas de sostenibilidad y globalización.

### **3 | UNISINOS: TRAYECTORIA DE CAUDALES Y CONDICIONES SOCIOAMBIENTALES**

Durante mucho tiempo (1989) UNISINOS se convirtió en la incubadora del Comité de Cuenca Hidrográfica de Rio dos Sinos, el más antiguo de Brasil. La institución trabaja en alianzas en los principales proyectos de monitoreo de las aguas del Río dos Sinos, como la repoblación de peces, el diagnóstico de toda la cuenca, el plan de cuenca y la recuperación de la vegetación ribereña. Con la remodelación de un conjunto de mecanismos académicos a partir de 1999, también se introdujeron por decisión institucional en todas las carreras un conjunto de disciplinas relacionadas con América Latina y el Medio Ambiente.

En 2003 se formalizaron las actividades de implementación del SGA, las cuales estuvieron a cargo del proyecto Campus Verde y, por cumplimiento de todos los requisitos de la norma, se logró la certificación ISO 14001 al año siguiente. El proyecto incluyó la innovación, la creación, la reflexión y el diseño de nuevas soluciones de sostenibilidad, ya que esta certificación internacional da fe de los procedimientos de la institución en materia ambiental, con seguimiento periódico. Uno de los objetivos era y sigue siendo utilizar el campus como laboratorio o área experimental para cursos e investigaciones.

Entendiendo el compromiso con los estudios académicos que contemplan la incorporación de la temática ambiental en las dimensiones educativa, social, ambiental, cultural y religiosa, se han implementado una serie de proyectos de investigación. En este campo, para investigar el significado de la ambientalización del espacio académico, conviene prestar atención al carácter polisémico de los fenómenos discursivos asociados a las nociones de medio ambiente, naturaleza, sostenibilidad, entre otras (Ruscheinsky, 2010b). El hecho de considerar el lugar social del discurso relaciona las nociones con los intereses y cosmovisión de diferentes agentes sociales, así como la posibilidad de cambiar percepciones en una trayectoria temporal. El hecho de considerar la naturaleza polisémica implica reconocer la inexistencia de problemas ambientales como hechos dados a priori, pero su aprehensión depende de otra mirada o interpretación.

En esta breve trayectoria, es evidente que, por un lado, los temas ambientales se relacionan con un proceso construido socialmente, una comunicación para expresar múltiples conflictos socioambientales (Ruscheinsky, 2014); por otro lado, existe una materialidad independiente de la voluntad humana, el ecosistema cuyo ordenamiento preexistente es detectado en sus peculiaridades por el conocimiento humano. En la

siguiente presentación abordaremos algunos temas relacionados con la política ambiental, donde lo macro y lo micro se entrelazan y sacan a la luz la dimensión interdisciplinar.

### **3.1 El surgimiento de la política de sostenibilidad: sensibilización y participación**

El desarrollo de la política ambiental de la Universidad está íntimamente ligado a la acción educativa global, ya que se ha incluido en la planificación estratégica. Como medida de ratificación política, se planteó primero un proceso de educación con miras al tema ambiental, pero al mismo tiempo se creó una estructura para la elaboración e implementación de lineamientos basados en el Manual del SGA de Unisinós, con algunos recursos humanos y financieros. para la implementación y ejecución. La constitución del equipo de la SGA, como servicio técnico-administrativo, estuvo constituida por la autoridad expresa de la universidad encargada de formalizar la normativa y coordinar la implementación de las acciones políticas resultantes. Las políticas y acciones orientadas a una perspectiva de sostenibilidad ambiental consideran las dinámicas contradictorias de la realidad.

La organización de las prácticas socioambientales corresponde a un sistema integrado centrado en las diversas dimensiones de la sostenibilidad, cuyo nombre no es consensual: social, política, económica, ética, espacial y cultural. Teniendo en cuenta la relevancia atribuida al tema de un SGA como política del campus, se conformó un equipo directivo con cuerpo técnico, por un lado profesionales con experiencia en el tema vinculados a la universidad y dedicados a temas de sustentabilidad, a su vez acompañados por otro cuerpo de expertos con asesores de diferentes áreas del conocimiento.

Los indicadores de seguimiento y evaluación del plan de acción orientado a la sostenibilidad se evidencian claramente en el proceso ISO 14001. En este sentido, no solo existe un órgano, consejo o comité de participación y seguimiento de las políticas de sostenibilidad, sino un conjunto diverso de mecanismos para evaluar la veracidad y eficacia de las medidas inherentes a la certificación. En este proceso es fundamental una estrategia de comunicación de la política ambiental para todos los segmentos de la comunidad universitaria, así como en la medida que lo requieran los agentes externos. La mencionada certificación implica la adopción de un sistema para evaluar el impacto ambiental generado por las múltiples actividades de la universidad, por tanto a nivel global.

### **3.2 Los procesos de investigación académica, la formación de grupos de investigación**

En medio de los métodos y prácticas de la investigación académica por razones éticas, nos vemos “obligados a preguntarnos quién gana y quién pierde con la investigación y a reflexionar mucho sobre cómo debe actuar alguien en el panorama de la ecología política” (ROBBINS, 2004, p. 201). Por un lado, existe el rigor metodológico y la rendición

de cuentas a los financiadores; por otro lado, las cuestiones apuntadas a investigadores éticos y autorreflexivos con pocas pautas y indicadores.

La política ambiental de Unisinos también contenía en su génesis las actividades de investigación interdisciplinaria, que con su implementación fueron transmutadas en transferencia para lograr la sustentabilidad. En este sentido, la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales inherente a la política de sustentabilidad es un resultado expreso de la investigación y transferencia de tecnología, así como la reutilización del aceite de cocina en múltiples productos nuevos para el uso diario. Es un hecho conocido que los efectos sobre los activos naturales son diferentes según el tipo de tecnología y es por eso que las tecnologías limpias o verdes son tan populares (Foladori, Tommasino, 2012). Es decir, la combinación de las condiciones geoespaciales, la dinámica social de la región y la nación y la eficiencia de la institución académica de investigación suena en este contexto. Además, Flores y Gaudino (2014) argumentan que si los impactos ambientales y los riesgos tecnológicos afectan la dinámica social, a nivel individual o grupal, lo fundamental es diagnosticar qué está dispuesto a cambiar cada uno, cuándo y de qué manera ante la sostenibilidad o fragilidad del ecosistema.

Aspectos que van de la mano o suelen tener tensiones y complementos: formación profesional diversificada, formulación y difusión de política ambiental, uso eficiente de los recursos disponibles, sustentabilidad económica, participación ampliada de segmentos, responsabilidad social, investigación y financiamiento de proyectos, ambientalización curricular, cooperación interdisciplinaria (Gómez; Botero, 2012). Teniendo en cuenta que toda la Universidad se encuentra en el contexto de la certificación ISO 14001, todos los espacios son tamizados por el sistema de gestión ambiental y responden a las instrucciones operativas, en particular los laboratorios de investigación de la universidad que manejan materiales contaminantes. A partir de un análisis crítico, según Aguiar y Bastos (2012), la investigación comparte los mecanismos de apropiación del medio, a la vez que puede ser una forma de identificar formas contemporáneas de mercantilización de la naturaleza. Las acciones sostenibles que más aparecen en un SGA en una institución educativa son el control del consumo de agua (y su reutilización) y el programa de reciclaje y gestión de residuos.

Las actividades en el parque tecnológico son programas de promoción o incubadoras de emprendedores y como tales están todas subordinadas a la política medioambiental del campus y en ocasiones las cuestiones medioambientales pueden destacar como actividad principal. Todos los nuevos desarrollos del campus son sometidos a evaluación ambiental y licenciamiento con agencias ambientales externas, en este sentido, el estudio de impacto ambiental tiene un referente mundial en materia legislativa, en particular en materia de agua, energía, residuos y seguridad.

## 4 | CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones desarrolladas muestran la complejidad presente en una pretensión de aplicar indicadores de sostenibilidad ambiental en el ámbito de la vida universitaria. Se observa que uno de los mayores desafíos enfrentados radica en la triple articulación: entre la docencia, la investigación y la gestión, entre los diferentes sectores profesionales e ideológicos de la propia universidad, y entre las demandas de la sociedad con audaces pretensiones internas. Otro desafío se refiere a la cuantificación y calificación de datos para un diagnóstico relacionado con las dimensiones ambientales frente a peculiaridades inherentes a los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales; la aplicación de metodologías adecuadas que permitan la valoración de la perspectiva local enmarcada en el ámbito nacional y global aún está presente.

Los resultados de la investigación apuntan a un conjunto de datos que muestran y, si no elevan a estas universidades a territorios sostenibles, apoyan la intención de consolidar conocimientos, planes y valores sostenibles, incorporados a las estrategias de gestión. Los cambios institucionales se dan en las universidades de manera recurrente y también contradictoria, por lo que no necesariamente se corresponden con la perspectiva ambiental en sus planes de acción. Desde una perspectiva investigativa, esto puede ocurrir incluso si tenemos, frente a la dirección, perspectivas utilizadas para monitorear los procesos tecnológicos y / o delineadas a la izquierda del marco político, ya sea en la sociedad o en la universidad.

A lo largo del texto se identifican algunos elementos como una herramienta para entender la planificación ante el tema de la sostenibilidad en el contexto de las universidades, sin embargo, se omitieron deliberadamente las conexiones con la sociedad y el medio ambiente, que también constituyen una base para las discusiones. Sin embargo, a nivel de comparación, la investigación relega a la siguiente etapa apuntando a las fortalezas y debilidades de las políticas implementadas. Debe haber sido evidente para el lector que en la presentación de los informes se propusieron con similitudes relevantes e igualmente distintas. De inmediato es posible realizar una aproximación en términos metodológicos, ya que es necesario mejorar los resultados numéricos de los indicadores, para una adecuada comparación entre lo sucedido en la UAB y en Unisinos.

Las iniciativas para institucionalizar la perspectiva de la sostenibilidad en el ámbito de la gestión universitaria ciertamente tienen un nexo o aportes de otros movimientos en marcha de la sociedad, como los movimientos socioambientales y las políticas instituidas por el Estado. En ambas universidades se reconoce que el conocimiento producido es en parte consistente con las metas de sustentabilidad propuestas para la gestión del campus, por lo que quedan desafíos para conciliar los procesos transformadores engendrados por los grupos organizados y los ritmos de la investigación científica en la academia.

## REFERENCIAS

AGUIAR, João V. e BASTOS, Nádía. Uma reflexão teórica sobre as relações entre natureza e capitalismo. *Revista katálysis*. v.15/1, 2012, p. 84-94.

AZNAR MINGUET, P.; ULL, M.A.; PIÑERO, A. y MARTÍNEZ-AGUT, M.P. La sostenibilidad en la formación universitaria: Desafíos y oportunidades. *Educación XX1*, Madrid, n.17/1, 2014, p.133-158.

Benayas, J., Alba, D. y Sánchez, S. 2002. La ambientalización de los campus universitarios: El caso de la Universidad Autónoma de Madrid. *Ecosistemas*, Año XI, nº3, 2002

COSTA, Andrea V.O.; ALMEIDA, Maria F.L. Indicadores de sustentabilidade para instituições de ensino superior: contribuições para a Agenda Ambiental PUC-Rio. Disponível em [http://www.altec2013.org/programme\\_pdf/1515.pdf](http://www.altec2013.org/programme_pdf/1515.pdf)

FLORES, Brenda Á.; GAUDIANO, Édgar J. G. Percepción social de los eventos climáticos extremos: una revisión teórica enfocada em la reducción del riesgo. *Trayectorias*, n.16/39, 2014, p. 36-58.

FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. La solución técnica a los problemas ambientales. *Revista katálysis*. v.15/1, 2012, p. 79-83.

GÓMEZ, Catherine; BOTERO, Camilo M. La ambientalización de la educación superior: estudio de caso en tres instituciones de Medellín, Colombia. *Gestión y Ambiente*, Medellín, v. 15/3, 2012, p. 77-87.

ROBBINS, P. *Political ecology: a critical introduction*. Critical introductions to geography. Malden, MA: Blackwell, 2004.

RUSCHEINSKY, Aloísio. Informação, meio ambiente e atores sociais: mediação dos conflitos socioambientais. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, p. 232-247, 2010a.

\_\_\_\_\_. La cultura del consumo y la desigualdad: nuevos lenguajes y implicaciones para la educación. *Paradigma* (Maracay), v. 31, p. 7-26, 2010b.

\_\_\_\_\_. (Org.) . *Educação ambiental: abordagens múltiplas*. 2ª. ed. Porto Alegre: Penso Ed, 2012.

\_\_\_\_\_. Dos Conflitos Socioambientais às Práticas Políticas em Face de Ecos de Utopia. In: RUSCHEINSKY, Aloísio; MELLO, José L.B.; LOPEZ, Laura C. (Org.). *Atores sociais, conflitos ambientais e políticas públicas*. Jundiaí: Paco Editorial, 2014, p. 13-44.

RUSCHEINSKY, Aloísio; BORTOLOZZI, Arlêude. Educação Ambiental e Alguns Aportes Metodológicos da Copedagogia para Inovação de Políticas Públicas Urbanas. In: PEDRINI, Alexandre G.; SAITO, Carlos H. (org). *Paradigmas Metodológicos em Educação Ambiental*. Petrópolis: Editora Vozes, 2014, p. 47-59.

TAUCHEN, J. A.; BRANDLI, L. L. Gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário. *Revista Gestão e Produção*, v. 13, n. 3, p. 505-515, 2006.

TRIGO, Aline G. M; LIMA, Ricardo da S. X.; Oliveira, Daniel M. **Índice de sustentabilidade socioambiental no ensino social**. *Revista de Administração*. Santa Maria, v. 7, p. 07-22, 2014.



## LA EDUCACIÓN EN ACADEMIAS COMERCIALES EN ZACATECAS, MÉXICO: TESTIMONIOS DE SU IMPORTANCIA COMO MEDIO DE INSERCIÓN LABORAL Y MOVILIDAD SOCIAL PARA LAS MUJERES

*Data de aceite:* 01/09/2021

*Data de submissão:* 11/07/2021

### **José Roberto González Hernández**

Unidad Académica de Contaduría y  
Administración de la Universidad Autónoma de  
Zacatecas. México  
ORCID ID: 0000-0003-0081-7056

### **Yolanda Guadalupe González Carrillo**

Directora de capacitación de la Secretaría  
de las Mujeres de Gobierno del Estado de  
Zacatecas. México

**RESUMEN:** El presente estudio se centra en un análisis histórico del papel de la educación comercial como opción preponderante y pionera de la inserción laboral y movilidad social de las mujeres en Zacatecas, México en el siglo pasado y cómo se desarrolló este modelo educativo hasta su desaparición como opción de formación en el estado. Para ello se ha hecho uso de fuentes secundarias, datos estadísticos y testimonios hemerográficos, además de la revisión de evidencias en acervos documentales particulares y públicos, que permiten contextualizar los orígenes de los estudios comerciales en Zacatecas. Se presentan testimonios de egresadas de academias comerciales del estado de Zacatecas en los que se resalta cómo el estudio de una carrera comercial modificó sustancialmente las trayectorias de vida de muchas mujeres y de su descendencia al permitirles una alternativa de acceso a la vida

laboral.

**PALABRAS CLAVE:** Educación comercial, trabajo femenino, academias comerciales, movilidad social.

### EDUCATION IN COMMERCIAL ACADEMIES IN ZACATECAS, MEXICO: TESTIMONIES OF ITS IMPORTANCE AS A MEAN OF LABOR INSERTION AND SOCIAL MOBILITY FOR WOMEN

**ABSTRACT:** The study focuses on a historical analysis of the role of technical commercial education as a preponderant and pioneering option for labor insertion and social mobility for women in Zacatecas, Mexico in the last century and how this educational model was developed until its disappearance as an educational training option in this state. For this, secondary sources, statistical data and hemerographic testimonies have been used, in addition to the review of evidence in private and public documentary collections, which allow contextualizing the origins of commercial studies in Zacatecas. Testimonies from graduates of technical commercial academies in Zacatecas state are presented, highlighting how studying a technical commercial career substantially modified the life trajectories of many women and their offspring by allowing them an alternative access to working life.

**KEYWORDS:** Commercial technical education, Female work, Commercial academies, Social mobility

## 1 | INTRODUCCIÓN

La incorporación de las mujeres a la esfera laboral y educativa es una realidad, están presentes casi en todos los ámbitos laborales y en todos los niveles educativos. Este suceso es resultado de un proceso histórico en el que aún queda mucho por indagar. El presente trabajo, que forma parte de una investigación más amplia, pretende ser una aportación a la historia de la educación e historia de las mujeres, ya que revisa una de las opciones educativas femeninas en la que poco se ha profundizado: los estudios comerciales. Se revisa cómo durante el siglo pasado los estudios comerciales se convirtieron en uno de los pocos recursos educativos que facilitaron la inserción laboral y la movilidad social de las mujeres en México. Tomando al estado de Zacatecas como referencia de análisis, muestra la importancia histórica de estos estudios como elemento fundamental en la capacitación de cientos de mujeres zacatecanas que, gracias a ellos, se insertaron en la esfera laboral, principalmente en los llamados trabajos de oficina y con ellos tuvieron acceso a una mejora sustancial de su nivel de vida y de sus descendientes. Algunos de los testimonios de estas mujeres se representan como evidencia de este fenómeno. Para este trabajo se recopilieron datos estadísticos, evidencias hemerográficas y testimonios orales que permitieron llegar a la conclusión de que el estudio de una carrera comercial constituyó un medio de mejora de nivel de vida de quienes los cursaron, especialmente para las mujeres.

## 2 | MARCO TEÓRICO

En el aspecto educativo, la división sexual ha jugado un papel preponderante ya que históricamente se ha educado tanto a hombres como a mujeres de forma diferenciada y en espacios diferenciados, de acuerdo con Sánchez se debe a la influencia sociocultural (2003, 244). La construcción de género es pues un aspecto importante que hay que considerar en la elección de profesiones que hacen los hombres y las mujeres (SÁNCHEZ, 2003, p.153), y ha sido consecuencia de

...la función social de la escuela como instancia de reproducción legitima la permanencia de la división genérica de profesiones y oficios, práctica que propicia la ubicación de las mujeres en oficios y profesiones ad hoc a su condición de género. (SÁNCHEZ, 2003, p. 136)

La educación, por tanto, de manera sutil e imperceptible define la orientación vocacional de las personas. La misma autora entiende este proceso como un asunto multifactorial, en donde el nivel de ingresos, la escolaridad y ocupación de los padres además del lugar de residencia, resultan determinantes en las oportunidades educativas:

De ahí que las oportunidades educativas y la capacidad de permanecer y concluir los estudios en el sistema escolar se encuentran pautadas por las condiciones estructurales y culturales más que por la voluntad y deseo del educando. (SÁNCHEZ, 2003, p. 138)

Por esa razón, hay una concentración de mujeres matriculadas en campos del

conocimiento concretos, en el caso que ocupa el presente trabajo, los estudios comerciales.

El enfoque teórico del presente trabajo aborda la problemática desde la educación y capacitación. Se parte de la premisa de que el acceso a la educación permitió a las mujeres integrarse a nuevos espacios de actuación, que en el caso de la educación comercial sería el acceso al trabajo remunerado en oficinas (GUTIÉRREZ, 2013). Además, el acceso a estos empleos acarrió para algunas de ellas independencia económica y movilidad social. La perspectiva de trabajo verifica la hipótesis de que el mayor nivel de instrucción y capacitación de las mujeres trae por consecuencia una mayor participación laboral. La relación entre trabajo femenino y nivel de instrucción y/o capacitación es poco abordada en la literatura sobre el tema y los estudios que la establecen resaltan la importancia que tiene el nivel de estudios y la capacitación en la incorporación, permanencia y desplazamiento de las mujeres de un sector económico a otro, de un trabajo a otro o de un nivel jerárquico a otro. Este enfoque es útil, en tanto permite observar cómo es que la especialización en una tarea, en este caso las tareas de oficina, puede abonar para la permanencia de las mujeres en un espacio que es demandado por los varones. El proceso de feminización de estos espacios laborales iniciado a finales del siglo XIX se vio cristalizado en los años treinta y no pudo ser revertido, sino que se reforzó a través de una mayor demanda de especialización que, a su vez, requería mayor instrucción y capacitación. La educación comercial facilitó el acceso de las mujeres a estos requerimientos.

González plantea que al estudiar el trabajo femenino hay que considerar la influencia que tienen en las mujeres trabajadoras distintos ámbitos relacionados con la construcción del género tales como la fecundidad, el estado civil, la edad, la educación y la familia, ya que estos factores son condicionantes para la permanencia en los espacios laborales; aduce también que, al realizar estudios sobre mujeres trabajadoras, se traslapan aspectos puramente económicos con demográficos, culturales, históricos, psicológicos, etc., lo que hace de la actividad laboral femenina un problema multidimensional (1997,p.200).

### **3 I BREVE RESEÑA HISTÓRICA**

Para el análisis histórico de los estudios comerciales en Zacatecas se inicia su revisión desde las primeras academias comerciales instaladas en el estado a principios del siglo pasado y hasta el año 2015 en que se cerró el último programa de educación comercial. En este periodo esta opción educativa vivió cuatro etapas: génesis, consolidación, auge, declive y cierre.

#### **Génesis**

En Zacatecas al igual que en la capital de la república las primeras instituciones encargadas de impartir educación comercial aparecen durante el porfiriato. Desde 1905 y hasta 1947 se puede dar seguimiento a unas 22 academias comerciales en el estado. Entre todas, la más destacada sin duda fue la Escuela Normal para Profesoras y Profesores que

se constituyó como el pilar público de la enseñanza comercial en Zacatecas, a pesar de que la preparación comercial era complemento de la labor de formación de los futuros maestros. Uno de los aspectos dignos de destacar es que la Escuela Normal Mixta fue la encargada de validar los estudios comerciales realizados en los establecimientos particulares del estado, siempre y cuando se sujetaran al plan de estudios vigente.

Desde sus orígenes la educación comercial se sostuvo de los y las jóvenes que iban de las localidades rurales a las cabeceras municipales o a la capital del estado. Por ejemplo, en la capital zacatecana, jóvenes de las localidades aledañas venían a inscribirse a las academias comerciales capitalinas; querían aprovechar las ventajas que ofrecía este tipo de educación que prometía insertarse de manera rápida al trabajo y la naciente estructura de servicios parecía ser el sitio adecuado para esos fines.

En la década de los cincuenta, en Zacatecas no era sencillo tener un título profesional, por tanto, las y los jóvenes zacatecanos tenían que optar por las alternativas educativas que estaban a su alcance, aquellas que no implicaban un desembolso oneroso para sus familias y que les permitieran insertarse en un corto plazo al trabajo productivo.

Lo anterior va de la mano con los cambios a nivel nacional pues desde 1940 y hasta 1958 la economía comenzó un proceso de terciarización. Marina Chávez comenta que el fenómeno de la terciarización y el empleo femenino van unidos y asienta que el arribo de las mujeres de clase media con mayor escolaridad ha propiciado la feminización de los mercados laborales. Lo que argumenta la autora es que a partir de los sesentas las mujeres vivieron un cambio profundo en las normas sociales. Al referirse a la escolaridad de las mujeres comenta que: “La mayor escolaridad de las mujeres es la base sobre la cual se ha cimentado su entrada y permanencia en el mundo laboral” (2010, p. 64).

## **Consolidación**

Entre 1950 y 1965 se establecen y consolidan la mitad de las academias que operaron en el estado durante el periodo de auge (unas 20 academias). Su expansión territorial permitió el acceso a jóvenes de distintos municipios a la educación para el trabajo en los crecientes servicios públicos y privados de poblaciones pequeñas y cabeceras municipales. Hacia 1965 existían academias al menos en 6 municipios del estado: Jerez de García Salinas, Fresnillo, Guadalupe, Zacatecas, Jalpa y Calera de Víctor Rosales.

A nivel local como a nivel nacional el acceso a “espacios masculinos”, donde el empleado (varón) era relacionado con el trabajo intelectual (habilidad mental) tuvo una relación estrecha con el grado de estudios y la capacitación de las mujeres, aun así, una vez capacitadas se consideraba que las mujeres sólo ejecutaban un trabajo mecánico y repetitivo. Sin embargo, las mujeres comenzaron a trabajar con mayor frecuencia como empleadas, y el trabajo de oficina se enunció cada vez más femenino (LÓPEZ, 2003).

De la misma manera que el trabajo en las fábricas se consideró adecuado para las mujeres cuando se necesitó de mano de obra y la profesora aceptada cuando faltó personal

docente, se descubrió que la destreza, paciencia, y docilidad de las mujeres las hacía idóneas para la oficina (BENÉT, 1972). Sin embargo, fueron estrictamente seleccionadas, y como el salario otorgado fue menor, el ahorro fue grande al contratar mujeres. Ello estimuló aún más su utilización en las labores de oficina.

Por otro lado, existía la creencia que el matrimonio y la maternidad provocarían el abandono del trabajo asalariado, lo que le daba la característica de temporalidad al trabajo desempeñado (QUEIROLO, 2012). Por tanto, se creó la idea de que el trabajo femenino era un complemento en lo salarial, era provisional en la vida de la mujer y secundario en sus tareas de género. A estos supuestos se añaden el que las mujeres en el trabajo eran más baratas y menos productivas que los hombres, y que solo eran aptas para el trabajo en ciertos periodos de vida (cuando eran jóvenes y solteras) además de que solo eran idóneas para ciertos tipos de trabajos (no cualificados, eventuales y de servicio) (SCOTT, 2005).

Bajo estas consideraciones, luego de su consolidación como opción educativa y de integración laboral de numerosas mujeres mexicanas y zacatecanas, las academias vivieron alrededor de treinta años de auge en su matrícula, vinculación productiva y prestigio social.

#### Auge

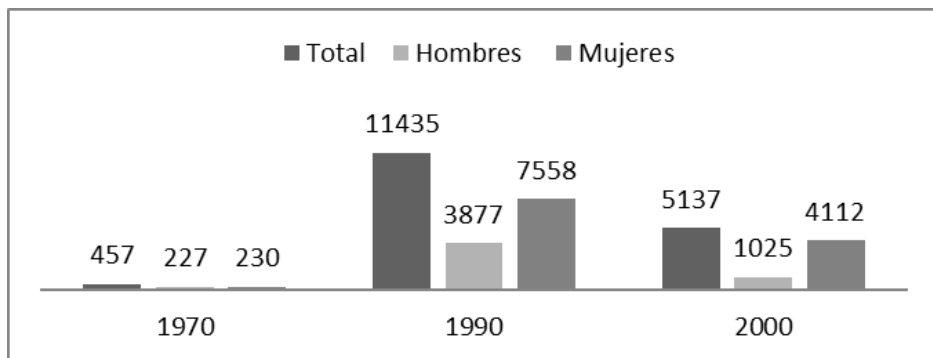
De 1966 a 1995, durante su etapa de auge las academias tuvieron su máxima matrícula pues llegaban a tener en promedio 50 alumnos por grupo. La implementación de políticas de control de la natalidad, cambios incipientes en materia de igualdad formal, el grado de urbanización que cambió al país o la vertiginosa expansión del sector servicios que absorbió a los jóvenes egresados de las academias fueron factores que permitieron la proliferación de instituciones de educación comercial privadas y del alumnado que eligió esta opción educativa. Así las mujeres fueron incrementando su participación de manera sustancial en los ámbitos educativos y laborales, en estos últimos predominantemente en el sector servicios.

En lo local el crecimiento del número de academias y de su alumnado se explica también porque abren escuelas en localidades donde las opciones de profesionalización eran remotas.

En el periodo auge operaban 43 academias comerciales en todo el estado, tanto de sostenimiento privado como público. Estas academias se distribuían en las áreas urbanas o cabeceras municipales más importantes. Este hecho garantizaba dos cualidades de los estudios comerciales que los hicieron tan exitosos: la accesibilidad y el ahorro. Estas cualidades se acrecentaban tratándose de las alumnas mujeres que vivían en cabeceras municipales o localidades rurales alejadas, pues la inversión en su educación no era aún del todo aceptada (sobre todo si había que trasladarse a la capital estatal), además de que, en el largo plazo, se consideraba gasto inútil dada la conversión casi segura de las mujeres hacia el mundo del hogar y cuidados familiares.

Hacia inicios de los años ochenta la matrícula se disparó. Las academias con más población estudiantil llegaban a tener hasta 200 alumnos, es el caso de la Academia Sor

Juana Inés de la Cruz de Zacatecas y la Academia Pitman de Guadalupe. El egreso de hombres y mujeres de las carreras comerciales fue significativo, como puede verse en la Gráfica 1, así como también se puede observar la feminización de este tipo de estudios y, por ende, de la ocupación.



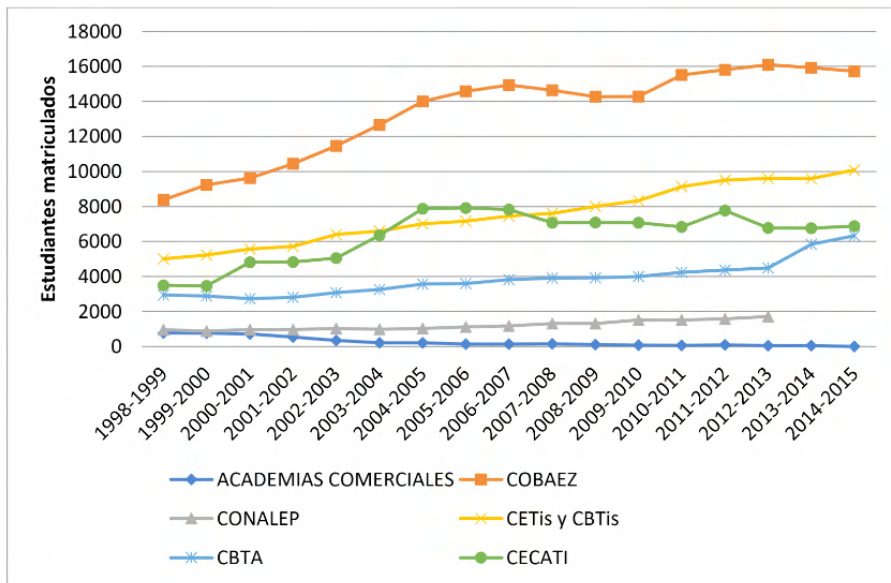
Gráfica 1. Evolución de la población con estudios comerciales en Zacatecas (1970-2000).

Elaboración propia: Fuente: INEGI (2005).

## Declive y Cierre

A partir de 1995 comienza la etapa de declive, la revolución tecnológica está en marcha, los mercados laborales se modifican con la consolidación de las políticas neoliberales y la globalización, pero un elemento fundamental que provocaría el declive de la educación comercial provino desde el mismo sector educativo. Las academias comerciales resintieron fuertemente la creación de bachilleratos tecnológicos con opciones terminales. A la par de la caída de la matrícula de las academias de antaño, se instalaban en las cabeceras municipales planteles del llamado bachillerato tecnológico, en el que se cursaba la preparatoria con una opción terminal o carrera técnica que convertía al joven egresado en un técnico especializado y con opción de continuar su educación superior si le era posible. Entonces ya no era necesario desplazarse hasta la capital si se tenía la intención de cursar la preparatoria, en miras de continuar con una carrera profesional.

La Gráfica 2 pretende ilustrar el desarrollo de este proceso de sustitución al mostrar cómo los estudiantes de bachillerato tecnológico y otras carreras técnicas terminales (COBAEZ, CETis, CBTis, CBTA, CECATI, CONALEP) aumentan considerablemente en el estado mientras aquellos que optaron por estudios comerciales disminuyen hasta su extinción.



Gráfica 1. Desarrollo de la matrícula de los Bachilleratos Tecnológicos y de las Academias Comerciales en el estado de Zacatecas (1998-2015).

Elaboración propia. Fuente: Estadísticas de Capacitación para el Trabajo y Bachillerato Tecnológico, Departamento de Estadística, Subsecretaría de Planeación y Apoyos a la Educación, SEDUZAC.

A partir de 1996 las academias comerciales enfrentaron un acelerado declive que las llevó a una larga agonía que concluyó en el cierre total de esta opción educativa. De 1996 a 2008 cerraron 26 academias, el equivalente al 57.8% del total histórico del auge que, aunado al 24.4% de clausuras en la etapa anterior, totalizan la desaparición del 82.2% de las academias que alguna vez fueron pilar de la educación de las mujeres.

De acuerdo con los registros oficiales en 2016 aún continuaban vigentes las claves de ocho academias. La última academia en tener alumnos inscritos para la instrucción comercial fue la Academia Comercial América del municipio de Noria de Ángeles en el ciclo escolar 2014-2015, último ciclo lectivo de existencia de esta opción educativa. Algunas de las academias con clave vigente continúan su tarea educativa, pero ofreciendo sólo educación preparatoria.

Al final, el auge de las secretarías formadas en las academias comerciales había terminado, no sin dejar sensaciones de tristeza entre quienes entregaron gran parte de su vida a las instituciones que les educaron. Rafael Montes así lo denota:

Poco a poco, la tecnología ha desplazado a las secretarías; [...] fue la tecnología la que acabo con las secretarías, con esas que estaban capacitadas para suplir inclusive al jefe en caso de emergencia, aquellas que sabían hablar inglés, que podían tomar dictados con taquigrafía y escribir una carta con una mecanografía impecable sin ver la hoja, sin corregir, sin faltas de ortografía, que sabían contestar una llamada telefónica, pero sobre todo

## 4 I TESTIMONIOS DE EGRESADAS DE LAS ACADEMIAS

Para la realización de este trabajo se realizaron 16 entrevistas a distintos actores de la educación comercial en Zacatecas entre fundadores de academias, exmaestros y egresados y egresadas de academias. Los testimonios de las egresadas reflejan entre otras muchas cosas, la influencia paterna o materna al optar por los estudios comerciales, la renuncia al sueño de estudiar otra carrera, las dificultades para trasladarse, pagar sus colegiaturas, sus inicios laborales, las complicaciones a las que tuvieron que enfrentarse debido a la decisión o la necesidad de ser esposas y/o madres trabajadoras, la renuncia o la permanencia en el ámbito laboral, así como el reconocimiento de que el resultante de haber realizado estos estudios fue en su momento, el único sostén económico familiar.

Las entrevistadas vivieron en carne propia la difícil transición de ser una niña que estudia para insertarse de forma temprana a un ámbito laboral, donde los puestos de decisión eran y aún son ocupados generalmente por varones. Se sienten afortunadas de haber optado y/o culminado “aunque sea” una carrera comercial. Algunas de las entrevistadas alcanzaron a beneficiarse de los beneficios de un Estado que brindaba estabilidad laboral a través del otorgamiento de bases e integración a los sindicatos, lo cual trajo beneficios a futuro, quedando protegidas en los períodos de crisis, las transiciones tecnológicas y la demanda de nuevos perfiles laborales y, sobre todo, al auge de las credenciales.

Es recurrente en los testimonios cómo el aspecto económico incidía en la decisión de optar por los estudios comerciales, era preferible pagar dos o tres años una colegiatura, que invertir en tres años de secundaria, dos de preparatoria y cinco de carrera profesional universitaria.

Por motivos de espacio para este artículo se presentan solo algunos fragmentos de los testimonios obtenidos.

El primer testimonio es de Laura de 54 años quien realizó sus estudios comerciales de 1974-1977 (durante la etapa de auge), es originaria de una localidad rural de Zacatecas. Hija de campesinos, resalta en su relato como tuvo la necesidad de trasladarse de su localidad hacia la ciudad de Zacatecas para poder realizar sus estudios comerciales:

Soy hija de un campesino y vivíamos en una comunidad, yo me venía de allá, pero me estaba los ocho días aquí con una tía, muy buena persona, ella nos veía a mí y otras primas como si fuéramos sus hijas, nos compraba de todo. Nosotros éramos muy pobres, en aquel entonces no teníamos ni para zapatos, traíamos unos zapatos bien ¡uhhh!, y regalados a veces; mi abuelita era la que nos compraba ropa porque la verdad mi papá como campesino no buscaba otra forma de vida; él solamente se limitaba a tener lo que había en el rancho, en la comunidad, nada más. Por ejemplo, la siembra, era lo único que había, nada más frijol y tortilla era lo que comíamos. [...] La idea de entrar a la academia fue mía, yo quería estudiar, a mí siempre me llamó mucho



la atención el estudio, es que, una prima hermana más grande que yo, ella estudió en la academia, incluso yo le veía sus libretas tan acomodadas, ¡tan bonitas! que a mí me llamaba mucho la atención. (Laura, Entrevista personal, abril 2014)

Para Laura, aunque le gustaba mucho lo que aprendió en la academia, lo que más recuerda fueron las dificultades para el pago de sus colegiaturas y aunque no recuerda el monto de lo que cobraban centra su relato en el aspecto de las carencias económicas:

Mi papá se acomodó y empezó a trabajar en la construcción y-él empezó a traer dinero; ya de ahí empezamos a vivir de una manera un poco diferente. Entonces él me empezó a dar para los libros. Pero (al principio) puros apuntes, porque yo para libros, no tenía, ya después como en segundo año él empezó a darme para la colegiatura, pero siempre me acuerdo que me retrasaba y batallaba. [...] Igual que otras, en ese tiempo, no sólo era yo, eran varias las que batallaban con la colegiatura. Nos mandaban allá apartito, “venga para acá necesito hablar con usted”, ya sea Lupita porque era la encargada de cobrar las colegiaturas, la hija, o también la misma directora, la señora Nico, así le decíamos la señora Nico; y entonces nos decía que ya estábamos retrasadas y ya p’os nosotros le hacíamos la lucha; me acuerdo que yo creo era mi tía la que me daba. [...] Tenía uno muchas carencias, no salía uno hasta de la misma ropa, la lavaba uno y se la volvía a poner, porque no tenía, al menos yo no tenía ropa, entonces con muchísimas carencias estudié la academia. Y luego estaban los de tercer año y yo los veía y decía, ¿cómo me veré yo?, ¿si llegare a terminar el tercer año?, gracias a dios si lo terminé. Mi título es de Contador Privado. (Laura, Entrevista personal, abril 2014)

En principio el caso de Laura es un ejemplo de la importante captación de alumnado por parte de las academias de jóvenes provenientes de las áreas rurales del estado. Pero lo más importante es que ella fue una de las jóvenes que aprovechó esta educación para lograr integrarse a las filas de la clase media zacatecana y a las áreas urbanas.

Laura desde que culmina sus estudios se quedó en la cabecera municipal de Guadalupe, a vivir y a laborar, nunca regresó a su comunidad. A pesar de que obtiene su título de Contador Privado, nunca ejerció como tal, los trabajos que desempeñó los realizó con la función de Secretaria y aunque al casarse un año después de haber terminado sus estudios y ya trabajando, decide retirarse del ámbito laboral, la necesidad económica y el alcoholismo de su esposo la obligó a reinsertarse, convirtiéndose en una mujer casada, madre y trabajadora.

En voz muy baja hace referencia que a pesar de que ha estado laborando por muchos años en la Presidencia Municipal de Guadalupe ahora ha sido desplazada de sus funciones como secretaria por una persona más joven. Ahora encargada de la atención al público, del turno vespertino en la biblioteca espera pacientemente con su tejido en la mano, su jubilación.

El segundo testimonio resalta cómo las egresadas comenzaban a mejorar las condiciones de vida de su familia entera, hasta que llega el matrimonio y los hijos. En este caso, estudiar la academia comercial fue también un gran apoyo cuando al decidir

divorciarse debe sacar adelante a sus hijos. También se denota que su deseo de ser médica se desvaneció por limitaciones económicas y por los dominantes papeles de género. La entrevistada Graciela agradece a sus estudios haber podido aportar a su familia y ser medio de independencia económica y personal:

En mi primer trabajo no recuerdo cuánto ganaba, pero no era mucho, cuando empecé a trabajar en la Secretaría ganaba \$465 pesos quincenales, pero llegué a ganar millones cuando aún no se le quitaban los ceros al peso. Cuando era soltera y trabajaba daba dinero a la casa, comencé a comprar cosas para el entretenimiento de todos, compré una tele, un estéreo, música, y mis hermanas como no trabajaban se les hacía un mundo que yo llegara con música, me pedían de un disco y de otro. [...] Cuando estaba casada gastaba mi dinero en el hogar porque mi ex marido siguió con su vicio y sólo trabajaba para él, así que yo amueblé la casa a mi gusto y veía las necesidades del hogar y me empecé a desligar y llegamos al divorcio. (Graciela, Entrevista personal, abril 2015)

Graciela hace un reconocimiento a esta preparación, como un medio que tuvo para insertarse en la esfera laboral y poderse jubilar y, en general, poder salir adelante:

Le agradezco a los estudios comerciales y a la insistencia de mi padre, gracias a eso estoy jubilada, nunca lo toma uno en cuenta, ya hasta que ve la situación, las consecuencias y aun que mi ideal hubiera sido ser médico, mínimo de enfermera, no alcanzaba la economía, pero esto me ha dejado a mí satisfacciones por que encontré la contabilidad, a lo mejor si me hubieran manejado por ese lado había sido también muy satisfactorio. (Graciela, Entrevista personal, abril 2015)

Por otro lado, no se encontró testimonio en contra de la utilidad de lo aprendido en las academias, todas las entrevistadas coincidían que en estos centros educativos aprendían cosas que en el trabajo se utilizaban, esto les daba una ventaja para insertarse en el mundo laboral y ampliar sus expectativas de vida.

Fue ahí en la academia (aun estudiando) cuando de BANCOMER (Banco de Comercio) fueron a solicitar una persona que supiera taquigrafía, ahí fue cuando yo me quedé a trabajar [...] y, muy bonito, me gustó mucho la mecanografía y ahí (en mi trabajo) estaba aprendiendo, aprendiendo y aprendiendo. [...] Llegué a ser la secretaria del gerente en el banco, sí, estuve muy contenta. [...] Todo lo que aprendí en la academia me sirvió mucho sí, ahí me sirvieron, pero bien, por eso duré, porque las cartas, los oficios, a archivar nos enseñaron perfectamente, entonces era sencillo tener todo rápido lo que solicitaban en la oficina. Es muy bonito trabajar. (Ana, Entrevista personal, mayo 2015)

A Ana en la obtención de su primer empleo se le practicó un examen de conocimientos en donde todo lo aprendido en la academia le ayudó a conseguirlo, el aprendizaje en su trabajo y sus conocimientos la llevaron a ocupar el puesto más deseado: “ser la secretaria del gerente”.

Como se puede leer entre líneas en los anteriores testimonios las egresadas de la carrera comercial se insertaban rápidamente al trabajo, la apertura de instituciones públicas

y bancos en los años 50's y 60's en Zacatecas beneficiaron y facilitaron la consecución de empleos:

Integrarme al trabajo fue muy rápido, 15 días, yo salí feliz y encantada de todo lo que había vivido esos tres años y convencida de que me había gustado, fue nuestra graduación en julio, en agosto iban a abrir el CETis 113 y empecé a trabajar de secretaria, [...] a los 16 años empecé a trabajar en el Banco de Comercio (BANCOMER). [...] Yo fui y solicité, habíamos ido mi mamá y yo a hacer un depósito, me latió subí al área de Recursos Humanos, llené mi solicitud, al día siguiente hice mi examen, a la semana que había hecho mi examen me hablaron [...] Yo iba a ser secretaria de la Gerencia y cajera de apoyo. Me adapté rápidamente [...] me entusiasmaba el hecho de que iba a trabajar, me daba mucha ilusión, tanto que de momento ya no pensé en seguir estudiando, me gustaba lo que estaba haciendo, había terminado por gustarme lo que había estudiado. (Alejandra, Entrevista personal, julio de 2014)

Sin embargo, a pesar de obtener trabajos que les alcanzaban a remunerar de forma adecuada, su vida laboral se complicaba con el matrimonio y la llegada de los hijos, lo que hace su permanencia en los espacios laborales aún más loable.

Yo agarré mi trabajo luego, luego. Terminé la academia y agarré mi trabajo a los 17 años, agarré base, entonces yo apoyé a mi hermana para que continuara estudiando. A ella se le facilitaron más las cosas. A los ocho años de trabajo fue cuando me casé, entonces tenía también otro trabajo en la recepción de (el hotel) Paraíso Caxcán, tenía doble plaza, una del estado y otra federal. A las cuatro entraba al hotel y salía a las 11 de la noche, pero yo me embarazo casi luego luego que me casé, y ahí empezaron las dificultades, se me hizo difícil la maternidad, hasta tenía que llevarme los niños al trabajo, me levantaba, cambiaba mi niño y ahí voy con él a la escuela. Cuando mi esposo pierde su trabajo fue todo muy difícil, [...] pero mi mamá nos apoyó mucho, de manera incondicional; cuando nos casamos ambos teníamos dobles sueldos, pero ¡no guardamos!, gastábamos a diestra y siniestra, honestamente. Y cuando esto sucede empezamos a batallar. Él se viene a Zacatecas porque le ofrecieron un trabajo, y fue muy difícil porque haga de cuenta que teníamos dos casas y él me dice "mija, renuncia, para que te quedes con los niños", y yo dije ¿renunciar?, yo le dije "mira, si el sueldo que te van a pagar solventa entonces sí, si no, pues no". Y veíamos que no. Yo busco y hago mi solicitud de cambio a Zacatecas. (Cristina, Entrevista personal, junio de 2015)

Cristina continúa trabajando aun luego de más de treinta años de experiencia como secretaria de una escuela pública en Zacatecas.

Recurrente es también el hecho de que las mujeres entrevistadas aspiraban a estudiar disciplinas imposibles para su condición económica y para las apreciaciones de papel de las mujeres en su tiempo. Sin embargo, la insistencia de los padres y en especial de las madres permitieron que entraran a la academia comercial como un medio de asegurarles un futuro sin tantas privaciones.

Cuando nosotros estábamos en la secundaria, mi mamá todas las tardes nos mandaba a estudiar taquigrafía y mecanografía, [...] porque en las tardes mi tía Lanchita daba clases extras para personas que sólo deseaban aprender

taquigrafía y mecanografía; hubo gente que de allí salió de con ella directo a un trabajo, a un ¡buen trabajo!, [...] muchísimas en la Universidad. Nos mandaba todas las tardes a aprender porque a ella le gustaba y a nosotros pues, también nos gustó, estudiar eso. [...] tendría unos 16 años, yo estaba en la secundaria. [...] Yo quería estudiar para educadora, pero mi mamá [...] (me dijo) ¡mira, vete a la academia!, y como mi abuelita nos costeaba la carrera a todos los nietos que entrábamos ahí, no nos cobraba y muchas veces, hasta ella misma nos compraba las libretas, fue muy buena persona. (Blanca, Entrevista personal, abril 2015).

Uno de los aspectos que también resalta en los testimonios de mujeres egresadas de academia comercial es el agradecimiento a muchas personas cercanas a la actividad educativa (dueños, directoras, profesoras, parientes) que de forma solidaria apoyaron a estas mujeres proporcionándoles los medios materiales y el apoyo emocional que requiere el estudio y que no tenían en sus hogares de origen.

Por último, María actualmente tiene 80 años, egresada de la generación 1958-1960 (periodo de consolidación) de una academia de la capital del estado, ella resalta en su relato cómo las mujeres se animaban las unas a las otras a estudiar y trabajar, además de cómo esta opción se presentó como única y representó no sólo oportunidades de trabajo sino movilidad social y estabilidad financiera.

En su testimonio hace referencia al esfuerzo que realizó para trabajar y estudiar al mismo tiempo, lo cual no le dejó tiempo para socializar como cualquier estudiante:

Yo empecé a trabajar en la tienda de telas que estaba en (el jardín) independencia, la que es ahora una tienda de mercería [...] Le echaba yo muchas ganas a estudiar y trabajar. Así que ponía el reloj a las tres de la mañana y me venía yo aquí a la sala a hacer la tarea de taquigrafía, y como 15 o 20 minutos para las siete ya me iba a la clase de español y aritmética. [...] El ambiente en la academia era muy bonito, [...] no hice mucha vida social con mis compañeras [...] porque yo tenía que trabajar, y mi horario era de diez a dos de la tarde y luego de cuatro a ocho, pero a mí me dejaban llegar a las cinco. Acabándose la clase yo me iba al trabajo, no socialicé mucho con las muchachas por ese detalle. (María, Entrevista personal, mayo 2014)

Los estudios comerciales les abrían oportunidades de trabajo que no hubieran tenido sin ellos, en el caso de María eso se hizo evidente pues de inmediato obtuvo excelentes trabajos.

Y luego Luisa me dijo: ¡hay vacantes en teléfonos!, tal día van a hacer el examen, ve con María M.; que en paz descansa, era la del sindicato, dile que yo te mando, para que te puedan (tomar en cuenta) para el examen. Y ya hice el examen, a los poquitos días que salí de la academia, que sería, como a los ocho días más o menos, no recuerdo la fechas pero, ahí más o menos, me llamaron a examen. Y luego, Roberto mi hermano trabajaba en Recursos Hidráulicos me dijo que iba a haber examen para secretaria, que ya me había propuesto; y me dijo, tal día y tal día, y también allí en teléfonos tal día es el examen, ¡válgame Dios! casi ¡juntitos, juntitos! uno a otro, y en los dos hice examen, y en los dos con el favor de Dios me quedé, me aceptaron. Y ahí me tiene, hay ¿en cuál me quedaré?, ¡hay Dios! [...] No pues las muchachas dicen

que tales y cuáles son las condiciones de Teléfonos y que hay jubilación, y hay muy buenos sueldos, mejor que otros por acá, y dijo mi hermano: ¡pues me tienes que decir, porque yo le tengo que decir al ingeniero si vas o no vas! y toda la noche estuve pensando y al otro día, no, pues me quedo en Teléfonos. Y ahí empecé el 19 de septiembre de 1960, y me jubilé el día 5 de mayo de 1990. (María, Entrevista personal, mayo 2014)

María ejemplifica la estabilidad e independencia financiera, que proporcionó la educación comercial a algunas jóvenes. La entrevistada se jubiló a los 30 años de servicio, comenta también que no fue porque deseara hacerlo, sino porque al ser madre soltera de dos niños, no obtuvo más apoyo familiar por parte de su madre para el cuidado de sus hijos y además tuvo que tomar la decisión de jubilarse después de que esta falleciera. Entonces tuvo que optar por la jubilación para así poder dedicarse a las actividades de cuidado de tiempo completo.

## 5 | CONCLUSIONES

Gracias a que las academias comerciales privadas desarrollaron un modelo educativo eficiente, bien vinculado al sector productivo, la colocación laboral de sus egresadas fue un proceso rápido y exitoso, ello que permitió su crecimiento y expansión territorial. De esta forma, los estudios comerciales se posicionaron velozmente como una opción económica y rápida de incorporación al mundo del trabajo asalariado para los y las jóvenes, pero en especial para las mujeres.

Algunas características de esta oferta educativa tales como su corta duración, flexibilidad de horarios y aceptación de alumnado con sólo educación básica (primaria y posteriormente secundaria), además de su orientación hacia funciones con alta carga simbólica de género contribuyeron, a la predominancia de mujeres en sus aulas. Lo anterior contribuyó finalmente a que la gran mayoría de las egresadas tuvieran durante su vida un medio de subsistencia social y económicamente bien valorado que les permitió mejorar sus condiciones de vida, hacer frente a adversidades que se les presentaban y legarles a sus hijos educación y la posibilidad de un nivel de vida muy superior al que tenían las egresadas tal y como lo manifestaron los testimoniales presentados en este trabajo.

## REFERENCIAS

BENÉT, Mary. **El Guetto de las secretarias**. España: Kairós, 1972.

COPPER, J.; DE BARBIERI, T.; RENDÓN, T.; SUAREZ, E. y TUÑÓN, E. (Comp.). **Fuerza de trabajo femenina urbana en México**. Características y tendencias. México: Miguel Ángel Porrúa, 1989.

CHÁVEZ, Marina. **Trabajo femenino, las nuevas desigualdades**. México: UNAM/ Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

GARCÍA, Brígida. **Mujer, género y población en México**. México: El Colegio de México, Sociedad Mexicana de Demografía, 2000.

GONZÁLEZ, María Luisa. **Mitos y realidades del mundo laboral y familiar de las mujeres mexicanas**. México: Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1997.

GUTIÉRREZ, Norma. **Mujeres que abrieron camino, La educación femenina en la ciudad de Zacatecas durante el porfiriato**. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2013.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. **Indicadores Sociodemográficos de Zacatecas (1930-2000)**. México: INEGI, 2005.

LÓPEZ, Abel Ricardo. Empleados, mujeres de oficina y la construcción de las identidades de clase media en Bogotá, 1930-1950. **Anuario colombiano de Historia Social y de la cultura**, Bogotá, N. 30, pp. 223-262, junio 2003.

MONTES, Rafael. Aquellas academias que formaban secretarías ejecutivas bilingües. **El Financiero**, México, D.F., 15 julio 2014.

QUEIROLO, Graciela A. Mujeres en las oficinas. Las empleadas administrativas: entre la carrera matrimonial y la carrera laboral (Buenos Aires, 1920-1950). **Diálogos**, Brasil, v.16, n. 2, pp. 417-444, mayo-agosto 2012.

SÁNCHEZ, Alma. **La mujer mexicana ante el umbral del siglo XXI**. México: UNAM, 2003.

SCOTT, Joan W. **La mujer trabajadora del siglo XIX**. Vol. 4 de Historia de las mujeres. México: Taurus, 2005. Disponible en [http://www.fhuc.unl.edu.ar/olimphistoria/paginas/manual\\_2009/docentes/modulo1/texto3.pdf](http://www.fhuc.unl.edu.ar/olimphistoria/paginas/manual_2009/docentes/modulo1/texto3.pdf). Consultada en 28 marzo 2015.

#### **Archivos consultados:**

- Particular de Luis Eduardo Luévano Vega.
- Archivo Histórico de la Benemérita Escuela Normal "Manuel Ávila Camacho"- AHBENMAC.
- Acervo Hemerográfico de la Biblioteca "Mauricio Magdaleno"- AHBMM.
- Archivo del Departamento de Centros de Capacitación para el trabajo de la Secretaría de Educación del estado de Zacatecas. SEDUZAC- ADCC.
- Archivo del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas- APLEZ.

#### **Entrevistas presentadas:**

- Laura, Entrevista personal, abril 2014.
- Graciela, Entrevista personal, abril 2015.
- Ana, Entrevista personal, mayo 2015.

Alejandra, Entrevista personal, julio de 2014.

Cristina, Entrevista personal, junio de 2015.

Blanca, Entrevista personal, abril 2015.

María, Entrevista personal, mayo 2014.

# CAPÍTULO 14

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS COMO FERRAMENTA PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: UM DIAGNÓSTICO NO IFMA CAMPUS SANTA INÊS

*Data de aceite: 01/09/2021*

*Data de submissão: 17/07/2021*

**Genilton Luis Freitas Marques**

Universidade Estadual do Maranhão  
Santa Inês – MA

<http://lattes.cnpq.br/2400896346481098>

**RESUMO:** Para demonstrar o alcance da implementação das políticas públicas se faz necessário compreender os índices elevados de desigualdade social, e assim surge a inquietação: A desigualdade social pode ser reduzida com a implementação de políticas públicas de ações afirmativas? Com o objetivo de analisar os dados relevantes e verificar como as ações afirmativas são fomentadas para garantir a redução da desigualdade social foi realizada a pesquisa descritiva, de caráter quantitativo, aos servidores do IFMA na cidade de Santa Inês-MA. O estudo apresentou dados, dos anos de 2016 a 2018, da reserva de vagas para PP (preto ou pardo) e PCD (pessoas com deficiência) nos concursos para servidores, análise da forma de acesso dos alunos provenientes de cotas, discussão sobre a abrangência das políticas de assistência estudantil aos discentes cotistas e as ações desenvolvidas pela instituição na promoção da igualdade racial e de inclusão escolar dos alunos com necessidades especiais. A pesquisa cria bases futuras para uma análise no planejamento orçamentário da instituição com vistas à verificação e garantia de recursos na

aplicação de ações afirmativas e assim conclui-se que o IFMA Campus Santa Inês, mesmo com uma deficiência identificada no processo seletivo de discentes cotistas PPI (pretos, pardos e indígenas), tem garantido o acesso e a permanência de grupos sociais historicamente excluídos com a aplicação das políticas de ações afirmativas em conjunto com as políticas de assistência estudantil, contribuindo para a redução da desigualdade social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas, Ações Afirmativas, Desigualdade Social.

### PUBLIC POLICIES ON AFFIRMATIVE ACTION AS A TOOL FOR THE REDUCTION OF SOCIAL INEQUALITY: A DIAGNOSIS AT IFMA CAMPUS SANTA INÊS

**ABSTRACT:** To demonstrate the scope of the implementation of public policies, it is necessary to understand the high levels of social inequality, and so the restlessness arises: Can social inequality be reduced with the implementation of affirmative action public policies? In order to analyze the relevant data and verify how affirmative actions are promoted to ensure the reduction of social inequality descriptive research was carried out, with a quantitative character, to the IFMA servers in the city of Santa Inês-MA. The study presented data, from the years 2016 to 2018, from the reservation of vacancies for PP (black or brown) and PCD (people with deficiency) in public server contests, analysis of the form of access of students from quotas, discussion on coverage of student assistance policies for quota students and the actions developed by the



institution to promote racial equality and school inclusion of students with special needs. The research creates future bases for an analysis in the institution's budget planning with a view to verifying and guaranteeing resources in the application of affirmative actions and thus it is concluded that the IFMA Campus Santa Inês, even with a deficiency identified in the selection process of PPI quota students (blacks, browns and indigenous), has ensured the access and permanence of historically excluded social groups through the application of affirmative action policies in conjunction with student assistance policies, contributing to the reduction of social inequality.

**KEYWORDS:** Public Policies, Affirmative Actions, Social Inequality.

## 1 | INTRODUÇÃO

O Brasil é um país etnicamente diversificado e as políticas públicas, principalmente após a democratização, exigiram do estado mais envolvimento nas questões relativas à mínima participação de determinados grupos da população nos diferentes setores como saúde, trabalho e educação. Sendo assim é notório que as desigualdades historicamente acumuladas fomentassem através do poder do estado ações que garantissem a igualdade de oportunidades, compensando perdas instigadas pela discriminação por motivos raciais, religiosos, étnicos, de gênero e de pessoas com deficiências. Para demonstrar o alcance da implementação das políticas públicas se faz necessário entender os índices elevados de desigualdade social, compreender os conceitos e o contexto histórico da aplicação dessas políticas que eliminam ou neutralizam os desequilíbrios existentes nas mais diferentes categorias sociais.

Para manter medidas especiais contra a discriminação e a desigualdade social o poder público se utiliza de ações afirmativas que tem o caráter de garantir aos grupos marginalizados o acesso aos direitos sociais, à escola e ao mercado de trabalho tendo como objetivo a transformação social e valorizando a diversidade cultural com a integração dos grupos nos espaços sociais. No Brasil e no estado do Maranhão os índices de extrema pobreza revelam o abismo que existe entre ricos e pobres, brancos, negros e índios, homens e mulheres, pessoas com deficiência, assim surge a inquietação: A desigualdade social pode ser reduzida com a implementação de políticas públicas de ações afirmativas?

As políticas de ações afirmativas estão presentes em diversos setores, e essas políticas públicas de inserção cidadã de milhares de brasileiros ocorreram na área da educação através da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia cuja missão é promover a justiça social, a equidade e a inclusão social com base num desenvolvimento sustentável, buscando soluções técnicas e gerando novas tecnologias. Na cidade de Santa Inês-MA com o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, entrou em funcionamento no ano de 2008, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, campo fértil e sugestivo para a realização desta proposta de estudo, visto a sua finalidade de mecanismo de inserção

social. O trabalho científico realizou um diagnóstico da implementação das políticas de ação afirmativa nesta unidade, analisando os dados relevantes e como essas ações são fomentadas na instituição garantindo a redução do nível de desigualdade social na comunidade escolar.

## 2 | REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Cenário das desigualdades sociais no Brasil e no Maranhão

A desigualdade social está presente em diferentes setores da sociedade, mas é através da inclusão, que se oportuniza o ingresso de um grupo minoritário, se possibilita resolver essas condições de inferioridade e assim se diminui as desigualdades sociais. (ABREU E LIMA, 2018). No artigo *Ações Afirmativas no Brasil: Instrumentos de Acesso a uma Justiça Social*, o autor José Carlos Oliveira exprime bem a preocupação dos constituintes de 1988:

“Com o reconhecimento da Dignidade da Pessoa Humana como fundamento do nosso Estado, fica evidente a preocupação que deve existir no governo para com a promoção de políticas que ocasionem a melhora do quadro social e econômico no Brasil, diminuindo o abismo existente entre os abastados e os desprovidos de recursos para (sobre)viver humanamente, como desejado pelos constituintes ao tempo da elaboração da atual Carta Magna” (OLIVEIRA, 2011).

Essa preocupação se torna material nos dias atuais, pois, conforme dados do IDH 2015, a classificação que corresponde à diferença entre ricos e pobres no Brasil caiu 19 posições, porém, a desigualdade social continua avançando em relação à raça, etnia e gênero. Pesquisas apontam que grande parte dos brasileiros pobres são mulheres e negros, no estado do Maranhão a desigualdade social pode ser explicada historicamente através da colonização, da apropriação de terras e da escravidão. Segundo Censo Demográfico de 2010, a população em extrema pobreza era de 1.553.181 pessoas que correspondia a 23,62% da população maranhense comparando com dados do IBGE (2015) no Brasil esse número atinge menos de 5% da população brasileira. (ARAÚJO E CARNEIRO, 2018).

Os dados representam para o Brasil, e para o Maranhão, um desafio que deve ser enfrentado com políticas públicas eficazes e que possam mudar esse quadro que se assevera, e assim concorda-se com a afirmação de Fernanda Duarte Silva, no artigo, *As ações afirmativas e os Processos de Promoção da Igualdade Efetiva*:

“As potencialidades da igualdade em nossa ordem democrática e o sistemático processo de desigualdades sociais e de exclusões lançam desafios e tensões a serem resolvidas, não só para a comunidade acadêmica e para os homens públicos, mas para todos nós que almejamos vivenciar uma “sociedade justa, livre e solidária”, promotora do bem de todos “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade ou quaisquer outras formas de discriminação.” (GOMES E SILVA, 2001).

## 2.2 Políticas Públicas de Ações Afirmativas

Com a necessidade de minimizar os impactos o estado deve adotar medidas de enfrentamento a pobreza e as desigualdades através de políticas públicas que assegurem os direitos sociais, direitos humanos e a justiça social. (ARAÚJO E CARNEIRO, 2018). Dentre essas políticas podemos elencar as políticas de ações afirmativas que são programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.

“Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social, situam-se as ações afirmativas. Elas constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais e as mulheres, entre outros grupos.” (PIOVESAN, 2005).

Citando o jurista Joaquim Barbosa que no livro *Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA, 2001*, de forma completa define:

“Atualmente, as ações afirmativas, podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. Diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitiva, que se singularizam por oferecerem às respectivas vítimas tão somente instrumentos jurídicos de caráter reparatório e de intervenção ex post facto, as ações afirmativas têm natureza multifacetária, e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas – isto é, formalmente, por meio de normas de aplicação geral ou específica, ou através de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo. Em síntese, trata-se de políticas e mecanismos de inclusão concebidas por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito”. (apud MOREIRA, 2008).

## 2.3 Políticas Públicas de Ações Afirmativas e a redução de desigualdades sociais

A Constituição Federal do Brasil de 1988, Art. 3º, IV, enfatiza “a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. O inciso IV demonstra a materialidade da ação afirmativa conforme Joaquim Barbosa:

“Aqui se determina, agora uma ação afirmativa: aquela pela qual se promova o bem de todos, sem preconceitos (de) quaisquer... formas de discriminação.

Significa que se universaliza a igualdade e promove-se a igualação: somente com uma conduta ativa, positiva, afirmativa, é que se pode ter a transformação social buscada como objetivo fundamental da República...” (GOMES E SILVA, 2001).

Constituindo assim dentro da esfera pública diversas ações que culminaram na criação de leis com base em políticas de ações afirmativas que visam reduzir as desigualdades sociais, em que podemos destacar: A Lei nº 8.112/90 (Artigo 5º, § 2º), que reserva vagas, no percentual de 20%, para deficientes físicos habilitados a cargos públicos; A Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência que através do Decreto nº. 3.298, de 20 de dezembro de 1999, art.36, fixa para deficientes a cota mínima de 2% e máxima de 5%; A Lei nº 9.504/97, Art. 10, § 3º, que reserva para as mulheres percentuais para participarem como candidatas de partidos políticos; E também na esfera do trabalho e emprego as mulheres são contempladas com medidas protetivas dentro da própria CLT (Decreto-lei 5452/43), visando a igualdade de direitos entre homens e mulheres (PEREIRA E ZIENTARSKI, 2011).

A partir de 2003 as políticas públicas de ações afirmativas ganham relevo institucional com a criação de organismos dentro do Estado destinados à promoção da igualdade racial, surgindo assim a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) que culminaram na elaboração da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR). (BRASIL, ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL, 2016).

Essa criação de organismos e o aparelhamento do estado através das secretarias em consonância com os movimentos sociais gerou a criação das seguintes leis: A Lei nº 10.639/03 que modificou a Lei nº 9.394/96 (LDB) e em 10 de março de 2008 esta foi novamente alterada pela Lei nº 11.645/08, que incluiu no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e cultura afro-brasileira e indígena”; a Lei nº 12.288, de 20 de Julho de 2010 que institui o Estatuto da Igualdade Racial, consagrando legalmente a possibilidade de recurso à programas de ação afirmativa para reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas contra a população negra, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do país; a Lei nº 12.711, de 29 de Agosto de 2012 que dispõe sobre o ingresso através de cotas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio; a Lei nº 12.990, de 9 de Junho de 2014 que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. (BRASIL, ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL, 2016). As referidas leis se tornam concretas com a sua aplicação na sociedade, e um dos organismos essenciais para a igualdade social é

a escola que prepara cidadãos transformadores da própria realidade, de acordo Silvério:

“A ampliação da liberdade, para grupos socialmente excluídos, passa necessariamente pela identificação, por um lado, dos fatores sociais que são geradores e ou causadores da forma de exclusão e, por outro lado, pela identificação dos tipos de ações concretas e quais instituições sociais podem atuar de forma que se impeça sua reprodução. Uma das principais instituições sociais, considerada por muitos a instituição-chave das sociedades democráticas, é a escola, que sempre aparece como a que é capaz de preparar cidadãos e cidadãs para o convívio social.” (apud SANTOS E MACHADO, 2008, p. 96).

Na cidade de Santa Inês existe uma unidade do Instituto Federal, instituição pública de educação, campo de pesquisa para a verificação, análise e diagnóstico da aplicação das políticas públicas de ações afirmativas e do desenvolvimento das ações implementadas pela instituição, sendo possível realizar o levantamento de dados relevantes da aplicação das leis e normas que contribuem para a redução das desigualdades sociais.

### **3 | METODOLOGIA**

O trabalho foi realizado através de pesquisa descritiva, quantitativa, com consulta aos servidores e através de levantamento de dados nos setores que compõem a estrutura administrativa do IFMA Campus Santa Inês entre eles o 'DCRA, DAP, NAPNES, NEABI, CAE, CGP e DG, no período compreendido entre janeiro e fevereiro de 2019. Foram utilizados dados fornecidos pelos servidores como: resoluções, editais de concursos e seletivos, editais de programas e bolsas, referentes ao período de 2016 a 2018, com o intuito de conhecer o organograma administrativo da instituição, a política de acesso dos servidores e discentes, informações sobre os programas desenvolvidos pela instituição, e assim verificar o alcance da implementação dessas políticas públicas no IFMA Campus Santa Inês.

### **4 | ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Para conhecimento da abrangência das políticas de ações afirmativas junto à instituição inicialmente foi necessário se apropriar da composição de servidores que atuam na instituição, na Coordenadoria de Gestão de Pessoas (CGP) do IFMA Campus Santa Inês foram obtidas informações relevantes para a análise em questão. O número de servidores do quadro efetivo da instituição é de 42 técnicos administrativos em educação (TAE) e 61 professores que fazem parte do Regime Jurídico Único – RJU sendo regidos pela Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. No ano de 2016 foi lançado concurso público para TAE

---

1 Segue, respectivamente, a nomenclatura das siglas dos setores: Departamento de Controle e Registro Acadêmico, Diretoria de Administração e Planejamento, Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necessidades Especiais, Núcleo de Estudos Afrobrasileiros e Indígenas, Coordenadoria de Assuntos Estudantis, Coordenadoria de Gestão de Pessoas e Direção Geral.

com 81 vagas, distribuídas nos Campi/Reitoria do IFMA, com resultado final divulgado em 16/03/2017 e realizado no mesmo ano concurso para professores com 154 vagas, também distribuídas nos Campi/Reitoria, com resultado final divulgado em 20/04/2017. No final de 2018 foi lançado novo edital de concurso público para TAE com 27 vagas, distribuídas nos Campis/Reitoria, com resultado final divulgado em 08/03/2019 e realizado no mesmo período concurso público para provimento de vagas para professores com 30 vagas, distribuídas nos Campi/Reitoria do mesmo modo, com resultado final em divulgação na data de 25/03/2019.

Como se tratou de concursos públicos de responsabilidade da reitoria do IFMA, os editais especificaram que as vagas para Pessoas com Deficiência (PCD) e vagas para Pretos e Pardos (PP) foram distribuídas com base no quantitativo de vagas de cada Cargo Público Efetivo e discricionariamente, de acordo com a necessidade, conveniência e oportunidade do IFMA, até o atendimento do percentual indicado por lei, não havendo distinção e/ou privilégio entre os Campus. Nos concursos públicos lançados em 2018, os editais especificaram no seu cronograma um sorteio público para definição das vagas a serem reservadas para PCD (Pessoa Com Deficiência) e PP (Preto ou Pardo).

Local	Número Total de Vagas	Vagas Ampla Concorrência	Vagas para PCD	Vagas para PP
Reitoria	5	4	-	1
Demais Campus	75	60	6	9
Campus Santa Inês	1	1	-	-
Percentual (%)	100%	80,25%	7,4%	12,35%

TABELA 01 - Quadro de vagas concurso 2016 - Técnicos Administrativos em Educação (TAE).

FONTE: Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) - IFMA, 2017.

Local	Número Total de Vagas	Vagas Ampla Concorrência	Vagas para PCD	Vagas para PP
Reitoria	2	2	-	-
Demais Campus	25	19	2	4
Campus Santa Inês	-	-	-	-
Percentual (%)	100%	77,78%	7,4%	14,82%

TABELA 02 - Quadro de vagas concurso 2018 - Técnicos Administrativos em Educação (TAE).

FONTE: Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) - IFMA, 2019.

Conforme se observa nas tabelas 01 e 02 não foram disponibilizadas vagas para PCD e PP no IFMA Campus Santa Inês, porém verificou-se um percentual geral de vagas para PP no IFMA abaixo de 20% nos dois concursos, mas esse percentual na forma da Lei

nº 12.990, de 9 de junho de 2014, são reservados para pretos e pardos, conforme art. 1º, §1º e “§ 3º:

“§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 3º A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.” (BRASIL, ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL, 2016).

Nas tabelas 03 e 04 para consolidarmos o entendimento da lei analisou-se novamente as vagas reservadas para TAE, nos concursos de 2016 e 2018, por cargos:

Local	Número Total de Vagas	Vagas Ampla Concorrência	Vagas para PP	Percentual AC	Percentual PP
Médico	5	4	1	80%	20%
Técnico em Assuntos Educacionais	3	2	1	66,7%	33,3%
Técnico de Laboratório: Área Informática	9	7	2	77,8%	22,2%
Técnico em Contabilidade	5	4	1	80%	20%
Tradutor e Interprete de Libras	9	7	2	77,8%	22,2%
Assistente de Alunos	5	4	1	80%	20%
Assistente em Administração	5	4	1	80%	20%
Auxiliar de Biblioteca	3	2	1	66,7%	33,3%

TABELA 03 - Quadro de vagas por cargo 2016 - Técnicos Administrativos em Educação (TAE).

FONTE: Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) - IFMA, 2017.

Local	Número Total de Vagas	Vagas Ampla Concorrência	Vagas para PP	Percentual AC	Percentual PP
Contador	03	2	1	66,7	33,3
Técnico de Tecnologia da Informação	04	3	1	75	25
Tradutor/Interprete de Libras	06	4	2	66,7	33,3

TABELA 04 - Quadro de vagas por cargo 2018 - Técnicos Administrativos em Educação (TAE).

FONTE: Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) - IFMA, 2019.

Local	Número Total de Vagas	Vagas Ampla Concorrência	Vagas para PCD	Vagas para PP
Demais Campus	147	111	8	28
Campus Santa Inês	7	4	-	3
Percentual (%)	100%	74,68%	5,19%	20,13%

TABELA 05-Quadro de vagas concurso 2016 – Professores Educação, Básica, Técnica e Tecnológica.

FONTE: Sistema Unificado de Administração Pública - IFMA, 2017.

Local	Número Total de Vagas	Vagas Ampla Concorrência	Vagas para PCD	Vagas para PP
Demais Campus	30	22	2	6
Campus Santa Inês	-	-	-	-
Percentual (%)	100%	73,33%	6,67%	20%

TABELA 06 - Quadro de vagas concurso 2018 - Professores Educação, Básica, Técnica e Tecnológica.

FONTE: Sistema Unificado de Administração Pública - IFMA, 2019.

No concurso para TAE em 2016, estabelecidos os critérios definidos pela reitoria, e o cargo disponibilizado ao Campus Santa Inês, não foram destinadas vagas para candidatos com deficiência e nem para candidatos pretos e pardos. Nesse mesmo ano, no caso de vagas destinadas para professores, o IFMA Campus Santa Inês teve em seu quadro a disponibilidade de 3 vagas destinadas para pretos e pardos. Verifica-se assim que o IFMA Campus Santa Inês não defini, por sua vontade, em seu quadro ativo, as vagas que são estabelecidas através da Lei nº 8.112/90 (Artigo 5º, § 2º) e da Lei 12.990/2014, sendo definido o critério pelo executor do concurso, que no caso é a reitoria, obedecendo aos parâmetros da lei conforme demonstrado nesta análise.

Nos concursos lançados no ano de 2018, tanto para TAE quanto para professores, não foram disponibilizadas vagas para o IFMA Campus Santa Inês. O que foi possível observar durante a pesquisa é que a composição do quadro de servidores do Campus Santa Inês, estabelecidas pelo ingresso através de vagas reservadas a deficientes e negros, não está limitada apenas com o processo do concurso público. Na Coordenação de Gestão de Pessoas foi verificado, durante entrevista no setor, que a composição dos servidores também ocorre com processos de remoção interna de outros campis, através de exercício provisório ou cooperação técnica, porém, não foi encontrado no setor ou no sistema de dados da instituição o registro da forma de ingresso dos servidores lotados no Campus, então, sem essas informações, não conseguimos traçar um perfil detalhado dos servidores com base nesse estudo, mas de certa forma, podemos averiguar que as políticas públicas de ações afirmativas, nos últimos concursos, no IFMA, foram aplicadas conforme as legislações em vigor.

Esses servidores que integram o quadro do IFMA Campus Santa Inês tem a missão de prestar serviço público de educação profissional e tecnológica de qualidade para um quantitativo de 1058 alunos, conforme dados de 2018 disponibilizados pelo Departamento de Controle e Registro Acadêmico (DCRA). O ingresso dos discentes são definidos através de políticas de ações afirmativas, em consonância com a Lei 12.711/2012, que estabelece cotas para estudantes de escolas públicas, deficientes, pretos, pardos e indígenas e também em função da renda per capita da família, visando diminuir a diferença existente entre ricos e pobres, que no Maranhão, conforme dados do IBGE 2010, aproximadamente um quarto da população vive em extrema pobreza e a escola busca igualar as condições



permitindo o prosseguimento dos estudos para aqueles desprovidos financeiramente.

Na pesquisa o servidor responsável pelo DCRA informou que o IFMA, através de editais, realiza processos seletivos públicos para ingresso de alunos aos cursos da educação profissional técnica de nível médio, nas formas integrada, concomitante e subsequente ao ensino médio e através do SISU para os alunos de nível superior, com vagas destinadas aos alunos conforme as cotas estabelecidas pela legislação em vigor. Podemos observar que a instituição segue integralmente a distribuição das vagas atingindo as proporções estabelecidas na Lei 12.711/2012 que dispõe sobre o ingresso nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. É atendida a proporção de 50% das vagas para alunos de escola pública, conforme as referidas cotas, sendo as demais vagas oferecidas para ampla concorrência e para cotas de deficientes.

Durante a entrevista com o servidor, responsável pelo departamento, podemos verificar que existe no DCRA um grande rigor na observância, no ato das matrículas, de dois quesitos importantíssimos para a execução das políticas de ações afirmativas de ingresso dos alunos no IFMA Campus Santa Inês, que são: as vagas destinadas aos alunos de escolas públicas e as vagas destinadas aos alunos com renda per capita da família igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos. O departamento solicita as informações que assegurem a constatação da referida cota com base no que rege os editais dos processos seletivos do ensino técnico e do SISU. As informações são detalhadamente conferidas a autenticidade e caso não estejam em conformidade com as regras estabelecidas nos editais o aluno tem sua matrícula não efetivada, assinando assim um termo de desistência. Caso seja detectada alguma incongruência ou até mesmo uma denúncia que se confirme a má fé, o aluno tem sua matrícula cancelada.

No caso das cotas destinadas para pretos, pardos e indígenas não existe nos editais do IFMA para seleção de alunos dos ensinos técnicos e superior a comissão de aferição da veracidade de autodeclaração como candidato preto, pardo e indígena. O Departamento de Controle e Registro Acadêmico do IFMA Campus Santa Inês não consegue realizar tal verificação da autodeclaração de pertencimento étnico racial com base em parâmetros e critérios bem estabelecidos e com propriedade necessária no embasamento dessa temática racial, sendo assim temos aqui uma janela que permite interpretações equivocadas e possíveis injustiças na aplicação e institucionalização da lei. O IFMA no final de 2018 iniciou uma consulta pública para institucionalização de duas resoluções importantes para a promoção e garantia da igualdade racial que foram: A Política de Ações Afirmativas do IFMA e a Comissão de Validação da autodeclaração étnico-racial de candidatos pretos e pardos para matrícula nos Cursos Técnicos e da Educação Superior.

Após o ingresso desses estudantes inicia-se mais um novo desafio, a garantia de conclusão nos cursos, assim no IFMA Campus Santa Inês o setor responsável pela assistência aos estudantes no que tange à garantia de permanência e combate à evasão dos alunos, que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, através dos

Programas de Assistência Primária é a Coordenação de Assistência ao Educando (CAE). A coordenação é responsável pelo planejamento, organização e acompanhamento de todos os auxílios financeiros como: auxílio bolsa de estudos, auxílio moradia, auxílio transporte, auxílio fardamento, auxílio sociopedagógico. A CAE implementa, monitora e coordena, através do grupo de profissionais multidisciplinares, programas institucionais fomentados pelo governo federal como o PRONATEC MULHERES MIL, o PROEJA e o MEDIOTECH.

A CAE prioriza em suas atividades os Programas de Assistência Primária que disponibilizam auxílio financeiro de 140 reais a 400 reais, dependendo do tipo, aos alunos em situação de vulnerabilidade econômica, e conforme estabelecido na maioria dos editais. Em posse desses resultados de seleção realizados pela CAE, nos anos de 2017 e 2018, baseados exclusivamente no critério de baixa renda, procurou-se na pesquisa identificar o alcance da assistência estudantil nas políticas de ações afirmativas com base nas informações de ingresso desses estudantes através das cotas estabelecidas pela lei 12.711/2012. Com base nas informações disponibilizadas pela CAE do IFMA Campus Santa Inês, durante um período de 9 meses, respectivamente, um total de \*275 e 211 estudantes receberam auxílio financeiro do Programa de Assistência Primária, e assim foi possível analisar o alcance em função das cotas de ingressos dos alunos, conforme gráficos da FIGURA 01 a seguir:

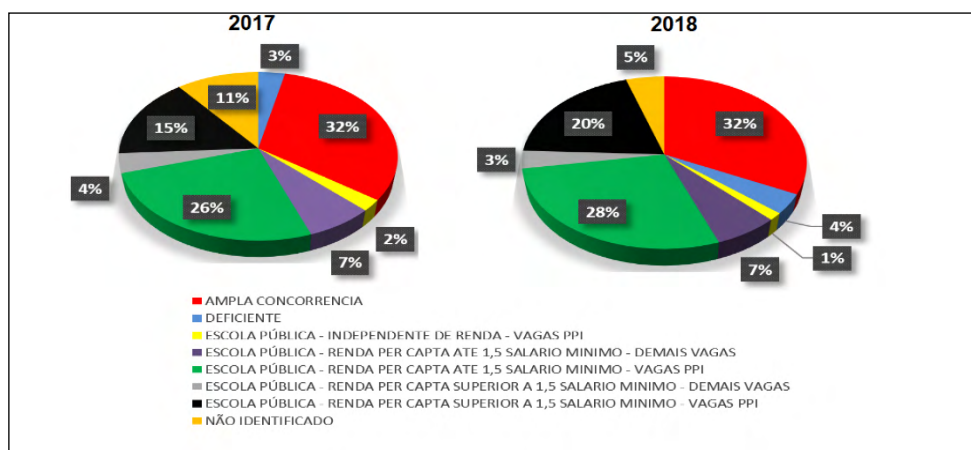


FIGURA 01 – Análise da assistência estudantil por cotas de ingresso.

FONTE: IFMA, 2017-2018.

Os alunos oriundos de ampla concorrência correspondem a 32% dos alunos que receberam auxílio financeiro nos anos de 2017 e 2018; de 3 a 4% dos alunos atendidos são deficientes; em torno de 26 e 28% dos alunos que receberam o auxílio financeiro do

2 \* Não foi contabilizado nessa contagem os alunos do PROEJA que recebem bolsas de auxílio financeiro do CAE pelo controle de frequência.

Programa de Assistência Primária, nos anos de 2017 e 2018, são alunos que entraram através de cotas de escola pública, vagas PPI, e renda per capita até 1,5 salários-mínimos. Outro dado relevante que de 15 e 20% desses alunos que receberam o auxílio financeiro, nesses anos, também foram oriundos de vagas PPI, mas com renda superior a 1,5 salários-mínimos. Então quando somado todos os alunos que ingressaram através das vagas PPI essa porcentagem aumenta para 43 e 49% nesses anos. O reflexo dessa análise é que a maioria dos alunos que receberam a assistência primária, através de algum auxílio financeiro, enquadram-se dentro da política de ação afirmativa que permitiu que ele ingressasse na instituição.

O papel da instituição, além de garantir a permanência desses alunos, é garantir a qualidade no ensino através de seu corpo pedagógico e assim no IFMA o núcleo responsável pela execução de práticas pedagógicas no desenvolvimento de pesquisa, ensino e extensão voltadas para o estudo da diversidade, contemplando as leis 10.639/2003 e a lei 11.645/2008, é o NEABI (Núcleo de Estudos Afrobrasileiros e Indiodescendentes). Nos anos de 2017 e 2018 foram realizadas sessões de estudos, campanhas de combate ao racismo e valorização da beleza e estética negra, projetos de extensão junto às comunidades indígenas do Vale do Pindaré e um projeto de pesquisa relevante denominado: <sup>3</sup>Construindo identidades: um estudo sobre a relação entre o perfil étnico-racial, classe e gênero nas trajetórias de vida dos discentes do IFMA Campus Santa Inês-MA.

Dados relevantes da autodeclaração dos discentes foram apresentados para a comunidade acadêmica do IFMA Campus Santa Inês, aos quais abordaremos nesses gráficos das FIGURAS 02 e 03 a seguir:

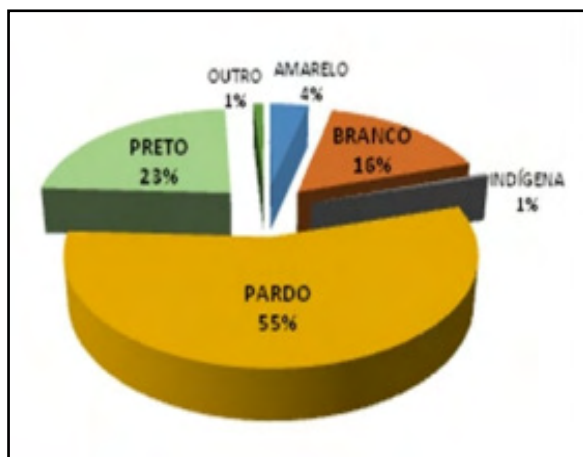


FIGURA 02: Autodeclaração Perfil étnico racial.

FONTE: NEABI, 2017/2018.

<sup>3</sup> A pesquisa foi realizada nos anos de 2017 a 2018, seus resultados foram disponibilizados pela coordenação do NEABI e encontram-se no módulo de pesquisa do IFMA no Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP).

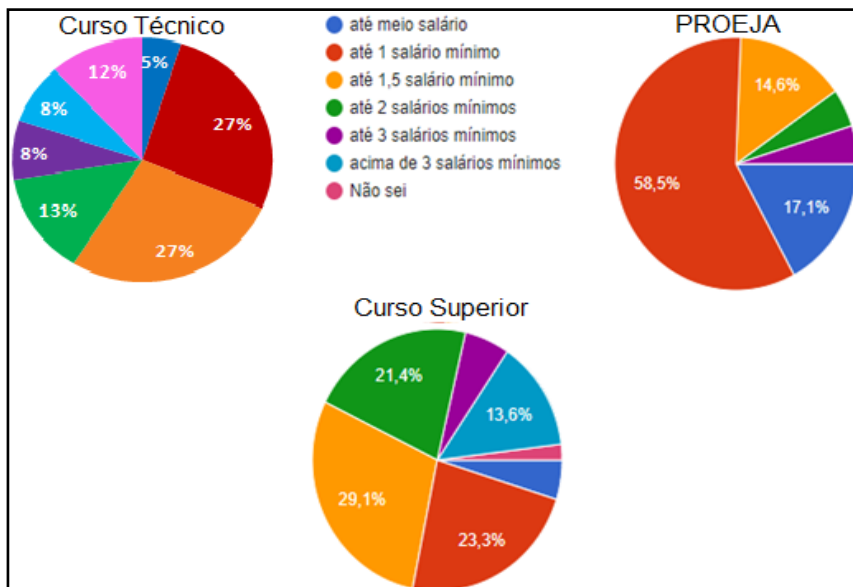


FIGURA 03: Renda mensal grupo familiar dos discentes.

FONTE: NEABI, 2017/2018.

O IFMA Campus Santa Inês, através do NEABI, identificou com a autodeclaração dos discentes que 78% se declaram pardos e pretos, que boa parte desses alunos no ensino médio, superior e no PROEJA vivem com uma renda mensal do grupo familiar que varia de 1 a 1,5 salários mínimos, demonstrando assim que a comunidade escolar de baixo poder aquisitivo tem sido atendida pelas ações desempenhadas pelo Campus e reafirma a responsabilidade da aplicação dessas políticas de ações afirmativas na transformação da redução da desigualdade social à nível local.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referido trabalho apresentou importantes observações que permitiram uma análise detalhada da implementação e aplicação das políticas de ações afirmativas no IFMA Campus Santa Inês. No setor de gestão de pessoas não foram encontrados registros da forma de ingresso dos servidores e em nenhum sistema online por cotas, sendo assim não foi possível traçar um perfil de todos os servidores, sejam efetivos, contratados, exercício provisório ou em cooperação técnica no Campus, porém, evidenciou-se a aplicação da Lei nº 8.112/90 (Artigo 5º, § 2º) e Lei 12.990/2014 nos concursos públicos 2016 e 2018 do IFMA permitindo a oportunidade de acesso para grupos socialmente excluídos em conformidade com o jurista Joaquim Barbosa que no livro Ação afirmativa & princípio constitucional define como objetivo das políticas de ações afirmativas a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais, entre eles, o emprego.

O acesso aos bens fundamentais não se limita apenas à área do emprego, mas nas mais diferentes áreas, e foi particularmente na educação que a ênfase nas políticas de ações afirmativas se tornou mais visível em função da Lei 12.711/2012, conhecida como lei das cotas. No IFMA Campus Santa Inês é executado um trabalho rigoroso de verificação no acesso dos estudantes através do critério de renda per capita até 1,5 salários mínimos, mas não se executa a aferição de verificação da autodeclaração de preto, pardos e indígenas, sendo assim existe uma lacuna no IFMA que permite possíveis injustiças na aplicação e institucionalização da lei e que, de certa forma, em função da temporariedade da lei, inviabilizam a aceleração do processo de igualdade substantiva por parte de grupo vulneráveis conforme destaca Piovesan no artigo Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Encontra-se em curso a formulação de dois documentos importantes para a operacionalização dessa lacuna: Política de Ações Afirmativas do IFMA e a Comissão de Validação da autodeclaração étnico-racial de candidatos pretos e pardos para matrícula nos Cursos Técnicos e da Educação Superior.

As políticas públicas na área de Educação se preocupam também com a permanência desses alunos buscando promover, na medida do possível, a igualdade de condições sociais para a efetiva conclusão dos alunos nos níveis de ensino. No IFMA Campus Santa Inês as ações da Coordenadoria de Assistência ao Educando contribuem significativamente no auxílio aos discentes que tem maior dificuldade de permanência na escola. Mesmo com a seleção baseada somente em critérios socioeconômicos, constatou-se que aproximadamente 50% dos alunos que são agraciados com bolsas do Programa de Assistência Primária são também os que ingressaram por intermédio de cotas de vagas para pretos, pardos e indígenas. Visto que no Brasil e, principalmente no Maranhão, a desigualdade social avança entre brancos e negros, podemos observar que na instituição as ações de permanência têm buscado igualar esse fator que atrapalha o desenvolvimento educacional dos menos favorecidos estando em consonância com a preocupação dos nossos constituintes na elaboração da carta Magna conforme evidencia o autor José Carlos Oliveira no artigo Ações Afirmativas no Brasil: Instrumentos de Acesso a uma Justiça Social.

Com a garantia de permanência consolidada a instituição de ensino tem como premissa desenvolver nesse aluno a base curricular para a emancipação enquanto cidadão e dentro dessas bases a obrigatoriedade da temática “História e cultura afro-brasileira e indígena”, através da Lei 10.639/2003 e Lei 11.645/08, assim o IFMA Campus Santa Inês compõe em sua estrutura o NEABI que realiza práticas de ensino, pesquisa e extensão nas referidas áreas temáticas. reafirmando a responsabilidade da aplicação dessas políticas de ações afirmativas na redução da desigualdade social e o compromisso assumido pela instituição para uma sociedade sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade ou quaisquer outras formas de discriminação em consonância com a opinião da autora Fernanda Duarte Silva no artigo As Ações Afirmativas e os Processos de Promoção da Igualdade Efetiva.

As políticas de ações afirmativas desempenham um papel importante na sociedade e verificou-se na instituição pública pesquisada que toda a estrutura foi idealizada para reduzir essa demanda que não cessa de crescer no país, a demanda da desigualdade social, é evidente que o trabalho têm espaços para mais análises, como a questão orçamentária e a aplicação desses recursos, mas evidencia-se que todas as ações que a instituição realiza através dos setores discriminados, recaem sobre a comunidade escolar como consequência ou como solução, assim visto a importância da educação para a vida das pessoas afirma-se que esse é o caminho certo para mudar a realidade do município, estado e assim do nosso país.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, E.N.N.; LIMA, P.G. **Políticas de ações afirmativas: itinerário histórico e pontuações quanto à realidade brasileira**. Laplage em Revista (Sorocaba), vol.4, n.2, maio-ago. 2018, p.179-196. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/481727>. Acesso em: 04 ago. 2018.
- ARAUJO, C.C.; CARNEIRO, A. M. F. **Pobreza e Desigualdade Social no Maranhão: atualidade de uma questão histórica e estrutural. II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. “Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”**. Disponível em: <http://www.sinespp.ufpi.br/upload/anais/NDcx.pdf?122720>. Acesso em 16/02/2019.
- BAIMA, G. M. N.; PAIVA, I. G.; LOPES, B. L. F. **Manual para normalização de trabalhos acadêmicos**, 2ª Edição Revista e Atualizada, Eduema, São Luís, 91 p.: il., 2014. Disponível em: <https://ava2.uemane.uema.br/mod/folder/view.php?id=23977>. Acesso em: 24/01/2019.
- BRASIL. **Estatuto da igualdade racial: Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010, e legislação correlata**. – 5. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série legislação; n. 249). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17479#>. Acesso em: 04/08/2018.
- BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008: Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências**. Brasília, 29 de dezembro de 2008; 187º da Independência e 120º da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm). Acesso em: 04/08/2018.
- MORAES, G.M.; NERY, E. M.; SILVA, N.C.P. da; SILVA, J.W.S. **A inclusão do deficiente físico no mercado de trabalho em Caxias-MA (2010-2015)**. ReonFacema. 2017 Jan-Mar; 3(1):368-374. ISSN: 2447-2301. Disponível em: <http://www.facema.edu.br/ojs/index.php/ReOnFacema/article/view/144>. Acesso em 16/03/2019.
- OLIVEIRA, J.C.M.M. **Ações afirmativas no Brasil: instrumentos de acesso a uma justiça social (?)**. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia /FAINOR. C&D-Revista Eletrônica da Fainor, Vitória da Conquista, v.4, n.1, p.3-19, jan./dez. 2011. Disponível em: <http://srv02.fainor.com.br/revista/index.php/memorias/article/viewFile/117/91>. Acesso em: 16/03/2019.

PEREIRA, S. M.; ZIENTARSKI, C. **Políticas de ações afirmativas e pobreza no Brasil**. R. bras. Est. pedag. Brasília, v. 92, n. 232, p. 493-515, set./dez. 2011. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/664>. Acesso em: 04/08/2018.

PIOVESAN, F. **Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos**. Faculdade de Direito e Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, Políticas Inclusivas e Compensatórias. Fundação Carlos Chagas, em co-edição com a Editora Autores Associados, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124.pdf>. Acesso em 27/02/2019.

SANTOS, S.Q; MACHADO, V. L. **Políticas públicas educacionais: antigas reivindicações, conquistas (Lei 10.639) e novos desafios**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 95-112, jan./mar, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362008000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362008000100007&script=sci_arttext). Acesso em: 04/08/2018.

# CAPÍTULO 15

## “BATEU, LEVOU!”: ESTUDO SOBRE A VIOLÊNCIA ENTRE ADOLESCENTES ESCOLARES NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Data de aceite: 01/09/2021

Data de submissão: 17/06/2021

### **Cledinaldo Aparecido Dias**

Universidade Estadual Montes Claros -  
UNIMONTES

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG  
Montes Claros/Minas Gerais  
<http://lattes.cnpq.br/6384719963302649>

### **Vilma Oneide Dias**

Universidade Estadual Montes Claros -  
UNIMONTES  
Instituto Federal Norte de Minas Gerais -  
IFNMG  
Montes Claros/Minas Gerais  
<http://lattes.cnpq.br/5757573566398318>

### **Kever Bruno Paradelo Gomes**

Instituto Federal de Brasília - IFB  
Brasília/Distrito Federal  
<http://lattes.cnpq.br/9188020334213105>

**RESUMO:** O problema da violência na escola transcende o olhar sobre o presente e avança a percepção para o homem do futuro, uma vez que os processos de internalização e externalização são fenômenos individuais, que perpetram a existência do sujeito e refletem nas suas relações sociais. Identificando a escola como locus da formação de significados nas interações sociais este artigo objetiva descrever a prevalência de exposição à violência entre adolescentes de escolas públicas do Estado de Minas Gerais e elucidar que tais exposições estão associadas

com atitudes violentas baseadas no gênero e com problemas de internalização e externalização. É um estudo descritivo quantitativa com análise de regressão logística bivariada. Utilizou-se o banco de dados públicos, coletados e disponibilizados pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) do Estado de Minas Gerais. Para análise, considerou-se nove variáveis que explicassem a associação entre o sofrimento vivenciado e o comportamento externalizado. Os resultados demonstram que 32% dos meninos e 44% das meninas viviam na pobreza. Ambos relataram experiências de sofrimento de violência física, praticaram bullying, furtaram ou roubaram e agrediram fisicamente colegas. As experiências com algum tipo de droga estavam associadas ao sofrimento de bullying na escola e muito pouco às condições de pobreza. A falta de rigor na aplicação das leis limita a qualidade de vida dos adolescentes e compromete a integridade física, social e psicológica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organização escolar. Violência. Adolescência.

### **“TIT FOR TAT!”: A REVIEW ABOUT VIOLENCE BETWEEN TEENAGE STUDENTS IN MINAS GERAIS STATE**

**ABSTRACT:** The problem of violence at school transcends the view of the present and advances the perception of the future for man, since the processes of internalization and externalization are individual phenomena, which perpetuate the subject's existence and reflect on their social relationships. Identifying the school as the locus of meaning formation in social interactions,



this article aims to describe the prevalence of exposure to violence among adolescents in public schools in the State of Minas Gerais and to clarify that such exposures are associated with gender-based violent attitudes and internalization problems. and outsourcing. It is a descriptive quantitative study with bivariate logistic regression analysis. We used the public database, collected and made available by the Center for the Study of Crime and Public Security (CRISP) of the State of Minas Gerais. For analysis, nine variables that explained the association between the suffering experienced and externalized behavior were considered. The results show that 32% of boys and 44% of girls lived in poverty. Both reported experiences of suffering physical violence, engaged in bullying, stole or robbed and physically assaulted colleagues. Experiences with some type of drug were associated with suffering from bullying at school and very little with conditions of poverty. Lack of rigor in applying the laws limits the quality of life of adolescents and compromises their physical, social and psychological integrity.

**KEYWORDS:** School organization. Violence. Adolescence.

## 1 | INTRODUÇÃO

A violência em instituições educacionais não é um problema que afeta apenas o momento presente, mas pode ter consequências nefastas no futuro (GARBIN, 2016), pois os processos de internalização e externalização são fenômenos individuais que perpetram a existência do sujeito e refletem ao longo de toda a sua vida. Wong e Schonlau (2013) alertam, por exemplo, que o *bullying* antes de 12 anos é um risco potencialmente associado a muitos comportamentos futuros negativos, incluindo fuga dos problemas, vandalismo, roubo, crimes contra a propriedade e agressão. Para Cavalcante, Alves e Barroso (2008) tratar a adolescência apenas como uma faixa etária é uma visão muito simplista que não considera as transformações sociais e psicológicas que passa o jovem.

Atos e fatos vividos na adolescência contribuem para a formação do perfil sociopsicológico e cultural do sujeito. O desenvolvimento cognitivo, produzido de fora para dentro, dá-se a partir das interações sociais, que são internalizadas (VYGOTSKY, 1996). Na adolescência a interação grupal tem como *locus* principal a escola, vínculo social mais marcante da fase. Para encontrar o sentido de pertencimento o grupo de colegas acaba por influenciar as ações do adolescente e fazer com que ele adote atitudes que permitam a sua aceitação.

A busca pelo assentimento sujeita o adolescente a ações de encorajamento e desafio, muitas vezes impostas pela necessidade de autoafirmação, o que pode incitar uma variedade de recursos para a prática da violência. Os dados da Secretaria de Vigilância em Saúde (BRASIL, 2013) mostram que a violência no país se expressa de forma diferente entre homens e mulheres e deve ser entendida a partir da violência de gênero. Em estudo sobre violência doméstica, sexual e outras violências foi notificado que 38.010 (33,4%) ocorreram entre homens e 75.633 (66,6%), entre mulheres. Neste grupo registrou-se que entre os homens, 24,1% eram de crianças entre zero e 9 anos e outros 26,5% adolescentes

de 10 a 19 anos. Já nas mulheres os números foram de 15,9% na faixa etária de zero a 9 anos e 25,7% adolescentes de 10 a 19 anos.

Identifica-se ainda que as diversas manifestações de violências, o uso de drogas e o não comprometimento acadêmico tornam-se mecanismos simbólicos de manifestação de problemas psicossociais dos adolescentes, tanto no contexto escolar quanto na estrutura familiar (PAPPA, 2004).

Frente essa problemática, este estudo questiona: como o sofrimento internalizado é manifestado no comportamento de adolescentes escolares no estado de Minas Gerais? O objetivo delineado é descrever a prevalência de exposição à violência entre adolescentes de escolas públicas de Minas Gerais e elucidar que tais exposições estão associadas com atitudes violentas baseadas no gênero e com problemas de internalização e externalização. Para isso, buscou-se replicar o percurso metodológico de Ameli et al. (2017) consideradas as limitações da amostra e a distinção das realidades dos espaços analisados.

O estudo auxiliará o planejamento de políticas públicas para redução da violência escolar, instigando *a priori* um debate acadêmico e organizacional fundamental atualmente. A metodologia aplicada pode ser adaptada para que gestores escolares continuem atualizando e mapeando a problemática pensando em intervenções, mediações e políticas preventivas. Esse trabalho resultará em um maior zelo no ambiente escolar e em impactos positivos na vida dos adolescentes, sendo estes, os futuros tomadores de decisões no seio social.

## 2 | VIOLÊNCIAS NO CONTEXTO EDUCACIONAL

Em estudo sobre os males advindos da violência, Souza, Jorge e Lima (2006) a define como todas as formas de relações, ações ou omissões praticadas por indivíduos, grupos, classes, nações que venham a provocar danos físicos, emocionais, morais e espirituais a si próprio ou aos outros. Os atos de violências também se associam as mais variadas formas de preconceitos e discriminações, como: maior exposição de crianças e adolescentes negros à discriminação e vitimização; violências sexistas ligadas a adolescentes do sexo feminino; preconceitos duplos, quando se tratam de crianças e adolescentes com deficiências; entre outros. (BRAGA, et al., 2018; PEREIRA, et al., 2020).

A violência contra crianças é uma violação aos direitos humanos, caracterizando-se como um problema de saúde pública global, causando efeitos negativos ao longo da vida, incluindo impactos na saúde física, mental, social e cognitiva (WIRTZ et al., 2016; SQUEGLIA; CSERVENKA, 2017). Ela inclui todas as formas de agressões físicas, sexuais, emocionais, bem como as negligências e explorações perpetradas contra menores de 18 anos.

A inserção da criança e do adolescente em um clima escolar tóxico cria um círculo de agressividade potencial entre os sujeitos, inscrito em um *continuum*, de pequenos

atos incivis, que vão do *bullying* até agressões físicas e ameaças de morte. Sendo a adolescência caracterizada por transformações que expõe o sujeito a um modo de vida vulnerável e sensível às relações sociais (MOREIRA et al., 2008; VYGOTSKY, 1996), essa problemática demanda a necessidade de se repensar e criar políticas contra a intimidação e a violência no âmbito escolar.

No que diz respeito às relações sociais nas escolas, deve-se redobrar a atenção quando o público em análise é formado por adolescentes, já que é nesse período que ele se abre para novas experiências, amizades, interesses e desafios, fruto do processo natural de socialização.

Squeglia e Cservenka (2017) explicam que a adolescência é um período de vulnerabilidade para o desenvolvimento de transtornos ligados ao uso de substâncias, como bebidas alcoólicas ou mesmo drogas ilícitas. Essa fragilidade é explicada fisiologicamente por estudos neuropsicológicos que elucidaram as vulnerabilidades neurais subjacentes e contribuem para o início do consumo de substâncias durante a adolescência. O álcool é, de longe, o elemento mais comumente utilizado, seguido da maconha e do cigarros. Como consequências observa-se a diminuição do desempenho acadêmico, déficits neuro cognitivos e problemas psicossociais (TORIKKA et al., 2016; SQUEGLIA; CSERVENKA, 2017; SPEAR, 2016; GOLDBERG-LOONEY, 2016). De acordo com Spear (2016) o uso de drogas é frequentemente iniciado na adolescência e as taxas de prevalência de uso de álcool e maconha/haxixe crescem significativamente.

Sobre o consumo de álcool na adolescência e o status socioeconômico formado pela combinação de nível educacional, situação profissional, renda e influência, Torikka et al. (2016) descrevem que existem controvérsias sobre a associação entre esses fatores.

Shulman, Monahan e Steinberg (2017) explicam que há muito tempo adolescentes e jovens cometem crimes severos a uma taxa mais alta do que outros grupos etários. Percepções dos jovens sobre as recompensas e os custos do crime são susceptíveis de prever esse tipo de comportamento. Uma maior capacidade de resposta à recompensa durante a adolescência pode levar os jovens, não apenas a atender mais às recompensas potenciais dos custos dos seus atos violentos, mas também agir com impulsos violentos quando preveem que isso pode render recompensas sociais e respeito dos pares.

Abranovay (2012) menciona que para compreender o fenômeno da violência nas escolas convém recorrer a aspectos relativos ao espaço interior e exterior delas, como características das vítimas e dos agressores e as diferentes instituições e ambientes pelos quais os estudantes circulam. Na escola existem comportamentos que são negativamente sancionados, mediante punições específicas, conforme as transgressões disciplinares, fato que incorre em qualquer instituição. Na medida em que as punições são estipuladas de forma arbitrária, a escola pode ser um *locus* privilegiado do exercício da violência simbólica, manifestada por intermédio de agressões mais veladas.

A intimidação ou *bullying* é caracterizada como um episódio de violência que

ocorre repetidamente numa relação em que existe um desequilíbrio de poder (formal ou percebido) entre a vítima e o agressor, tornando difícil para o indivíduo intimidado defender-se (LISBOA; BRAGA; EBERT, 2009). Ele pode ocorrer em formas físicas ou verbais a partir do uso de apelidos, insultos, comentários racistas, homofóbicos, diferenças religiosas, físicas, econômicas, sociais, culturais e políticas (CARVALHO et al., 2017). Quando esse comportamento agressivo não é freado, as consequências na vida da vítima podem levar a sequelas graves (TTOFI et al., 2011).

### 3 | ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo tem como base o banco de dados da pesquisa “Violência em Escolas e Programas de Prevenção”, realizada em 2012, pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG), disponibilizado publicamente. Esses dados foram replicados seguindo o percurso metodológico de Ameli et al. (2017) em pesquisa sobre experiência de violência em adolescentes de Malawi.

Foram considerados 3513 questionários em um estrato composto por 244 turmas de 86 escolas da rede pública estadual. Da pesquisa original foram considerados apenas adolescentes, que de acordo com a classificação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 2015) se encontram entre 12 e 18 anos. O estudo considerou nove variáveis que explicassem a associação entre o sofrimento vivenciado e o comportamento externalizado, levando em conta o período de um ano. As variáveis de internalização incluíam a pobreza, o abuso físico na escola, o sofrimento de *bullying* e a vitimização por roubo ou furto. As variáveis de externalização compreenderam o consumo de drogas, a prática de *bullying*, de violência física e de furto ou roubo na escola.

A variável pobreza foi medida com base na adaptação do Critério de Classificação Econômica Brasil da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEPE, 2015). A adaptação dos valores considerou 70% das variáveis mensuradas pelo questionário ABEPE (2015) e ponderou os demais valores. Obteve-se um indicador que definia a classe do entrevistado de acordo com o número de pontos obtidos, sejam: Classe A (45 a 100), Classe B1 (38 a 44), Classe B2 (29 a 37), Classe C1 (23 a 28), Classe C2 (17 a 22) e Classe D-E (0 a 16). A partir dessa classificação, os resultados binários foram criados, sendo 0 para “outras classes” e 1 para “pobres” (classes D e E).

A variável abuso físico foi medida a partir do questionamento sobre as experiências de agressão, consumadas ou tentadas, contra os adolescentes, advindas de professores(as) e/ou outros agentes dentro da escola. O sofrimento de *Bullying* incluía questões relacionadas às humilhações, intimidações, ofensas verbais, exclusões nas atividades, uso de apelidos ofensivos, mentiras e calúnias sofridas dentro da escola. A vitimização por furto/roubo foi medida a partir dos questionamentos sobre a extorsão despercebida ou mediante uso de força ou ameaça. Para todas essas variáveis de internalização os dados binários foram

criados considerando 0 para “nunca” e 1 para “pelo menos uma vez”.

Para identificar a experiência com o uso de drogas os questionamentos voltaram-se para identificar se os adolescentes usaram, ou pelo menos experimentaram, algum tipo de drogas, incluindo: bebida alcoólica, cigarros, loló, lança perfume, solventes, maconha, cocaína e/ou crack. A combinação binária considerou qualquer tipo de experiência com drogas. A variável prática de *bullying* foi medida questionando se, no último mês, o adolescente humilhou, ofendeu, intimidou, excluiu, apelidou ou inventou mentiras sobre alguém dentro da escola. Se sim para pelo menos uma das questões considerou-se que ele/ela praticou *bullying*. A prática de violência física foi mensurada a partir do questionamento sobre como o adolescente reagiu a brigas ou discussões na escola. Se a reação foi o uso de força física, empurrões, tapas, jogou objetos em alguém ou quebrou objetos da outra pessoa a combinação binária considerou como prática de violência física. A variável prática de furto ou roubo na escola foi medida a partir do questionamento sobre se o adolescente se apossou de alguma coisa de outra pessoa na escola sem que ela percebesse.

O estudo aplicou a técnica de análise de regressão logística bivariada utilizando-se do software SPSS19®. As análises foram realizadas sobre dados estratificados por gênero, considerando as diferenças na vitimização. A análise foi realizada para obter os *odds ratios* que definissem a associação de variáveis ditas de internalização e externalização relativas à violência na escola.

O início da análise deu-se por meio de estatística descritiva, obtendo os dados estratificados por sexo para descrever a demografia da amostra e experiências de vida utilizando testes *t* de amostra independentes e teste de qui-quadrado. Depois foi realizada análise de regressão logística bivariada para calcular os *Odds ratios*, determinando a força das associações entre fatores de risco potenciais e desfechos adversos associados.

Na sequência, todas as variáveis encontradas para ter uma associação bivariada com cada resultado (com valores de P menores ou iguais a 0,1) foram então escolhidas para análises multivariadas ajustadas. Por fim, foram utilizadas análises multivariadas de regressão logística para avaliar os efeitos ajustados e independentes de potenciais fatores de risco. Para cada resultado, os fatores de risco associados, que foram identificados na análise bivariada, foram incluídos no modelo. Além disso, todas as variáveis consideradas fatores preditivos teoricamente importantes (idade, pobreza e região de localização da escola) foram incluídos nas análises multivariadas de regressão logística.

## 4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados apresentados partem da descrição das características básicas e demográficas da população estudada (Tabela 1). Algumas características, exposições e experiências apresentaram diferenças significativas. 32% dos meninos e 44% das meninas viviam na pobreza, classificados nas classes sociais D e E. 20% das meninas e 28% dos

meninos relataram serem vítimas de sofrimento de violência física; assumiram praticar *bullying*, furtaram ou roubaram nas escola e agiram com violência física contra colegas. Destaca-se o comportamento dos entrevistados em relação ao consumo de drogas, fator com prevalência muito alta entre os adolescentes pesquisados. De acordo com os resultados, os meninos foram mais expostos às experiências de sofrimento de *bullying* e mais vezes vítimas de furto e roubo. No que se refere à região onde os adolescentes residem, se no interior ou na área metropolitana, a média foi igual para ambos, 60%.

	Meninas (n = 1964)	Meninos (n = 1549)
Média de idade	15,27	15,24
Viver na pobreza*	44%	32%
Experiência de sofrer violência física na escola*	20%	28%
Experiência de sofrer <i>bullying</i> na escola	48%	50%
Experiência de consumo de algum tipo de droga*	72%	65%
Experiência de ser vítima de furto ou roubo na escola	40%	41%
Prática de <i>bullying</i> na escola*	12%	17%
Prática de furto/roubo na escola*	3%	7%
Prática de violência física na escola*	15%	32%
Região de localização da escola	60%	60%

Nota: \* diferença estatisticamente significativa em  $p < 0,05$ .

Tabela 1: Características e demografia da amostra de violências em escolas do ensino público de Minas Gerais/Brasil.

Os dados foram estratificados entre 1549 adolescentes do sexo masculino e 1964 do sexo feminino. Foram encontradas associações entre medidas de exposição à pobreza e violência nas escolas, com medidas de atitudes violentas baseadas no gênero, experiência com uso de drogas, prática de furto e roubo, *bullying* e violência física na escola.

A análise bivariada estratificada mostrou que entre adolescentes do sexo masculino, a prática de *Bullying* é influenciada por todos os tipos de sofrimentos vivenciados e internalizados pelos adolescentes. A prática de violência está, significativamente, associada aos abusos físicos sofridos, à vitimização por *bullying* e as experiências de Furto/Roubo sofridas. Entre eles, a vitimização por Furto/Roubo apresentou-se como a variável que mais contribuiu para externalização de comportamentos sociais incivis ou violentos (Tabela 2).

Variáveis determinantes (Sofrimento internalizado)	Comportamento externalizado			
	Experiência com Drogas	Prática de Violência	Prática de furto/roubo	Prática de <i>Bullying</i>
	Odds Ratios (95% CI)	Odds Ratios (95% CI)	Odds Ratios (95% CI)	Odds Ratios (95% CI)
Viver na pobreza	0,85 (0,68 - 1,07)	0,79 (0,61 - 1,02)	0,92 (0,60 - 1,42)	0,55** (0,39 - 0,77)
Abuso físico	0,89 (0,68 - 1,16)	3,17*** (2,44 - 4,12)	1,48 (0,96 - 2,28)	2,00*** (1,46 - 2,72)
Vítima de <i>bullying</i>	1,40** (1,11 - 1,77)	2,19*** (1,70 - 2,83)	1,52 (0,97 - 2,38)	2,24*** (1,61 - 3,12)
Experiência Furto/Roubo	1,37** (1,08 - 1,74)	2,05*** (1,60 - 2,63)	2,35*** (1,52 - 3,64)	2,44*** (1,79 - 3,32)

Nota: \*estatisticamente significante em  $p < 0,05$ , \*\*estatisticamente signific. em  $p < 0,01$ , \*\*\* estatisticamente signific. em  $p < 0,001$ , indica associação estatisticamente signific. de  $p < 0,1$  incluída no modelo final.

Tabela 2: Associações bivariadas de adolescentes do sexo masculino em escolas do ensino público de Minas Gerais/Brasil.

A prática de *bullying* entre as adolescentes do sexo feminino também é resultante dos sofrimentos internalizados em análise. Como nos meninos, a prática de violência também se associa aos abusos físicos, ao *bullying* e às experiências de Furto/Roubo. A experiência com drogas apresenta-se significante apenas ao fato da vitimização por *bullying* (Tabela 3).

Variáveis determinantes (Sofrimento internalizado)	Comportamento externalizado			
	Experiência com Drogas	Prática de Violência	Prática de furto/roubo	Prática de <i>Bullying</i>
	Odds Ratios (95% CI)	Odds Ratios (95% CI)	Odds Ratios (95% CI)	Odds Ratios (95% CI)
Viver na pobreza	0,87 (0,71-1,0)	1,03 (0,78-1,36)	0,83 (0,47-1,47)	0,63** (0,46-0,86)
Abuso físico	1,08 (0,82-1,42)	3,71 *** (2,79-4,94)	1,32 (0,72-2,40)	2,36 *** (1,73-3,22)
Vítima de <i>bullying</i>	1,61*** (1,30-2,00)	2,72 *** (2,00-3,69)	1,36 (0,74-2,48)	3,23 *** (2,27-4,57)
Experiência Furto/Roubo	1,02 (0,82-1,27)	1,69 *** (1,28-2,24)	4,37 *** (2,27-8,40)	1,55** (1,14-2,10)

Nota: \*estatisticamente significante:  $p < 0,05$ , \*\*estatisticamente significante:  $p < 0,01$ , \*\*\*estatisticamente significativo:  $p < 0,001$ , 'associação estatisticamente significante de  $p < 0,1$  e foi incluída no modelo final.

Tabela 3: Associações bivariadas de adolescentes do sexo feminino em escolas do ensino público de Minas Gerais/Brasil.

Após ajuste por fatores sociodemográficos identificou-se que entre meninos e meninas o consumo de drogas estava associado ao sofrimento de *bullying* e à idade dos

adolescentes. Adicionalmente, nos meninos, a vitimização por furto e roubo na escola também influenciaram a experiência no consumo de algum tipo de droga. No caso das meninas a prática de *bullying* foi associada também com a região de localização da escola, se interior ou região metropolitana (Tabela 4).

Variáveis determinantes	Comportamento externalizado			
	Sexo Masculino		Sexo Feminino	
	Odds Ratio	95% CI	Odds Ratio	95% CI
<b>Experiência com algum tipo de droga</b>				
Idade	1,40***	1,31-1,50	1,36***	1,28-1,44
Vítima de <i>bullying</i>	1,55***	1,22-1,97	1,73***	1,38-2,16
Experiência de Furto ou Roubo	1,67***	1,30-2,14		
<b>Prática de Violência física na escola</b>				
Abuso físico na escola	3,17***	2,43-4,14	3,50***	2,62-4,66
Vítima de <i>bullying</i>	2,20***	1,70-2,84	2,67***	1,96-3,63
<b>Experiência de Furto ou Roubo</b>				
Idade			0,87**	0,81-0,95
<b>Prática de furto/roubo na escola</b>				
Abuso físico na escola	1,55**	1,00-2,40		
Experiência de Furto ou Roubo	2,44***	1,57-3,78	4,31***	2,23-8,35
<b>Prática de Bullying na escola</b>				
Viver na pobreza	0,54***	0,38-0,76	0,63**	0,46 - 0,86
Abuso físico na escola	2,04***	1,49-2,80	2,34***	1,70 - 3,22
Vítima de <i>bullying</i>	2,25***	1,62-3,14	3,14***	2,21 - 4,46
Experiência de Furto ou Roubo	2,47***	1,80-3,38	1,57**	1,15 - 2,14
Região			0,73*	0,54-0,98

Note: \* estatisticamente significativo em  $p < 0,05$ , \*\* estatisticamente significativo em  $p < 0,01$ , \*\*\* estatisticamente significativo em  $p < 0,001$ . Todos os modelos de controle de idade, gênero, e urbana versus residência rural.

Tabela 4: Regressões logísticas multivariadas de experiências de adolescentes em escolas do ensino público de Minas Gerais/Brasil.

## 5 | DISCUSSÕES

Ao tratar organização escolar como *locus* da formação de significados nas interações sociais identifica-se que a violência contra crianças e adolescentes é caracterizada como uma violação de direitos humanos e um problema de saúde pública global, dadas as consequências que tais práticas podem reproduzir no sujeito em sua vida adulta (WIRTZ et al., 2016).

Entre as formas de exposição à violência tratadas neste estudo, a experiência com



uso de algum tipo de drogas assumiu papel preponderante, apresentando como a forma mais prevalente de exposição à violência para as meninas e a segunda para os meninos. Após os ajustes para os fatores demográficos a exposição ao uso de algum tipo de drogas apresentou associação significativa com o sexo e o sofrimento de *bullying* pelas meninas; nos meninos essa associação foi acrescida da vitimização por furto ou roubo. Os resultados corroboram Schenker e Minayo (2005) evidenciando o aumento o uso de drogas entre a população adolescente brasileira ao longo dos anos.

Dados da *World Health Organization* (2008) identificam o uso do álcool como principal fator de risco para o consumo de outras drogas e a manifestação de sintomas psicossociais como depressão, ansiedade e agressividade. Os estudos de Torikka et al. (2016) atentam para o fato de que o uso de álcool em adolescentes está associado à depressão. A prevalência desta aumenta significativamente durante a transição da infância para a adolescência.

Outra experiência comum entre os participantes do estudo foi o sofrimento de *bullying* na escola, fortemente associado a prática de violência física, prática de *bullying* e às experiências com uso de drogas. Entre os estudantes 49,1% mencionam ter sofrido *bullying* na escola, o que vai ao encontro dos estudos de Santos et al. (2014) e Carvalho et al. (2017). Tfofi et al. (2011) e Haynie et al. (2001) também fornecem evidências de que *bullying* e vitimização não devem ser pensados como comportamentos opostos, uma vez que mais da metade dos agressores pesquisados relataram também ser vítimas.

As experiências de sofrimento de violência física na escola foi outro fator que apresentou fortes índices de associação com as variáveis em análise. Entre as meninas a violência internalizada estava associada ao sofrimento vivido dentro da escola, refletido nas práticas de furto e roubo, *bullying* e agressão física aos colegas. Neste caso, o fato de sofrer violência implicou diretamente na ação violenta das adolescentes. Nos meninos, o abuso físico sofrido na escola foi associado às práticas de violência física e à prática de *bullying*.

Quanto a ser vítima de furto ou roubo observa-se, que embora a baixa ocorrência, existe forte associação com os preditores experiência com drogas, prática de violência física, vitimização por *bullying* e prática de furto ou roubo, como fator de externalização. A associação destas variáveis pode ser explicada pela Teoria da Aprendizagem Social de Bandura que, de acordo com Khouri (2016) pressupõe que o ambiente, as características individuais e o comportamento situacional de uma pessoa determinam-se reciprocamente e que o comportamento é um fenômeno dinâmico em evolução.

Registra-se ainda a baixa associação da pobreza à externalização da violência. Embora com razão de probabilidade muito baixa, a pobreza apresentou associação apenas com a prática de *bullying*. Milani (2006) argumenta que o meio social, o contexto cultural e as condições materiais exercem uma influência profunda na vida das pessoas, podendo ampliar ou reduzir as alternativas diante dela. Mas, se essa influência tivesse o poder

de determinar a trajetória de vida, então todos os adolescentes submetidos à pobreza e exclusão seriam inevitavelmente conduzidos à criminalidade, fato que ocorre apenas com uma pequena parcela dos jovens.

## 6 | CONCLUSÕES

As conclusões desta investigação apontam para importantes implicações da exposição à violência sofrida por adolescentes de escolas públicas de Minas Gerais e procuram explicar a natureza e a prevalência desta preocupação como um caso de saúde pública. Dessa forma, cabe às partes interessadas, governo, comunidade, professores e familiares, maior envolvimento e esforços para a construção de intervenções bem-sucedidas.

O esforço para minimizar os conflitos geradores de violência na escola deve ser um trabalho contínuo, embasado em relações positivas e políticas escolares de respeito, reconhecimento, atenção e prestígio entre todos os agentes que convivem nesse espaço de interações sociais, a escola.

Por vezes, a produção da agressividade do adolescente é impulsionada pela falta de compreensão e zelo às suas angústias. Tal fato elucida a importância do cuidado com a criança e o adolescente. Estratégias específicas para impedir a (re)produção do sofrimento e prática de *bullying*, pode partir de iniciativas sociopolíticas na área que busquem responder os desafios em tirar esse problema da clandestinidade e enxergá-lo como epidemiologia de risco que muito compromete a saúde mental do sujeito agredido. Torna-se importante articular múltiplos atores sociais e diferentes setores da sociedade de forma a implementar políticas públicas que visem estimular valores e atitudes de convivência saudável (Malta, 2014).

Para prevenir as consequências da violência na escola, fazem-se necessários maiores investimentos em medidas socioeducativas de valorização e reconhecimento do adolescente como sujeito em estado de vulnerabilidade. A cooperação da sociedade pode ser um importante aliado neste processo. Como menciona Garbin (2016) as redes de proteção à criança e ao adolescente são um ótimo exemplo de iniciativa em prol do combate à violência infantil, uma vez que a atuação interinstitucional permite um maior enfrentamento do problema, alcançando de forma efetiva todos os atores sociais envolvidos.

No tocante às limitações da pesquisa, verifica-se que apesar da amplitude amostral realizada, a pesquisa não se refere a um censo, portanto, os resultados não podem ser generalizados. Ainda cabe considerar os contextos das diferentes regiões estudadas. Aprofundamentos qualitativos podem ser utilizados para averiguar problemáticas mais relatadas em determinadas regiões, por exemplo. Também é importante mencionar como limitação que a pesquisa ouviu apenas adolescentes, considerando o escopo delineado. Assim, para um olhar multifacetado sobre o tema novos estudos podem incluir a opinião

das famílias e dos profissionais que trabalham nas escolas, sejam: professores, direção, apoio pedagógico e psicológico, secretaria e outros.

## REFERÊNCIAS

ABRANOVAY, M. e RUA, M. D. G. **Violência nas escolas**. Brasília: UNESCO, UCB, Observatório de Violências nas Escolas, 2002.

CARVALHO, F. et al. Bullying and behavior problems reported by victims and teachers: Brazilian findings. **Psico**. Porto Alegre. V.48, n.1, p. 31-39, 2017.

AMELI, V. et al. Associations between adolescent experiences of violence in Malawi and gender-based attitudes, internalizing, and externalizing behaviors. **Child Abuse & Neglect**. V. 67, p. 305-314, 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA (ABEPE). **Critério de classificação econômica no Brasil**. São Paulo, 2016.

BRAGA, I. F. et al. As múltiplas faces e máscaras da heteronormatividade: violências contra adolescentes e jovens homossexuais brasileiros. **Salud & Sociedad**. V. 9, n. 1, p. 52 – 67, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

CAVALCANTE, M. B. P. T.; ALVES, M. D. S.; BARROSO, M. G. T. Adolescência, álcool e drogas: uma revisão na perspectiva da promoção da saúde. **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**. V. 12, n. 3, p. 555-559, 2008.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência em Escolas e Programas de Prevenção**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/bancodedados>. Acesso: 01/03/2017.

GARBIN, C. A. S. et al. Identificação dos casos de violência contra crianças em escolas municipais de ensino básico de Araçatuba. **Em Extensão**. V.15, n. 2, p. 94-108, 2016.

GOLDBERG-LOONEY, L. D. et al. Adolescent alcohol use in Spain: connections with friends, school, and other delinquent behaviors. **Frontiers in psychology**, 7, 2016.

HAYNIE, D. L. et al. Bullies, victims, and bully/victims: Distinct groups of at-risk youth. **The Journal of Early Adolescence**. V. 21, n. 1, p. 29-49, 2001.

KHOURI, N. D. M. A. A. **Uso de drogas na adolescência: associações com sexo, práticas parentais, autoeficácia e perspectiva de tempo futuro**. Tese (Doutorado Psicologia Clínica). Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

LISBOA, C.; BRAGA, L. de L.; EBERT, G. O fenômeno bullying ou vitimização entre pares na atualidade: definições, formas de manifestação e possibilidades de intervenção. **Contextos Clínic.** V. 2, n.1, p. 59-71, 2009.

MALTA, D. C. et al. Bullying em escolares brasileiros: análise da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar. **Rer. Bras. Epidemiol.** V.17, n.1, p. 92-105, 2014.

MILANI, F. M. Adolescentes: De vítimas da violência a protagonistas da paz. In: Lima, C. A. **Violência faz mal à saúde: Textos básicos de saúde.** Ministério da Saúde, 2006.

MOREIRA, T. C. et al. A violência comunitária e o abuso de álcool entre adolescentes: comparação entre sexos. **J. Pediat.** V. 84, n.3, p. 244-250, 2008.

PAPPA, J. S. **A (in)disciplina e a violência escolar segundo a concepção de professores do ensino fundamental.** Tese (Doutorado em Filosofia). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2004.

PEREIRA, V. O. de M. et al. Violências contra adolescentes: análise das notificações realizadas no setor saúde, Brasil, 2011-2017. **Rev. bras. Epidemiol.** v. 23, n. 1, 2020.

SANTOS, J. A. et al. The prevalence and types of *bullying* in 13 to 17 year-old Brazilian schoolchildren. **Revista de Salud Pública.** V.16, n. 2, p. 173-183, 2014.

SHULMAN, E. P.; MONAHAN, K. C.; STEINBERG, L. Severe violence during adolescence and early adulthood and its relation to anticipated rewards and costs. **Child development.** V.88, n.1, p.16-26, 2017.

SOUZA, E. D.; JORGE, M. H.; LIMA, C. A. Impacto da violência na infância e adolescência brasileiras: magnitude da morbimortalidade. In: Lima, C. A. **Violência faz mal à saúde: Textos básicos de saúde.** Min. da Saúde, 2006.

SPEAR, L. P. Consequences of adolescent use of alcohol and other drugs: Studies using rodent models. **Neuroscience & Biobehavioral Reviews.** V.70, p. 228-243, 2016.

SCHENKER, M.; MINAYO, M. C. S. Fatores de risco e de proteção para o uso de drogas na adolescência. **Ciênc Saúde Colet.** V. 10, n. 3, p. 707-17, 2005.

SQUEGLIA, L. M.; CSERVENKA, A. Adolescence and drug use vulnerability: findings from neuroimaging. **Current Opinion in Behavioral Sciences.** V.13, p. 164-170, 2017.

TORIKKA, A. et al. Trends in alcohol use among adolescents from 2000 to 2011: the role of socioeconomic status and depression. **Alcohol and alcoholism.** V. 52, n.1, p. 95-103, 2016.

TTOFI, M. M. et al. Do the victims of school bullies tend to become depressed later in life? A systematic review and meta-analysis longitudinal studies. **Journal of Aggression, Conflict and Peace Research.** V.3, n.2, p.63-3, 2011.

VYGOTSKY, L. S. **Psicologia del adolescente.** Obras Escogidas. Tomo IV. Madrid: VISOR; 1996.

WIRTZ, A. L. et al. Violence against children in Latin America and Caribbean countries: a comprehensive review of national health sector efforts in prevention and response. **BMC public health**. V.16, n.1, 2016.

WONG, J. S.; SCHONLAU, M. Does Bully Victimization Predict Future Delinquency? A Propensity Score Matching Approach. **Criminal Justice and Behavior**. V.40, n.11, p. 1184-1208, 2013.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Inequalities in young people's health. Health Behavior in School- Aged Children. International Report from 2005-2006**. Health Police for Children and Adolescents. No 5; 2008.

# CAPÍTULO 16

## INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA INTEGRAÇÃO DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO DAS CONTRIBUIÇÕES DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL DE ESCOLAS PÚBLICAS SITUADAS EM UM MUNICÍPIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Data de aceite: 01/09/2021

Data de submissão: 09/07/2021

**Michel Lopes França Chaves**

Universidade FUMEC

Belo Horizonte - MG

<http://lattes.cnpq.br/0970530734472618>

**RESUMO:** As crianças com deficiência compõem um segmento social cujo histórico é de discriminação e exclusão. Diante disso, um município localizado no Estado de Minas Gerais, através de uma estatal, prestadora de soluções em *facilities*, contrata serviços de portaria, manutenção, limpeza e cantina das escolas municipais, bem como serviços de auxiliar de apoio ao educando, que é oferecido por meio de processo seletivo público simplificado a 323 escolas públicas. O serviço integra o Programa Apoio ao Educando regulamentado na rede pública municipal, por meio de Resolução, que o previu como auxílio ao professor da educação infantil em turmas de crianças que ainda não têm autonomia, principalmente aquelas que estão em processo inconcluso de desfraldamento (2 anos). Portanto, o presente artigo buscou compreender como o projeto social de inclusão destes alunos é implementado, quais são os impactos e valor que gera para a comunidade local. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com pessoas vinculadas à rede municipal de educação. Como resultado, nota-se que a função do auxiliar de apoio ao educando, executado pela

empresa de *facilities* – através de boas práticas de gerenciamento de projetos - tem sido relevante e causado impacto na comunidade local. Os pais dos alunos deficientes testemunharam o quanto essa função contribui na vida dos filhos. Como conclusão percebe-se que a prefeitura municipal tem cumprido a Resolução vigente a fim de manter o projeto e, decorrente disso, fomenta um impacto relevante na comunidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inovação em Gestão de Projetos, Inclusão Social, Integração de Alunos com Deficiência e Inovação em *Facilities*.

### SOCIAL INCLUSION THROUGH INTEGRATION OF STUDENTS WITH DISABILITIES: A CASE STUDY OF THE CONTRIBUTIONS OF PROJECT MANAGEMENT IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND ELEMENTARY EDUCATION IN PUBLIC SCHOOLS BASED IN A MUNICIPALITY IN THE STATE OF MINAS GERAIS

**ABSTRACT:** Children with disabilities are part of a social segment whose history is one of discrimination and exclusion. Therefore, a municipality based in the State of Minas Gerais, through a state-owned company, which provides solutions in facilities, hires concierge services, maintenance, cleaning and canteen from municipal schools, as well as auxiliary services to support teaching, which is offered by through a simplified public selection process to 323 public schools. The service is part of the Student Support Program regulated in the municipal public network, through Resolution, which provided it as an aid to the teacher of

early childhood education in classes of children who do not yet have autonomy, especially those who are in an unfinished unfolding process (2 years old). Therefore, this paper sought to understand how is implemented the social inclusion project of these students, what are the impacts and value it generates for the local community. For that, semi-structured were defined with people linked to the municipal education network. As a result, it was observed that the Student Support Assistant service conducted by the facilities company - through good project management practices - has been relevant and has an impact on the local community. Parents of disabled students have witnessed how much this role contributes to their children's lives. As a conclusion, it was verified that the prefecture has complied with a current resolution in order to maintain the project and, consequently, fosters a relevant impact on the community. **KEYWORDS:** Innovation in Project Management, Social Inclusion, Integration of Students with Disabilities and Innovation in Facilities.

## 1 | INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil no artigo 173, destaca que as empresas estatais podem explorar atividades econômicas em duas situações, a saber, interesse relevante público e segurança nacional (BRASIL, 1988). Segundo FONTES FILHO (2018), tanto na sua origem, bem como na motivação de criação, as estatais devem atender a uma função social, conforme disposto no Capítulo III da Lei nº 13.303 de 2016. De acordo com o art. 27, a empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação. Nesse sentido, o Estado pode construir estatais e utilizá-las como forma de intervir na economia, como também que tenham como finalidade o viés social (CORREA e BORGES, 2015). O Estado, através das estatais, deve garantir investimento em demandas que sejam socialmente importantes, as quais não podem ser efetuadas, ou não sejam de interesse da iniciativa privada (ESFAHANI e ARDAKANI, 2000).

Este termo “empresa estatal” é utilizado para designar todas as sociedades empresais, cujo controle acionário é de responsabilidade do Estado, o que abrange a empresa pública e a sociedade de economia mista, bem como outras empresas que não possuam essa natureza (MARINELA, 2017). Sob a perspectiva de FONTES FILHO E PICOLIN (2008), as estatais ainda possuem um papel relevante no mercado, mesmo com as fortes ondas de privatização, ocorridas em diversos países entre às décadas de 1980 e 1990. Segundo FONTES FILHO (2018), essas estatais possuem grande influência nos sistemas sociais, econômicos e políticos no Brasil, provendo empregos, receitas e suporte ou apoio a setores da economia.

No contexto brasileiro, existem dois tipos de estatais: (a) empresa pública – criada por lei para explorar uma determinada atividade econômica, com personalidade jurídica e de direito privado, sendo o patrimônio e capital exclusivos do governo, e (b) sociedade de

economia mista – que também tem personalidade jurídica de direito privado, pertencem ao governo e, também foram criadas por força de lei para explorar alguma atividade econômica, no entanto, sob a característica de sociedade anônima, que possui muitas ações com direito a voto (BIANCHI, MACHADO e MACHADO, 2020).

A empresa responsável pela viabilização do projeto, oriundo da prefeitura, é uma empresa pública estadual, criada em 18 de janeiro de 1954, uma sociedade anônima de capital fechado elevada a condição de empresa pública em 28 de janeiro de 1994, nos termos dos artigos 125 a 129 da Lei Estadual nº 11.406. A empresa presta importante apoio às atividades relacionadas à saúde, educação e segurança, por meio dos serviços de limpeza, higienização e serviço de portaria dos hospitais, no apoio ao aprendizado e desenvolvimento dos alunos das escolas municipais, dentre outros. Nesse sentido, é fundamental a continuidade da atuação da empresa na prestação de serviços aos órgãos e entidades, para o atendimento e eficácia da política pública na prestação de serviços aos cidadãos. Assim, a sua função social tem sido proporcionar o apoio logístico e humano à prestação de serviços públicos, à consecução das políticas públicas e às demais atividades desenvolvidas pela administração pública direta e indireta, observadas as boas práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social. A empresa possui em seu quadro aproximadamente 25 mil empregados.

Nesse contexto, é importante destacar um serviço que, desde 2018, é executado nas escolas de educação infantil e ensino fundamental de um município do Estado de Minas Gerais, denominado de Auxiliar de Apoio ao Educando, onde é oferecido pela empresa por meio de processo seletivo público simplificado a 323 escolas públicas municipais, sendo 178 Escolas Municipais de Ensino Fundamental e 145 Escolas Municipais de Educação Infantil. São cerca de três mil profissionais efetivos e 90 no quadro de apoio, em caso de coberturas necessárias nas unidades escolares.

O serviço integra o Programa Apoio ao Educando regulamentado na rede pública municipal, por meio de Resolução, que o previu como auxílio ao professor da Educação Infantil em turmas de crianças que ainda não têm autonomia, principalmente aquelas que estão em processo inconcluso de desfraldamento (2 anos). Ainda, o Estatuto de Proteção da Pessoa com Deficiência prevê, em seu art. 3º, inciso XIII que o aluno que ainda não conquistou autonomia para mobilidade, higienização e alimentação tenha apoio nessas funcionalidades para que seja integrado ao coletivo da turma regular. Atualmente, são aproximadamente 5.600 alunos com deficiência matriculados na rede municipal de educação. O trabalho dos auxiliares de apoio ao educando é oferecido a todas as crianças de 0 a 2 anos. A partir dos três anos de idade, o acompanhamento é exclusivo a toda criança acima de três anos, com deficiência cognitiva ou mobilidade reduzida que precise de um acompanhamento especializado no ambiente escolar. A presença desse profissional e a definição da abrangência de seu trabalho são decisões entre pais e professores, em diálogo mediado pelos profissionais especializados da Secretaria Municipal de Educação



que atuam nas regionais, coordenados pela Diretoria temática.

Considerando que a empresa pesquisada assumiu todos os serviços de *facilities* dessas escolas, tais como, limpeza, cantina, manutenção e portaria, alinhado com sua missão em oferecer soluções aos clientes, e, sobretudo, para cumprir seu papel de apoio na implementação de políticas públicas ao cidadão, incorporou o serviço de Auxiliar de Apoio Educando, inovando nos serviços de *facilities* que, embora seja desafiador, gera grande impacto na sociedade e nas famílias que não podem financiar este serviço para os filhos.

Portanto, este projeto se situa no contexto da área “Inovação e Gestão de Projetos” do evento científico organizado pelo Project Management Institute – PMI, capítulo Minas Gerais e, se propôs a investigar a seguinte questão: como o projeto social de inclusão de alunos com deficiência é implementado e qual valor gera para a sociedade? A pesquisa proporcionou um entendimento dos impactos sociais acerca da inclusão e integração dos alunos com deficiência, como também, a relevância do trabalho na visão dos pais, diretores escolares, do auxiliar de apoio educando e gestores de primeiro escalão, na figura da contratada e contratante.

## 2 | METODOLOGIA

A pesquisa foi de caráter qualitativo, que segundo STAKE (2016) se fundamenta na percepção e compreensão humana e conforme CARDANO (2017) seu principal valor agregado é a construção de representações precisas de fenômenos sociais. Para GIL (2019) a pesquisa qualitativa tem o propósito de estudar a experiência de pessoas e ambientes.

Este trabalho teve por base o estudo de caso do projeto de inclusão social de alunos deficientes, cujo objetivo é integrá-los aos demais alunos matriculados na rede municipal de educação. São 323 unidades, sendo 178 Escolas Municipais de Ensino Fundamental e 145 Escolas Municipais de Educação Infantil. São cerca de 3.000 monitores dos alunos deficientes (denominados como Auxiliar de Apoio Educando) e 90 no quadro de apoio, em caso de coberturas necessárias nas unidades escolares. Segundo YIN (2015) o método de estudo de caso surge da vontade de compreender fenômenos sociais complexos, ou seja, “como” ou “por que” algum fenômeno social funciona e, também visa entender como foram implementadas e quais os resultados foram obtidos. Portanto, tal método mostra-se apropriado para esta pesquisa, considerando à necessidade da análise de um determinado contexto.

A coleta de dados se deu por meio de entrevista semiestruturada e análise de documentos, que conforme destacado por GIL (2018) é fundamental em qualquer estudo de caso. Segundo YIN (2015), no método de estudo de caso pressupõe a premissa de coleta de dados a partir de fontes variadas de evidências, tais como, entrevistas, observação, documentos, questionários e artefatos físico. Nessa pesquisa foram realizadas onze

entrevistas. Segundo THIRY-CHERQUES (2009) este quantitativo de entrevistados é adequado considerando a saturação que ocorre com a repetição em pesquisa qualitativa. O critério de escolha foi conforme sugerido por GIL (2019), ou seja, incluir um grupo de entrevistados que tenham conhecimento e acesso a informações que interessam a esta pesquisa. O grupo de entrevistados desse trabalho exercem as seguintes funções: a) Subsecretária do Município; b) Presidente da empresa de *facilities*; c) Diretoras das Escolas; d) Monitores dos alunos deficientes (Auxiliar de Apoio ao Educando); e) Pais dos alunos deficientes.

Quanto o tratamento e análise dos dados, as respostas dos entrevistados foram examinadas através da análise de conteúdo que consiste em um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2016, p. 44). Sobre as limitações do uso de entrevistas como método de coleta de dados, CRESWELL (2002) argumenta que os entrevistados podem responder as perguntas com aquilo que acreditam ser socialmente aceito, não fornecendo informações e respostas confiáveis. Também como limitação, destaca-se a possibilidade de obtenção de respostas inverídicas em razão do receio dos entrevistados, sobre a exposição de sua identidade (MIGNONAC e HERRBACH, 2004). Para mitigar este último fator limitante do método, não será explicitado na pesquisa o nome dos entrevistados. Na ocasião em que for necessária a citação direta dos entrevistados, estes serão identificados apenas com a palavra “ENTREVISTADO”, acompanhado de um número que variou de 1 a 11, conforme ordem de realização das entrevistas.

### 3 | RESULTADOS

Neste capítulo serão discutidas as inter-relações entre os principais atores deste estudo de caso e os resultados destas interações. Será demonstrado na íntegra todo conteúdo das entrevistas semiestruturadas. O depoimento do Entrevistado 1 mostra a importância de um serviço que a empresa de *facilities* orgulha-se de oferecer: o Auxiliar de Apoio Educando – AAE, que segundo destacado por essa entrevistada, são trabalhadores extremamente dedicados e que têm um grande desafio pela frente. “A socialização, interação, autonomia e, principalmente, a segurança desses estudantes não é fácil, mas com o tempo, conquistam a confiança da criança (ENTREVISTADO 1). De acordo com essa profissional, as funções são ligadas a atividades não pedagógicas, que são prerrogativas do professor.

O Apoio não é um tutor ou professor particular. Todos os alunos são diferentes e aprendem de formas diferentes. Lidar com essas diferenças é o grande papel do professor como mediador do desenvolvimento de cada um. Assim, o apoio está ali, mas não é para substituir o professor, mas para apoiar o aluno nas funcionalidades de alimentação, mobilidade e higiene, possibilitando que participe de todas as atividades propostas, integrado à

turma (ENTREVISTADO 1).

Em cerca de dois anos de serviços prestados, a Subsecretária afirma que avaliação é muito positiva.

Com o processo seletivo e o apoio dos profissionais de recrutamento e gestão dessa empresa de *facilities*, as escolas têm se sentido seguras no processo de escolha dos profissionais e também autônomas nas decisões de remanejá-los de acordo com a observação do perfil e a interação com as crianças. Esse remanejamento era muito limitado quando cada escola fazia suas contratações. Para não demitir, às vezes, havia a permanência do profissional por tempo desnecessário com a criança que já atingira autonomias importantes ou, em outras ocasiões, persistia-se na inadequação de perfis (ENTREVISTADO 1).

Ainda segundo a Subsecretária, a gestão e boas práticas utilizadas pelo corpo técnico da empresa de *facilities* permite a flexibilidade de se buscar um perfil ideal para cada criança. Para a prefeitura essa maleabilidade é muito importante, pois o perfil que dá certo para uma criança não necessariamente dá certo para outra.

Existem variáveis de temperamentos e até da parte física porque existem crianças que demandam força ou resistência, outras demandam um tom de voz mais sereno para lidar, outras precisam de ser apoiadas por profissional mais intenso nos estímulos. Cada criança é um mundo, e a gestão da empresa de *facilities* tem sido muito importante para se encontrar a melhor maneira de atendê-la sem gerar dependências ou permanências indesejáveis (ENTREVISTADO 1).

O representante da empresa de *facilities*, destaca que a empresa está presente nas unidades de saúde da rede municipal e estadual, desenvolvendo um trabalho modelo de atendimento na portaria e recepção e ainda nos serviços especializados de limpeza e higienização, com treinamento periódico e acompanhamento assertivo. O representante destaca o orgulho de oferecer este tipo de serviço:

Estamos presentes também na rede municipal de educação, através da atuação de aproximadamente 7.200 empregados, distribuídos nas funções de cantineiros, porteiros, vigias, serventes de limpeza e auxiliares de apoio ao educando, sendo este uma solução de serviço em *facilities* que temos muito orgulho em oferecer (ENTREVISTADO 2).

Este representante ainda acrescenta a importância de ser parceiro da prefeitura neste serviço:

É uma honra participar de um projeto tão importante como esse, especificamente, na nossa área de soluções de serviços em *facilities*, justamente com um dos serviços mais gratificantes da nossa empresa. Os nossos profissionais auxiliares de apoio ao educando não têm um trabalho e sim uma missão. São exemplos de amor ao próximo e altruísmo praticados diariamente (ENTREVISTADO 2).

Segundo uma diretora da Educação Básica Infantil, os auxiliares de apoio ao educando dão suporte para todas as turmas, quando necessário. “Eles são um

apoio profissional e emocional essencial tanto para o aluno quanto para o professor” (ENTREVISTADO 3). A diretora ainda acrescenta que para os alunos com deficiência, o auxiliar ajuda na comunicação, na execução das atividades e interação, nas atividades práticas como banho, alimentação, trocas, brincadeiras e medicação. Ou seja, são realmente muito importantes na assistência àqueles que precisam, o que fica exemplificado na fala de um dos pais:

O meu filho possui autismo. Durante os dois primeiros anos de vida era uma criança agressiva, muito inquieta e antissocial. Aos três anos de idade ele passou a ter o acompanhamento integral do AAE. Esse profissional era os nossos olhos e nosso amor ao lado do nosso filho o tempo todo. Cauã, hoje com cinco anos, mudou completamente o temperamento. É amável, sociável e participativo nas atividades escolares, graças ao cuidado e, principalmente, à atenção que recebeu da auxiliar de apoio ao educando (ENTREVISTADO 4).

**O trabalho do auxiliar de apoio ao educando também é validado por outra diretora da Escola Básica Infantil. Atualmente 33 crianças são assistidas pelo serviço nessa unidade.**

O AAE trabalha sob a supervisão do professor. O papel dele é auxiliar a criança de inclusão na interação desse aluno com toda a turma e ajudá-lo nas tarefas. Isso é fundamental para o bom desempenho da turma. As famílias são gratas por ter um auxiliar dando apoio nas atividades e na autonomia da criança (ENTREVISTADO 5).

**Na Escola de Ensino Fundamental, o trabalho do AAE é destacado por outra diretora:**

Com a presença do apoio ao educando as famílias se sentem seguras ao deixar os filhos na escola. Sabem que a inserção social e segurança serão garantidas com tal trabalho. A equipe escolar vê o apoio com um olhar de segurança para aqueles alunos que muitas vezes não conseguem se locomover sozinhos. Muitas vezes, ele é o apoio, a voz, a mão e os pés de muitas crianças. Temos exemplos de grandes aprendizagens de alunos através da presença e atenção dos apoios, principalmente o envolvimento social (ENTREVISTADO 6).

**Para a AAE, que atua na Escola de Ensino Fundamental, a profissão é muito gratificante por saber o quanto o trabalho dela contribui para evolução do aluno.**

No ano passado acompanhei uma criança de cinco anos com autismo. Foi um grande desafio porque era um aluno que ninguém queria ficar. E, ao vê-lo no final do ano participando de atividades e apresentações foi muito emocionante porque ele não se socializava e ao término do ano, sentiu-se parte da turma, totalmente integrado. Ganhei da família dele uma foto que tiramos na escola no ano passado. Tudo isso é inesquecível (ENTREVISTADO 7).

Outra AAE começou há cinco anos como auxiliar de educação infantil, monitor de inclusão e agora apoio ao educando. Ao ser questionada sobre o papel dela no ambiente escolar ela destaca: “Representa muita responsabilidade! É um trabalho magnífico e muitas vezes somos nós que aprendemos. O trabalho é árduo pois o nosso monitoramento é voltado para a criança assistida” (ENTREVISTADO 8). Ela exemplifica o trabalho feito com uma aluna de dois anos de idade, diagnosticada com hidrocefalia e que não andava:

Era uma criança adorável e tinha muita vontade de andar como seus coleguinhas. Seus primeiros passos eram aplaudidos por todos e as crianças se exaltavam com cada tentativa. Muitas queriam ajudá-la para que assim pudesse dar seus passos. Eles sabiam que ela não podia cair e bater a cabeça e até cuidavam dela. Era muito emocionante! Até que um dia ela conseguiu dar um passo sozinha, sem andador e sem ninguém. Foi tão emocionante, pois nem ela acreditava que havia conseguido. Essa conquista valida todo trabalho realizado (ENTREVISTADO 8).

**O trabalho tem sido muito relevante também para os pais dos alunos deficientes, conforme observado nas falas a seguir:**

Cauã possui autismo e quando chegou na escola não falava, não bebia água sozinho e não comia sozinho. Era totalmente dependente. A escola foi fundamental para ele. Durante dois anos ele teve assistência de duas auxiliares de apoio ao educando. Com elas, aprendeu a prestar atenção nas aulas, a comer sozinho e a segurar o copo. Era uma criança agressiva e não sabia dividir, tudo era dele. Hoje é outra criança tamanha foi a evolução. O cuidado delas com ele é como se fosse de mãe para filho e sempre serei grata por tudo que fizeram pelo meu filho (ENTREVISTADO 9).

Ana Luiza é autista e o acompanhamento do auxiliar de apoio ao educando foi vital para o desenvolvimento dela. Não tem como descrever. Para você ter ideia, a segurança dela estava em uma boneca, mas como o passar do tempo, ela esqueceu a boneca e confiou na auxiliar. Era o porto seguro dela na escola. A socialização com a turma foi de 200%, desapegou de muitas coisas, sabia o nome de todos os colegas e se desenvolveu extraordinariamente. Ficamos perplexos. É claro que ela tem limitações, mas a auxiliar foi de vital importância para o desenvolvimento dela (ENTREVISTADO 10).

Durante três anos, minha filha estudou em uma das unidades de educação infantil. Ela possui deficiência motora, não conseguia falar, não tinha coordenação motora e não conseguia se alimentar sozinha. Eu posso dizer que nunca vi uma escola como aquela. A auxiliar de apoio ao educando era extremamente atenciosa e acolhedora com a minha filha. Ela aprendeu a tomar o suco no copinho com a ajuda da auxiliar. Antes era só na mamadeira. Começou a comer com colherzinha de ferro. Eu acho que ela teve uma melhora enorme graças ao apoio que muitas vezes é a mão, o pé e boca da criança. O que ela não tinha, passou a ter. Ela voltava da aula feliz. Hoje minha filha está no segundo ano do ensino fundamental, na rede pública estadual. A evolução que ela teve, fez com que chegasse ao ensino fundamental, tudo isso, graças à base que teve na Escola de Educação Infantil com a ajuda do apoio ao educando (ENTREVISTADO 11).

## **4 | DISCUSSÃO**

Conforme apresentado, os resultados demonstraram que o auxiliar de apoio ao educando não se limita apenas à prestação de um serviço público. Ele assume um papel de relacionamento, responsabilidade, dedicação, comprometimento, confiança, ética e, acima de tudo, respeito, que fazem desse um dos mais importantes serviços de socialização que a estatal oferece. Conforme observado, as diretoras entendem e apoiam o papel do auxiliar

de apoio educando, dando suporte e contribuição para que estes profissionais consigam efetuar as tarefas de forma cada vez mais efetiva. Outro ponto observado é um sobre a narrativa dos pais dos alunos, agradecidos e satisfeitos com a diferença que o trabalho proporcionou na vida dos filhos. Tal aspecto demonstra a relevância do projeto e o impacto que proporciona na comunidade. Por fim, a empresa de *facilities* foi mencionada pelo gestor de primeiro escalão como ferramenta importante e essencial no projeto, uma vez que, o profissional ligado diretamente a estes alunos é da empresa contratada.

## 5 | CONCLUSÃO

O trabalho apontou que a prefeitura, através deste projeto de inclusão social, tem cumprido seu papel, conforme Resolução vigente, e que, o referido projeto tem sido de relevante impacto na sociedade, como também que a empresa pesquisada tem cumprido seu papel social, corroborando com aspectos legais que normatizam e direcionam as funções e responsabilidades das estatais. É importante salientar que, a empresa prestadora de serviços que acreditou, inovou e incorporou as atividades ao seu portfólio, com a finalidade de apoiar o município na implementação dessa política pública, que é a integração dos alunos com deficiência em sala de aula tradicional. Para estudos futuros, é sugerido novas pesquisas a respeito de como o setor de *facilities* pode incorporar essa demanda e ampliar - também através das boas práticas em gerenciamento de projetos - para um cenário nacional, aumentando ainda mais sua relevância e impacto na sociedade.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BIANCHI, M., MACHADO, S. R., e MACHADO, V. N. Grau de Transparência Pública nas Empresas Estatais do Sul do Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, 2020. 129-146 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2020.

CARDANO, M. Manual de pesquisa qualitativa. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

CORRÊA, A. L. M., e BORGES, A. W. As alterações do estado brasileiro: as modificações das empresas estatais brasileiras na década de 1990. *REI-Revista Estudos Institucionais*, 2015. 356-301 p.

CRESWELL, J. W. *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall*, 2002. 146-166 p.

ESFAHANI, H. S., e Toossi Ardakani, A. *What determines the extent of public ownership? Available at SSRN 306899*, 2002.

FONTES-FILHO, J. R. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). *Revista do Serviço Público*, 2018. 209-238 p.

FONTES FILHO, J. R., & PICOLIN, L. M. (2008). Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, 2008. 1163–1188 p.

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARINELA, F. *Direito administrativo*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MIGNONAC, K., e HERRBACH, O. *Linking work events, affective states, and attitudes: An empirical study of managers' emotions*. *Journal of Business and Psychology*, 2004. 221-240 p.

STAKE, R. E. *Pesquisa qualitativa: Estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista PMKT*, 2009. 20-27 p.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## IMPLANTAÇÃO DE RASTREABILIDADE EM UM HOSPITAL GERAL, AVALIAÇÃO A PARTIR DOS PROCESSOS DE TRABALHO

*Data de aceite: 01/09/2021*

**Lucicleide Maria de Azevedo Campelo**

**Theo Duarte da Costa**

**Rodrigo d'Avila Vieira**

**RESUMO:** A necessidade de controle na logística hospitalar é de grande importância na segurança do paciente. Associado ao abastecimento, com enorme potencial para atingir um melhor controle nas organizações de cuidados de saúde, sem comprometer a qualidade do serviço. Este estudo surge para implantar a rastreabilidade no material de uso do paciente, com a implementação do sistema de lote. O objetivo é descrever a implantação do sistema de rastreabilidade com o relato de experiência desenvolvida no ano de 2019. No primeiro momento, para realização deste projeto, deu-se início à revisão de todo o cadastro da instituição. O intuito desse processo de rastreabilidade é aumentar a eficiência administrativa, implantando a gestão por processo e controle com a rastreabilidade dos materiais, permitindo uma reposição proativa com base no registro de consumos nos serviços do hospital. Metodologicamente, trata-se de um estudo quantitativo experimental sem grupo de controle. Esse estudo de pesquisa propõe melhoria, com avaliação e observação direta e pode ser aplicado para que ocorra continuamente em todo o período do estudo, que será desenvolvido a partir da necessidade do hospital, minimizando as fragilidades. Além

da implementação da rastreabilidade, será possível que os profissionais envolvidos na cadeia logística tenham um desempenho de confiabilidade das suas atividades na prestação de cuidados de saúde. Espera-se que, ao término deste trabalho, se tenha controle sobre o estoque e de abastecimento de acordo com os tipos de materiais com que as organizações de saúde lidam, para que estes consigam prestar cuidados de saúde de qualidade com maior segurança e economicamente sustentáveis.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Hospitalar, Custos de Cuidados de Saúde.

### IMPLEMENTATION OF TRACEABILITY IN A GENERAL HOSPITAL, EVALUATION FROM WORK PROCESSES

**ABSTRACT:** The need for control in hospital logistics is an important topic for patient safety. Associated with supply it has an enormous potential to reach a better control in healthcare organizations, without compromising quality of service. This study comes up to implement traceability in the material used by the patient, with batch system deployment. The objective is describe the implement describe the implementation of the traceability system with the experience report developed in 2019. At first, to carry this project out, the review of the institution's entire registry began. The purpose of this traceability process is to increase administrative efficiency, implementing process management and control with the traceability of materials, allowing a proactive replacement based on the record of consumption in hospital services. Methodologically, this is an experimental



quantitative study with no control group. This research study proposes an improvement, with evaluation and direct observation, and can be applied continuously throughout the study period, which will be carried out according to hospital needs, minimizing its eventual weaknesses. Besides the traceability implementation, it will be possible for the professionals involved in the logistics chain to have a reliable performance of their activities in the provision of health care. It is expected that, in the end of this work, there will be control over the stock and supply according to the types of materials that health organizations deal with, so that they are able to provide quality health care with more security and economically sustainable.

**KEYWORDS:** Hospital Administration, Health Care Costs, Health Management.

## IMPLEMENTACIÓN DE LA TRAZABILIDAD EN UN HOSPITAL GENERAL, EVALUACIÓN HECHA DESDE PROCESOS DE TRABAJO

**RESUMEN:** La necesidad de control en la logística del hospital es de gran importancia para la seguridad del paciente. Asociado con el suministro hay un enorme potencial para lograr un mejor control en las organizaciones de atención médica, sin comprometer la calidad del servicio. El presente estudio surge para implementar la trazabilidad en el material utilizado por el paciente, con la implementación del sistema por lotes. El objetivo es describir la implementación del sistema de trazabilidad con el informe de experiencia desarrollado en 2019. En el primer momento, para llevar a cabo este proyecto, empezó la revisión de todo el registro de la institución. El propósito de este proceso de trazabilidad es aumentar la eficiencia administrativa, implementando la gestión por proceso y el control con la trazabilidad de los materiales, lo que permite un reemplazo proactivo basado en el registro de consumo en los servicios hospitalarios. Metodológicamente, este es un estudio cuantitativo experimental sin grupo de control. Este estudio de investigación propone una mejora, con evaluación y observación directa, y puede aplicarse de manera continua durante todo el período de estudio, que se desarrollará en función de la necesidad del hospital, minimizando sus eventuales debilidades. Además de la implementación de la trazabilidad, será posible que los profesionales involucrados en la cadena logística tengan un desempeño confiable de sus actividades en la provisión de atención médica. Se espera que al final de este trabajo, el control sobre el stock y el suministro de acuerdo con los tipos de materiales que manejan las organizaciones de salud, para que puedan proporcionar atención médica de calidad con más seguridad y económicamente sostenible.

**PALABRAS CLAVE:** Administración Hospitalaria, Costos de la Atención em Salud, Gestión de Salud.

## INTRODUÇÃO

A rastreabilidade de produtos que são consumidos pela população nas diversas áreas vem tornando-se um tema de relevância para quem procura qualidade em seus serviços e melhor atender seus clientes. No entanto, o conceito de rastreabilidade aborda questões de extrema importância que garantem uma segurança àqueles que utilizam ou consomem o produto específico e, muito embora bastante trabalhado dentro de áreas como indústria automobilística e alimentícia, o contexto na saúde requer uma atenção e

uma discussão mais aprofundadas sobre a temática (SILVA, 2013).

Em se tratando de qualidade e segurança, é importante relatar que ainda existe um número significativo de eventos indesejáveis que chega a provocar danos irreparáveis ou até mesmo a morte de pacientes que utilizam os serviços de saúde, principalmente, na média e alta complexidade, ocasionados por falhas de informação, como erros na identificação de pacientes, na administração de medicamentos e em procedimentos hospitalares (NASSAR, 2019).

Para tanto, o gerenciamento de materiais, representado pela rastreabilidade, é uma das alternativas que se mostram viáveis no processo de diminuição dos riscos para pacientes atendidos nos serviços de saúde; este trabalho pode ser entendido como um processo de entregar o material certo ao usuário certo, na hora certa e nas quantidades certas (SILVA, 2013).

Desta forma, resultados significativos podem ser alcançados através de uma boa gestão dos materiais e medicamentos. A logística interna e a gestão de armazéns podem propor uma redução de custo e um aumento de eficiência e o setor de logística destacando-se no olhar estratégico e não apenas como um centro de custos que não agrega valor aos serviços (BRANDALISE, 2009).

A Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 50, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária da (ANVISA), mostra as atividades logísticas nas unidades do sistema de saúde brasileiro como oportunidade de apoiar os serviços, receber, armazenar e distribuir todos os insumos, além de garantir condições técnicas de armazenamento, instalações, proporcionando segurança aos pacientes e funcionários, garantindo a distribuição.

A implantação da rastreabilidade traz melhorias contínuas em todos os aspectos da organização, não apenas ajuda na redução de custos, mas também melhora a qualidade e estimula o crescimento da organização. O fluxo contínuo dos materiais e medicamentos ao longo do processo permite a padronização das etapas que envolvem o foco na demanda do cliente e nos possibilita a busca da perfeição na melhoria contínua e permanente (ELSHENNAWYY, 2015).

Para que ocorra a Rastreabilidade, foi necessário o apoio da tecnologia da informação e comunicação, que pode ser entendida como uma maneira de realizar o intercâmbio de informações mais ágil e confiável por meio da digitalização e comunicação em redes (Internet) para captura, transmissão e distribuição de informações (REIS, 2017).

Nesse contexto, o gerenciamento de custos hospitalares é resultante das melhorias na própria gestão, que visa o seu negócio sem perder o foco na qualidade da assistência ao paciente, que é o principal beneficiário do serviço. A humanização e o acolhimento durante a prestação do serviço devem ser os objetivos das ações clínicas (BRASIL, 2013).

Segundo Nerj (2020), a armazenagem de todo o material e medicamentos deve proporcionar ganhos aos serviços hospitalares oferecidos. Ela ainda afirma que as despesas com itens de consumo nesses hospitais são muito altos e necessitam de

controle. A rastreabilidade surge como ferramenta de gerenciamento. Este estudo pode ser justificado pela necessidade de observar a situação atual, desde o processo de compras de materiais até a Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), a distribuição nas Farmácias e Subalmoxarifados. Um dos desafios mais importantes das instituições de saúde é prestar um serviço de qualidade (Martins, 2016).

As empresas se deparam com o elevado investimento associado ao estoque. É visível a necessidade de adotar políticas de gestão de estoque, de abastecimento, de distribuição e rastreabilidade adequadas e eficazes, de modo a lidar com a complexidade inerente aos produtos consumidos, com o objetivo de obter benefícios significativos nas organizações de saúde (BARBIR, 2003).

Os benefícios do sistema incluem a prevenção de atrasos nos procedimentos, a redução de custos, perdas financeiras e o aumento da receita. Assim, a adoção da rastreabilidade, especialmente para ações corretivas de segurança e identificação adequada através da distribuição e uso (GROSS, 2012).

Ballou diz que “o profissional em logística precisa estar constantemente a par do estágio do ciclo de vida dos produtos a fim de poder adaptar os padrões da distribuição a cada estágio em busca da eficiência máxima”. As organizações prestadoras de cuidados de saúde lidam com grandes quantidades e grande variedade de itens, e essa problemática com a gestão de estoque sugere um cuidado especial com os custos das organizações de saúde. Um bom fluxo junto à logística pode ser entendido como uma ferramenta de desenvolvimento econômico e social descrita por um conjunto de ações, procedimentos e meios, com a intenção de viabilizar um ciclo produtivo adequado.

A rastreabilidade na logística se refere à capacidade de rastrear mercadorias ao longo da cadeia de suprimentos, dos fornecedores aos distribuidores. Nesse contexto, duas tecnologias permitem o monitoramento e rastreabilidade de materiais em vários segmentos, como, por exemplo, a identificação por código de barras (LOVIS, 2008).

A etiquetagem é o complemento desse projeto, e essa ferramenta contém transmissores de sinais que emitem mensagens que podem ser lidas pelos próprios leitores. Em geral, os códigos de barras são números de identificação que, armazenados, nos mostram onde foram usados os materiais e medicamentos no registro de cliente, permitindo também a transferência remota de dados, nos norteando. Após a implantação da rastreabilidade, o controle com códigos de barras será responsável por minimizar as perdas, fazendo com que haja uma cobrança mais eficiente. (TODOROVIC et al., 2014).

Essas informações contidas nos materiais e medicamentos deverão se manter durante todo o percurso, desde a fabricação até o uso desse material nos procedimentos, que visam à correta utilização e manuseio das embalagens de modo que não haja trocas ou utilização inadequada (BALLOU, 2006).

De acordo com a RDC, essa documentação traz as informações específicas referentes ao lote que está sendo produzido. Tais informações deverão permitir a rastreabilidade do

produto. A Portaria 686/98 preconiza que todas as informações referentes ao lote e seu processo de produção devem ser adequadamente armazenadas de forma que permitam o rastreamento das atividades relativas à produção, controle e garantia da qualidade (ABDI, 2013).

A infraestrutura para implantar a rastreabilidade requer os componentes básicos em um processo de controle dos inventários para apuração da Acuracidade, para apoio à direção do hospital. A etiquetagem deve ser amplamente utilizada em todos os suprimentos. Essa ferramenta é de fundamental importância para o sucesso da Rastreabilidade e traz benefícios associados à racionalização de tarefas, além de reduzir os custos, tornando mais fácil e mais confiável o seu gerenciamento e armazenagem (TASE et al., 2013).

A gestão de uma unidade hospitalar deve ser completa, devido aos seus diversos segmentos nos serviços, como a assistência aos clientes nas unidades de internação, UTI, Pronto-Socorro, Laboratório, Serviço de Apoio Diagnóstico, Nutrição, Lactário, serviços relacionados à saúde. Essa complexidade representa um olhar mais crítico para todo o suprimento utilizado, principalmente, relacionado ao fluxo do material e às tecnologias usadas para melhor gerenciar a sua identificação.

O foco na qualidade do serviço prestado ao paciente e a capacitação dos funcionários com os valores existentes nas organizações de saúde, com o envolvimento de todos, desde o início da implantação, gera a cultura para o empoderamento dos funcionários que leva à melhoria do trabalho. Ao introduzir no dia a dia os processos e rotinas que envolveram os colaboradores para solução de problemas das solicitações e devoluções de material e medicamentos, o sistema de Rastreabilidade fornecerá à instituição uma fonte para identificação de todo o material e medicamento por meio de distribuição e uso de identificação, caso ocorram alguns eventos adversos (IMDRF, 2013).

A RDC nº 59/00 estabelece que todos os produtos devem receber um número que os identifique no âmbito geral da produção. Este número acompanhará o produto do momento em que for emitida a ordem de produção até o momento em que ele for expedido para o consumidor final.

Além disso, implantando a rastreabilidade dos materiais, possibilitamos um maior controle nas suas movimentações, no controle de validade e na cobrança correta na conta do paciente. Ao analisar os relatórios dos itens ativos no estoque, quando se deu início ao projeto, pôde-se verificar que apenas **20,40%** do grupo “Material de uso no paciente” possuía rastreabilidade.

É possível observar que existem perdas econômicas para a instituição por falta da rastreabilidade relacionadas principalmente à dispensação e devolução dos materiais da farmácia para o paciente, deficiência de conhecimento dos envolvidos na dispensação, falta de informações sobre a importância da rastreabilidade e do sistema de informação hospitalar.

Pode-se dizer que os profissionais da saúde que atuam nos hospitais não conhecem

a importância da rastreabilidade dos materiais em todas as suas fases e, com isso, acabam não sabendo como auxiliar nessa atividade. Assim, esta pesquisa justifica-se pela colaboração que se poderá obter dessas informações, e por auxiliar na minimização das perdas de recursos e demonstrar a importância dos registros corretos de todo o material utilizado no paciente.

A luta para manter o suprimento disponível geralmente ocorre devido à dificuldade no gerenciamento eficiente do armazém hospitalar para que os materiais sejam rastreáveis. Considerando esse cenário, o objetivo deste trabalho foi implantar a rastreabilidade no hospital para controle do material e qualidade dos serviços.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo descritivo com base no desenvolvimento de uma pesquisa-ação, que consiste essencialmente em acoplar pesquisa e ação em um único processo, no qual os atores e pesquisadores implicados se juntam para chegarem interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real. (THIOLLENT, 1997).

Este projeto foi desenvolvido em um hospital geral no Estado do Rio Grande do Norte. A gestão de estoque dessa instituição apresentava algumas limitações, devido ao fato de existir pouco controle por parte do departamento de Farmácia. Portanto, a adoção da rastreabilidade dos materiais de uso no paciente, com o abastecimento adequado, torna-se fundamental para obter melhor gestão de estoque, permitindo reduzir custos e aumentar a qualidade dos cuidados de saúde prestados.

Para delimitação do estudo no contexto da pesquisa-ação, o processo foi organizado em três fases: fase exploratória ou de diagnóstico, que compreendeu uma análise situacional com uma coleta de dados para captação de informações; fase de planejamento; fase da ação; e fase de avaliação.

Na fase exploratória foi realizada a identificação da totalidade dos insumos dos setores envolvidos no processo de abastecimento, desde a CAF (Central de Abastecimento Farmacêutico), pelas Farmácias, Nutrição, Manutenção, Órtese, Prótese e Materiais Especiais (OPME). A seguir, identificaram-se aqueles que continham algum tipo de identificação que podia assemelhar-se a processo de rastreabilidade, bem como foi feita uma análise do estoque do material existente no hospital, identificando aqueles que estavam sem uso havia mais de um ano.

Ainda nesse processo de diagnóstico, foi realizada uma revisão de exames e procedimentos, taxas, pacotes e cadastros complementares no sistema para controlar a inclusão e exclusão de itens que não se encontravam compatíveis.

Em seguida, deu-se início à fase de planejamento da implantação, que resultou numa programação para inativação dos itens, atualização e revisão de exames e procedimentos,

taxas, pacotes e cadastros complementares no sistema.

A fase de ação iniciou com a inativação dos itens, as informações foram disponibilizadas para os gestores desses setores quanto ao estoque da instituição. De posse dessas informações, estes profissionais realizaram uma avaliação sobre quais dos materiais seriam inativados sem impactos negativos na gestão do estoque e abastecimento.

Dessa forma, aqueles insumos sem uso há mais de um ano foram inativados, uma vez que estes podiam causar prejuízos, pois o seu desuso trazia situações como retenção de material com prazo de validade ultrapassado e ocupação de espaço para estoque.

Nesse sentido, também foram realizados uma correção dos itens alocados em linhas e grupos incorretos por setor, identificação dos materiais e medicamentos, dos itens de manutenção predial, ajustes dos grupos e bloqueios para solicitação de itens que não fossem do estoque de cada setor.

Para a atualização de preços, tabelas e pacotes, houve um acompanhamento das ações com atualização da tabela de preços dos exames e procedimentos e a revisão do módulo planejamento de estoque. Com base em tabela própria recebida mensalmente através de atualização da operadora.

Após todo o setor de distribuição e armazenamento de insumos estar preparado, deu início de fato o processo de Implantação de Rastreabilidade, composta da implantação dos inventários, identificação e registro de materiais e insumos e controle de dispensação.

Os inventários foram realizados inicialmente na CAF, onde é dada a entrada de todo o material e, posteriormente, distribuído para as demais Farmácias. Nesse momento é inserido no sistema o “exigir lote” e, após, todo o material deve conter a etiqueta com a identificação do produto, código, lote e validade.

Foi feita a identificação de todos os materiais e medicamentos, com o seu código próprio, código de barras, número etiqueta, validade e descrição do produto, com a cooperação do setor de cadastro, CAF, Farmácia, Gerência de Prevenção e Atenção Domiciliar (GPAD), sempre levando em consideração a importância e condições de ser colocada uma etiqueta para que houvesse o controle da dispensação através do leitor, onde o material vai diretamente para a conta do paciente ou para o setor que solicitou.

Um processo de observação sobre espaço físico e processos de trabalho desempenhados auxiliou na coleta de informações, subsidiando ajustes para que a implantação da rastreabilidade acontecesse de forma adequada.

Desse modo, foram criados um banco de dados e uma planilha eletrônica utilizando o programa Microsoft Excel para registro dos dados analisados, empregando descrição estatística simples, como frequências absolutas e relativas, e a partir destes demonstrar o resultado final do processo de implantação de materiais com rastreabilidade.

Foram respeitados, em todas as fases do estudo, os aspectos éticos em pesquisa com seres humanos recomendados pela Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde.

O estudo não envolveu a participação direta de seres humanos. Contudo, em se tratando de registros provenientes do atendimento de pessoas em uma instituição pública, cumpriu-se o regramento ético, respeitando a Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, tendo sido autorizado pelo Comitê de Ética, com **CAAE nº 29255919.0.0000.5537.5**.

## **RESULTADO E DISCUSSÃO**

Os resultados da implantação de rastreabilidade nas instituições hospitalares vislumbram a melhoria da qualidade do tratamento de saúde, redução de custos, avanço do conhecimento, segurança do paciente, automação de cadastro, registros médicos, tecnologia que requer considerações complexas.

Nassar et al. (2019) discute que gerenciar processos é uma forma de desenvolver ferramentas para chegar a resultados satisfatórios no que tange à qualidade na prestação de serviços em unidades hospitalares. E a rastreabilidade, nesse contexto, agrega-se como estratégia para o controle e monitoramento das informações, possibilitando acompanhar, revisar históricos de todas as ações dentro da instituição, gerando informações para tomada de decisão.

Portanto, no processo de implantação descrito, os resultados corroboram com a discussão acima, pois demonstraram que, após estas melhorias, impactos consideráveis começaram a se fixar na realidade estudada. Acompanhando esse processo, observou-se que, antes da implantação, o número de itens era de 31.420 unidades e possuíam rastreabilidade apenas 6.284 itens (20,40%). E isso trazia impactos negativos, pois se tratava de um controle efetivo de itens considerados importantes na assistência que, ao serem utilizados de forma inadequada, podiam ocasionar eventos adversos, elevação de custos nos hospitais, e estavam alheios a sistemas de controle efetivos.

Desse modo, no primeiro momento da implantação da Rastreabilidade foi necessária a inativação do sistema de 9.457 itens devido a condições de desuso. Esse processo de revisão é importante, pois, assim, podemos verificar a existência de materiais desnecessários ao funcionamento da assistência, e isso causa diminuição de espaço físico, dificuldade no controle de estoque, refletindo a necessidade de melhoria.

Neste caso, é perceptível que falta desenvolver maturidade administrativa imprescindível à evolução do controle de demanda, de estoques e à reorganização do setor, com efetividade de planejamento de estoque e de compra, pois, sem isso, pode chegar a causar desabastecimentos, perda financeira por queda de produtividade, faltas esporádicas, eventos indesejados, como desmarcação de cirurgias, compra de insumos com qualidade inferior ou desnecessários. (Claudia Lopes de Souza, Marcelo Gerardin Poirot Land, 2020; Amores et al, 2019)

Após essa etapa, o número total de itens ativos passou para 21.953, divididos

entre: Antineoplásicos, Drogas e Medicamentos, Fios Cirúrgicos, Gasoterapia, Gêneros Alimentícios, Hemocomponentes, Imunobiológicos, Material Consignados, Material de Expediente, Material de Uso do Paciente, Material de Manutenção, Material de Órtese e Prótese, Nutrição Enteral e Parenteral. É importante ressaltar que, neste momento da rastreabilidade, ainda não havia sido aplicada apenas a revisão de itens que estavam em uso ou não.

Ao aplicar a rastreabilidade, o número total posterior ao processo de implantação foi de 20.223,10 itens (92,12%) com rastreabilidade implantada. Itens como material de manutenção, gasoterapia, material de expediente, limpeza e lavanderia não foram incluídos no processo e corresponderam a 7,88% do material.

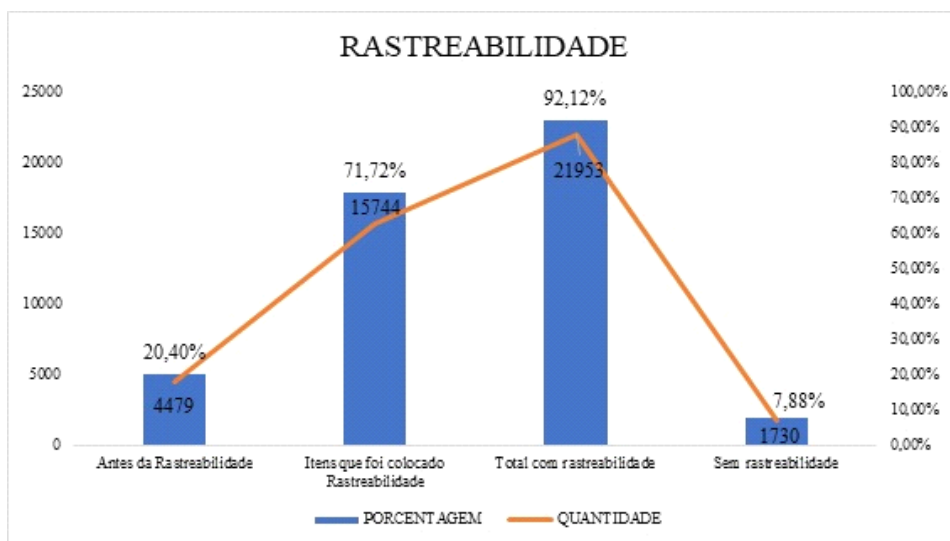


Figura 1 – Quantitativo dos itens do estoque X itens com rastreabilidade.

Fonte: Sistema Smart.

Quanto à necessidade de que todo o material pudesse ter o mesmo controle, com a implantação houve melhoria no processo, que pode ser acompanhamento no próprio sistema através do relatório, que mostra o estoque dos subalmoxarifados, lotes, validades, acompanhamento de dispensação e ainda é um facilitador para os gestores retirarem os itens que estão mais próximos ao vencimento e para a realização de compras.

Os resultados da observação obtidos no período considerado demonstram que o armazenamento na Farmácia do hospital apresenta um problema no espaço físico para alocação de materiais. Por esse motivo, o material é concedido de acordo com a disponibilidade, sem seguir os padrões de armazenamento, o que torna o trabalho de identificação e separação complexo e demorado.



Essa problemática foi sanada, com o endereçamento fixo contendo códigos de identificação nos locais onde os materiais serão armazenados, por uma sequência que produzirá códigos ou alfanuméricos. Essa identificação pode ser feita em sequência para que seja concluída com o código de localização dos materiais entre colunas e prateleiras nomeadas com sua posição.

Amores et al. discute que, no contexto hospitalar, a aplicação da rastreabilidade, desde o processo de estocagem ao consumo, possibilita o reconhecimento de variações na utilização desses materiais, bem como acompanhamento de validade, e redução da obsolescência de materiais (Braz. J. of bus., Curitiba, v. 1, n. 4, p. 1981-1989, out./dez. 2019. ISSN 2596).

Além disso, a implantação da etiquetagem dos materiais torna-se mais eficaz para localização, dispensação, devolução, contagem de inventários, e facilmente acessível pelo sistema, não dependendo do conhecimento de algum colaborador do setor, como é feito atualmente.

Dessa forma, foi aplicada na Farmácia Central, que recebe esse estoque da Central de Distribuição e realiza a redistribuição do material para os demais subalmoxarifados já etiquetado, evitando, assim, que seja realizado qualquer trabalho manual na dispensação e devolução. A implantação das etiquetas fará o controle de rastrear todos os materiais enviados até a dispensação para a conta do paciente.

Portanto como traz Silva C., Brito R., a rastreabilidade auxilia na localização do produto dentro de uma cadeia logística, a partir de informações sobre o recebimento, aquisição, distribuição desses materiais, além disso, facilita a manipulação de documentos e informações legais sanitárias (Silva C, Brito R. Rastreamento de medicamentos na área hospitalar: kCase report. J Business Techn. 2018;5(1):3-16).

É importante ressaltar que apenas a criação de códigos junto à rastreabilidade não alcançará o efeito desejado, se essa ação não for absorvida pela gestão com a sequência total da etiquetagem, que permite a identificação rápida do material.

É impossível para o setor de controladoria saber exatamente onde está o material se a dispensação for realizada por baixa de estoque, caso haja a necessidade mais rigorosa de identificação de para onde o material foi enviado. Como os materiais já possuem códigos em suas embalagens, seria fácil identificá-las com o leitor cada vez que o material passasse de um setor para outro.

É necessário que todos os materiais que entrem na Farmácia Central sejam estritamente classificados e, em seguida, alocados nos endereçamentos previamente designados, obedecendo ao ponto de armazenamento correto.

O intuito da Controladoria é que a Farmácia Central realize o transporte para os subalmoxarifados e farmácias satélites, já que este setor deve ser responsável pela pulverização interna desses materiais, aumentando o controle com a rastreabilidade, com a distribuição e reduzindo as dificuldades com a falta do espaço físico.

Os indicadores são métricas que quantificam a performance de acordo com seus objetivos organizacionais. Para que esses indicadores tenham uma contribuição significativa no controle da instituição, são necessários os objetivos na definição das metas a serem alcançadas. A partir daí, os indicadores podem ser direcionados para o monitoramento da evolução dos resultados e servir como referência para o processo de tomada de decisão e a criação de estratégias de melhoria (PEREIRA, 2016).

Nesse contexto, a proposta é que cada movimentação de material dentro do hospital seja registrado através da leitura do código de barras. Isso permite saber exatamente qual setor está usando, a real quantidade, se está sendo aplicado diretamente para o paciente, uma vez que os setores são responsáveis pelo controle dos materiais utilizados. Dessa maneira, esse material que tenha dado entrada no setor não só pelo processo de compras, como, por exemplo: emprestado por uma outra instituição de saúde, que deu saída por avaria, com vencimento da validade, e o que foi dispensado para o paciente, a fim de que a direção tenha informação segura do controle de estoque de todo o material e medicamentos. acompanhamento sendo feito de forma rigorosa após a transferência da Farmácia, resulta em uma redução significativa de custos e maior controle de estoque.

A implementação de um banco de dados com histórico das demandas de materiais específicos será importante para servir de guia para futuras compras. Com essa medida, será possível analisar os custos e a periodicidade das compras, criando a base para análises posteriores.

É necessário também que se possa realizar mensalmente um levantamento de todo o material, através dos inventários de controle. Por fim, deve-se notar que essas medidas deverão reduzir consideravelmente a taxa de obsolescência na Farmácia Central do Hospital, uma vez que a quantidade de materiais comprados e estocados estaria muito mais próxima da demanda real do hospital. A quantidade de materiais descartados também diminuiria e reduziríamos as despesas com essa finalidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste estudo foi propor melhorias para o processo de implantação de Rastreabilidade dos materiais, além de analisar e delinear os avanços dos serviços no Hospital da Unimed Natal. Portanto, entre as evoluções propostas por este estudo estão: a implementação de um sistema de endereçamento fixo de materiais na instalação na Farmácia Central, o uso de código de barras como sistema de identificação para facilitar as operações no dia a dia e a implementação do controle da dispensação para os pacientes.

A implantação da Rastreabilidade em uma organização de saúde pode trazer vários benefícios para o gerenciamento interno dos materiais e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos aos seus clientes, tornando a gestão interna mais eficiente, permitindo ao hospital prestar serviços mais eficazes.

Esses progressos trazem benefícios não apenas para a Farmácia do hospital, como também a seus clientes, sejam eles internos ou externos, melhorando a qualidade dos serviços. Cabe ressaltar que este estudo se limitou à observação dos problemas enfrentados no hospital quando apenas 20,40% dos seus materiais e medicamentos continham a Rastreabilidade.

Percebe-se ainda que, na qualidade do atendimento, a gestão dos materiais é fundamental, pois melhora o nível dos serviços prestados e auxilia nas atividades em busca de reduzir ou minimizar as falhas citadas. A relevância deste estudo mostra-se em acrescentar conhecimentos em relação ao gerenciamento dos materiais, nas aptidões dos serviços e elementos que influenciam melhores tomadas de decisões.

Porém, se faz necessária a aplicação de ferramentas mencionadas ao longo do estudo para efetivação das práticas de gerenciamento, não incorrendo em custos desnecessários, tampouco comprometendo o nível dos serviços ofertados de forma que ocorra a devida funcionalidade do gerenciamento e que sejam executados todos os processos previamente estabelecidos para esta gestão, permitindo, em consequência, a obtenção do controle do estoque.

Para pesquisas posteriores, sugerem-se a aplicação de tais ferramentas e realizar esforços para verificar o entendimento pelos gestores. Além disso, o estudo não tem interesse em encerrar o assunto, mas apresentar mais uma alternativa de análise desse tema. Este estudo pode servir como base de proposta para a expansão em diferentes hospitais públicos e privados, com a implantação da Rastreabilidade e todas as ferramentas deste estudo e apontamento das discussões.

## REFERÊNCIAS

ANVISA - **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. 2002. **Resolução RDC nº 50**, Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br>. Acesso em: 18 Mar. de 2021.

ANVISA - **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. **RDC nº 59/00** – identificação e rastreabilidade, RDC; 16/2013, RDC nº 059/2000 e Portaria nº 686/1998. Portaria nº 686/98. Acesso em <http://superparque.com.br/upload/20151014-031008-manual-de-boas-praticas-rev13.pdf>

BRANDALISE, L.T.; PERTILE, A.; BORTOLI, D. **Gestão Hospitalar e a Logística– um estudo de caso**. Ciências Sociais em Perspectiva, v. 8, n. 13, 2009.

BRASIL, 2013. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial Setor Bancário Norte Quadra 1 – Bloco B – Ed. CNC 70041-902 – Brasília – DF Tel.: (61) 3962-8700. Acesso em: 10/11/2019 [www.abdi.com.br](http://www.abdi.com.br)

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos: logística empresarial**. 5. ed. São Paulo: Bookman, 2006.

BARBIR, J C. **Logística Hospitalar**. São Paulo. Editora Saraiva, 2006.

ELSHENNAWY, J. S. A. **Achieving success with Lean**. *International Journal of Lean Six Sigma*, v. 6, n. 3 p. 263 – 280, 2015. 1631.

GROSS, T.P. **Unique Device Identification in the Service of Public Health**. *The New England Journal of Medicine*, v. 67, n.17, p. 1583-1585, 2012.

IMDRF – **International Medical Device Regulator Forum. UDI Guidance Unique Device Identification (UDI) of Medical Devices**. 9 de dezembro 2013. Disponível em: [www.imdrf.org/.../imdrf-tech-131209-udi-guidance-140901.doc](http://www.imdrf.org/.../imdrf-tech-131209-udi-guidance-140901.doc). Acesso em: 01 de Mar. de 2020.

PEREIRA, L. M. Valdevite et al. **Criação de indicadores para a consolidação da gestão da qualidade em farmácia hospitalar**. Acesso em: 14/04/2021 - <https://www.hcrp.usp.br/revistaqualidade/uploads/Artigos/136/136.pdf>

LOVIS, C. et al. **Traceability in healthcare: crossing boundaries**. *IMIA Yearbook*, p. 105-113, 2008.

MARTINS, P.; BARRETO, A. B. **Glutamina em pacientes graves: suplemento nutricional fundamental?** *Rev Bras Ter Intensiva*, v. 28, n. 2, p. 100-103, 2016.

NERJ, Núcleo Estadual do Rio de Janeiro. 2016. **Site Institucional**. Disponível em: <http://www.nerj.rj.saude.gov.br>. Acesso em: 15 de Abr. 2020.

REIS, A.C.; STENDER, G.; MARUYAMA, U. **Internal logistics management: Brazilian warehouse best practices based on lean methodology**. *Int. J. Logistics Systems and Management*, v. 26, n. 3, 2017.

SILVA, L. G. **Gestão de Materiais e Equipamentos Hospitalares**. Indaial: Uniasselvi, 2013.

TASE, T. H. et al. **Identificação do paciente nas organizações de saúde: uma reflexão emergente**. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, v. 34, n. 3, p. 196-200, 2013.

TODOROVIC, V.; NEAG, M.; LAZAREVIC, M. **On the usage of RFID tags for tracking and monitoring of shipped perishable goods**. *Procedia Engineering*, v. 69, p. 1345-1349, 2014.

THIOLLENT, M. *Pesquisa-Ação nas Organizações*. São Paulo: Atlas, 1997.

VICTOR, Nassar et al.: *Rastreabilidade da Medicação do Paciente no Hospital com RFID*. *RECyT / Año 21 / N° 32 / 2019*

## MODALIDADES DE REMUNERAÇÃO MÉDICA EM AMBIENTE HOSPITALAR: NA BUSCA POR UM MODELO SUSTENTÁVEL

*Data de aceite: 01/09/2021*

*Data de submissão: 09/07/2021*

### **Eric Ettinger de Menezes Junior**

Universidade Brasil  
Itabuna, Bahia  
<http://lattes.cnpq.br/9462756867216625>

### **Daniel Souza Ferreira Magalhães**

Universidade Brasil  
São Paulo, SP  
<http://lattes.cnpq.br/3128414187778755>

### **Emerson Flamarion Cruz**

Faculdade do Centro Oeste Paulista (FACOP)  
Bauru, SP  
<http://lattes.cnpq.br/3087128809514969>

**RESUMO:** Os gastos com a saúde em nosso país, estão crescendo significativamente, gerando uma preocupação generalizada sobre o seu financiamento, tanto no setor público quanto no privado. A despeito desses gastos elevados, os atores envolvidos no processo, hospitais, médicos, gestores e usuários, estão insatisfeitos com a remuneração e custos envolvidos. Na literatura encontra-se inúmeros modelos de pagamento ou remuneração médica. Todos eles com seus prós e contras e características peculiares. O mais comum é o fee-for-service (remuneração por procedimento) que apesar de seu amplo emprego recebe críticas devido a sua insustentabilidade econômica. O pagamento por performance vem sendo tratado como uma opção sustentável a ser implementada para a

remuneração médica, levando a uma melhor aplicabilidade do recurso com relação com qualidade e meritocracia. Apesar do sentimento de ser necessário uma mudança pelos elos envolvidos, não observa-se na prática de larga escala pois não é simples de ocorrer, nem rápida de ser alcançada. O objetivo deste capítulo é debater a realidade dos métodos de pagamento tanto mundialmente, como local.

**PALAVRAS-CHAVE:** Remuneração, gestão em saúde, administração hospitalar, gastos em saúde.

### **MEDICAL PAYMENT METHODS IN HOSPITAL ENVIRONMENT: THE SEARCH FOR A SUSTAINABLE MODEL**

**ABSTRACT:** Health spending in our country is growing significantly, generating widespread concern about its financing, both in the public and private sectors. Despite these high expenses, the actors involved in the process, hospitals, doctors, managers and users, are unsatisfied with the remuneration and costs involved. There are numerous models of payment or medical remuneration in the literature. All of them with their pros and cons and peculiar characteristics. The most common is the fee-for-service (pay per procedure) which, despite its wide use, receives criticism due to its economic unsustainability. Payment for performance has been treated as a sustainable option to be implemented for medical compensation, leading to a better applicability of the resource in relation to quality and meritocracy. Despite the feeling that a change is needed by the links involved, it is not observed in large-scale practice as it is neither simple to occur nor quick

to be achieved. The purpose of this chapter is to discuss the reality of payment methods both globally and locally.

**KEYWORDS:** Remuneration, health management, hospital administration, health expenditures.

A saúde pública e privada no país está à beira do caos. Vivemos em um período onde a cada dia a medicina se torna mais cara, através da incorporação de tecnologia, o problema da judicialização, o envelhecimento da população, a questão da remuneração médica, tanto do SUS (Sistema Único de Saúde) quanto da saúde complementar, estando o orçamento mais comprometido, podendo entrar em colapso. Associado a esse cenário, soma-se a grave crise econômico-financeira que vivemos. Isso gera um gargalo na assistência em ambos os sistemas, onde é necessário reduzir, ou se adequar, os custos sem que isso impacte na falta de qualidade dos serviços prestados.

Um agravador desta crise é a inflação médica (variação do custo médio hospitalar), que se agrava desde a década de 1960, e é sistematicamente maior que a inflação geral, batendo em 2016 um recorde histórico no Brasil de 20,4%, em 2018 foi de 16,90 %, enquanto a inflação oficial em 2018 foi de 3,45%. Outro dado alarmante é que no período entre 2003 a 2009, houve um crescimento de 126% nas despesas assistenciais das operadoras de planos de saúde segundo a Agência Nacional da Saúde. [1]

O grande desafio do gestor atual é buscar o equilíbrio entre a adequada utilização dos recursos financeiros e a qualidade da prestação de serviços em saúde, tanto no sistema de saúde público ou privado, mas isso depende, em grande parte, da forma como estão organizados o modelo assistencial e como são remunerados e como estão contratados. Além disso, é necessário entender o funcionamento da economia do setor de saúde, ou seja, das relações sociais que se estabelecem entre os agentes que nele interagem nos seus mais diversos níveis, dos pacientes (consumidores) até a indústria de medicamentos e equipamentos. [2]

Paradoxalmente este alto custo da saúde, infelizmente, não representa qualidade de assistência prestada. Alguns trabalhos americanos mostram, que mesmo com os recursos empregados ocorriam falhas frequentes, não se percebiam benefícios e existia um abismo entre a qualidade da atenção à saúde encontrada e o que poderia ser proporcionado, ou seja, os pacientes estavam sem receber cuidados efetivos, preventivos e baseados em evidência científica. [1, 3, 4, 5]

Uma análise do mercado dos serviços de saúde mostra uma peculiaridade que é fundamental na busca pelo equilíbrio financeiro, o consumo de serviços de saúde, sua intensidade e combinação passam necessariamente pela indicação do médico que, assim, age em nome do paciente. As ações destes têm influência direta sobre os custos e a qualidade da atenção, por isso grande parte das estratégias de controle recaem sobre estes profissionais, incluindo nestas mudanças nas formas de remuneração médica, pois

acredita-se que este, da forma como é feita atualmente, através do modelo *fee-for-service*, tem papel relevante para esse colapso na qual nos encontramos.

Apesar de historicamente, a medicina ter adotado o valor que: o primeiro e principal dever do médico é cuidar do paciente, e que todo profissional de saúde tenha testemunhado pacientes que recebem cuidados excelentes, independentemente dos incentivos financeiros, os métodos de pagamento afetam claramente se, como e quanto cuidado é fornecido. [6]

Um sistema de pagamento ou remuneração é um conjunto de princípios, critérios e procedimentos que são utilizados de forma articulada pela gestão organizacional para pagamento do trabalho e comporta formas variáveis, buscando sempre maximizar os resultados dos serviços e um comportamento eficiente da organização. [7] A diferença essencial entre os métodos é a unidade de pagamento, que divide o risco financeiro entre o pagador e o fornecedor. [6]

## **VARIÁVEIS QUE INTERFEREM NA COMPOSIÇÃO OU DEFINIÇÃO DE UM MODELO PADRÃO DE PAGAMENTO**

Apesar de ser um tema amplo e complexo, existem bases a serem levadas em consideração quando se fala de remuneração médica, a fim de que o modelo seja sustentável. A literatura sobre o tema admite, crescentemente, que questões como produtividade, acesso e melhoria da qualidade dos serviços de saúde, sejam sempre envolvidas.

### **Qualidade**

Para Donabedian [8], médico estudioso sobre o tema, qualidade em saúde é a obtenção dos maiores benefícios com os menores riscos (custos) para os pacientes, benefícios estes que, por sua vez, se definem em função do alcançável de acordo com os recursos disponíveis e os valores sociais existentes. Os pilares da qualidade por Donabedian são: Eficácia, Efetividade, Eficiência, Otimalidade, Aceitabilidade, Legitimidade, Equidade. Depois dessa definição, vários autores e instituições aprimoraram esse conceito, mas o fundamental é considerar que a qualidade é multidimensional, e que sempre devem ser levados em conta a estrutura, os processos e os resultados dos serviços prestados. [9]

Segundo Bessa [10], preconiza-se que os serviços de saúde devam se preocupar com as seguintes dimensões de qualidade: segurança, eficácia, acesso oportuno e eficiência com foco no cliente, provendo um cuidado atencioso e sensível às preferências, necessidades e valores individuais dos pacientes e garantindo que esses valores sejam um guia para todas as decisões clínicas tomadas.

### **Indicadores de desempenho para acompanhamento**

Na literatura se defende que os indicadores para se avaliar um serviço prestado,

sejam relacionados com: estrutura, eficiência técnica, efetividade do cuidado e satisfação do cliente [9]. Uma vez definidos os indicadores, seria possível medir, quão bom é aquele serviço, e partir daí ser utilizada para comparação com outros serviços, para acompanhamento a longo prazo ou até mesmo para quantificar diferenças de remuneração baseada nesses critérios. É fundamental que haja esses indicadores e que estes sejam bem claros e difundidos entre os envolvidos.

### **Aderência no médico**

Fator principal na modalidade de pagamento é a aceitação e, por conseguinte, aderência do médico. Vetor fundamental deste processo, o médico detém o conhecimento específico, além de ter o contato direto e de confiança com o paciente. Segundo a experiência norte-americana, é impossível iniciar qualquer movimento pela qualidade sem o envolvimento dos médicos.

O movimento que se observa hoje, devido ao modelo mais comumente aplicado, é de uma desestimulação do profissional, que vê seus honorários serem definidos por tabelas, das quais muitas vezes ele não tem a oportunidade de opinar, ocorrendo ainda um nivelamento por baixo perante seus colegas. Ou seja, o valor pago pelo procedimento ou serviço é igual para todos, tenha o médico 5, 10 ou 20 anos de formado, treinamento, mestrado, especializações, etc., ou seja, um recém-saído da residência médica. [1] [10]

Há muita crítica sobre o trabalho médico no modelo atual de remuneração (*fee-for-service*). Os relatos são de atendimentos a vários pacientes por hora para compensar a baixa remuneração e solicitação de exames em excesso, seja por não dedicar tempo a uma análise clínica aprofundada do paciente, seja por falta de segurança, ou ainda numa tentativa de se proteger de um eventual processo judicial. Esta forma como são contratados desestimula-os a desenvolver dedicação à instituição; eles são executores, e não gestores de saúde preocupados com todo o ciclo de tratamento dispensado aos pacientes.

Para complicar mais um pouco, a classe médica tradicionalmente não está acostumada a ser avaliada. Um serviço tão nobre e tão individualizado é difícil de ser estandardizado. Mas, esse caminho parece ser sem volta, então há uma necessidade de que isso ocorra de maneira clara, transparente, onde eles discutam abertamente os indicadores de desempenho e entendam a forma como serão avaliados, talvez assim, essa realidade se modifique.

### **Cultura organizacional**

Outra variável importante neste cenário são os hospitais. Estes hoje, na sua maioria em nosso país, também são remunerados no modelo por procedimento.” Então, quando um paciente adentra o hospital, é como se a instituição recebesse um cheque em branco”. A utilização de órteses e próteses, dietas industriais, antibióticos de última geração, são a principal parte da margem lucrativa. Quanto mais antibiótico se utilize, ou mais materiais



tenham em uma cirurgia, mais lucrativo é o paciente. É dessa forma que os hospitais hoje sobrevivem, através dessas margens de comercialização desses produtos, que são tabelados de forma oficial, em detrimento de valores de diárias hospitalares muito baixas.

É necessário, portanto, que os hospitais também tenham interesse na mudança. Como não há dinheiro novo, muito pelo contrário, há escassez de recursos, impera-se encontrar uma fórmula entre as fontes pagadoras e receptoras para se adequar essa questão.

## **MODELOS DE REMUNERAÇÃO MÉDICA**

A contratação ou vinculação de médicos às unidades hospitalares, na prática, se dá das mais variadas formas. Desde médicos assalariados à autônomos prestadores de serviço eventuais ou não, sob contratos pontuais ou de exclusividade, seja por pessoa física ou jurídica.

Da integração vertical - a condição de pessoa física empregada assalariada pelo hospital em contratos de tempo indeterminado - à condição de autônomo prestador eventual de serviços, sob contratos pontuais, passando por formas intermediárias, mais ou menos “frouxas”, de vinculação dos médicos como pessoas físicas ou jurídicas, sob contratos mais ou menos longos, com ou sem exclusividade, os arranjos de integração médico-hospital possíveis são múltiplos. [11]

Na remuneração por Resultado os ganhos variam segundo o tipo, quantidade e qualidade dos serviços realizados. Já no sistema de Remuneração por Tempo o ganho é em função do tempo em que o trabalhador está à disposição de seu empregador, sem haver relação entre remuneração e produção.

### **Salário (contratação por tempo)**

É um sistema encontrado predominantemente no SUS e em alguns modelos de Medicina de grupo. Basicamente combina-se um valor fixo por mês, e em troca o profissional oferece um determinado número de horas trabalho.

Como desvantagem, apresenta um evento nocivo, pois a remuneração é a mesma, trabalhe muito ou pouco, ocorre um fenômeno chamado de armadilha da eficiência, onde o profissional mais resolutivo é premiado com mais serviço [9]. Não há estímulo à qualidade.

Outro fator negativo é a possível discordância de quanto é oferecido ao profissional e quanto ele imagina que seja o valor justo que ele deveria receber. Se esse valor antes de começar o primeiro dia de trabalho já for destoante, a chance de o profissional não realizar um atendimento compatível com o melhor que ele poderia oferecer é grande.

A falta de reajuste de acordo com o mercado, também é visto como problema. Pois, esse reajuste pode depender de políticas públicas, no caso de um emprego público, ou da política de cargos salários do empregador. Caso esse reajuste também se torne impactante

ao longo do tempo a satisfação com o trabalho diminui e conseqüentemente o serviço prestado é impactado de forma negativa.

### Pagamento por serviço (fee-for-service)

Este modelo foi criado nos Estados Unidos na década de 1930, e se caracteriza pela “conta aberta”. O *fee-for-service*, ou pagamento por serviços, rege mais de 90% dos contratos entre planos de saúde e provedores de atendimento no Brasil, como hospitais, clínicas, laboratórios e médicos. A remuneração ocorre por produção, ou seja, quanto mais se produz, mais se ganha. Cada procedimento realizado é remunerado. E pode trazer conseqüências que não afetam apenas as finanças das operadoras, mas também a saúde dos pacientes.

A principal crítica ao modelo é a sua potencialidade para gerar um estímulo à sobreprestação de serviços. Um dos pontos negativos mais fortes está no não incentivo à qualidade, pois a produção que é estimulada. Por exemplo, como sua remuneração depende da quantidade de procedimentos e materiais utilizados, os hospitais não são estimulados a buscar a eficiência no tratamento de um paciente, pelo contrário, esse mecanismo pode acabar induzindo a estadia prolongada de internações e a adoção de medicamentos e exames muitas vezes desnecessários.

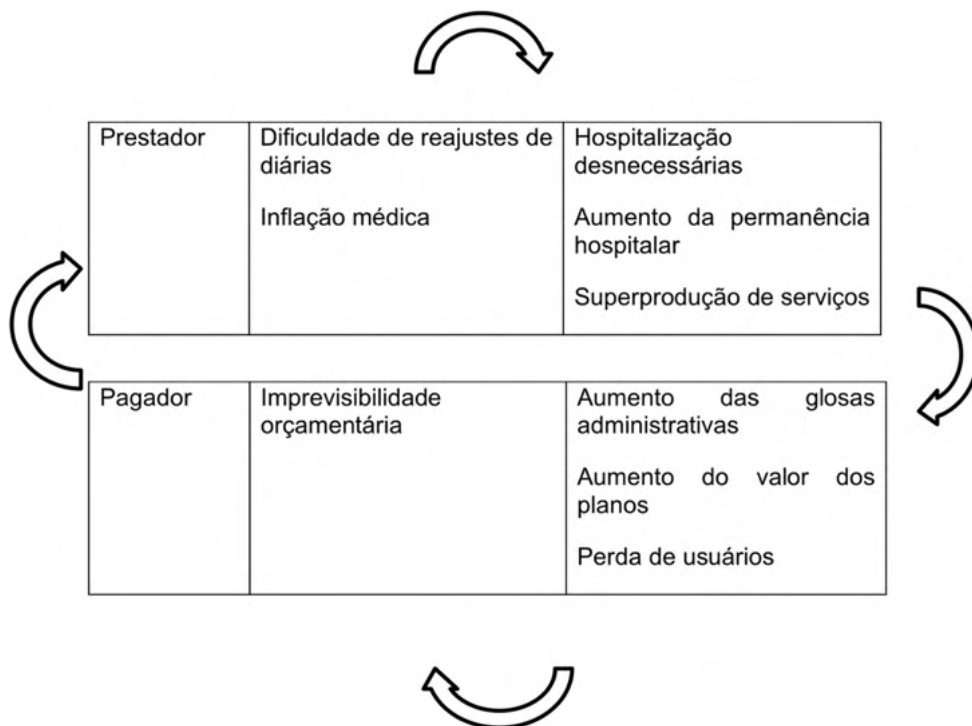


Figura 1: Ciclo vicioso do modelo *fee-for-service*.

Fonte: [12]

## **Pagamento por Capitação (Capitation)**

Neste modelo, o profissional recebe um valor fixo por paciente, ou usuário, para prover serviços de saúde por um período de tempo. O objetivo desse modelo é o motivar os prestadores a controlar os custos e realizar serviços custo-efetivos. Começa a se dividir os riscos do tratamento, do ponto de vista financeiro, com o profissional.

Segundo alguns autores aumenta-se o risco para subtratamento e seleção de casos pois os médicos podem não trabalhar de forma adequada, ou evitar pacientes complexos, como se fosse criado incentivos para prestar o mínimo de cuidado possível [13].

## **Pagamento por Pacotes, bundles ou DRG (Diagnosis related group)**

Nestas modalidades, ocorre um pagamento fixo seja para um determinado procedimento (pacotes) seja para um internamento clínico de determinada patologia (DRG). Todos os eventos ocorridos durante o procedimento ou o internamento estão contemplados no valor inicial. Deixa de existir o “cheque em branco”.

Para o DRG funcionar é necessário um tempo de estudo dos pacientes de determinado hospital ou convênio, para que se possa criar os parâmetros comparativos para se compor o valor.

O DRG cria fortes incentivos para a eficiência hospitalar, mas precisa ser combinado com medidas de desfecho de cuidados para garantir que as economias de custos não comprometam.

## **Pagamento por performance (pay for performance, P4P): Pagamento baseado em valor**

Conceitualmente, o valor pode ser determinado como a relação entre os resultados obtidos pelos clientes que adquirem os produtos e serviços e os custos econômicos da entrega que realmente importam ao paciente, ou seja, melhores desfechos, evitando-se desperdícios e considerando-se todo o ciclo de cuidado.

De acordo com Abicalaffe [9], esse modelo permite repensar a lógica da remuneração, pois paga por resultado ao invés de volume e complexidade. Tem o propósito estimular os médicos a oferecerem um cuidado diferenciado a seus pacientes. A ideia é que a saúde do indivíduo seja colocada na centralidade. Priorizar a qualidade em detrimento da quantidade. Busca transferir parte risco pelo impacto financeiro para o prestador e, ao mesmo tempo, aumentar a responsabilização pelo cuidado. Obrigatoriamente deve engajar o paciente no processo, pois a sua experiência deve ser um fator importante no processo de avaliação.

É necessária uma mudança cultural de como se tratar os pacientes. Os hospitais terão de reorganizar os padrões de assistência, avaliando, inclusive, desempenhos das equipes médicas.

Reforçando, neste modelo, a remuneração ocorre associada a um estímulo positivo. Deve ser um valor atribuído a critérios como produção global, divisão de sobras, participação

nos resultados, ou ainda a distribuição de um orçamento preestabelecido. Há um incentivo para os profissionais com os melhores indicadores/resultados.

Para sua implementação, é fundamental que os hospitais comecem a medir seus resultados. Sem que os hospitais estejam preparados para coletar e analisar seus resultados de maneira confiável, não é possível pensar em pagamento por *performance*, pois não se saberá se houve melhora ou não.

Com a coleta dos dados assistenciais, pode-se ainda permitir que haja a divulgação pública desses resultados, comparando os hospitais com as mesmas características, semelhante às iniciativas americanas do *Leapfrog Group* e do *Hospital Quality Alliance*. A publicação de tais dados já é considerada uma forma efetiva de busca por melhoria da qualidade assistencial.

Essa modalidade demonstra como os sistemas de saúde precisam de mudanças profundas, e suas ações visam oferecer uma saúde de ótima qualidade ao paciente com menores custos, melhores desfechos e menores riscos. Assim, necessitamos de lideranças de alto impacto, com ações conjuntas entre os diversos *stakeholders*, para transformar os modelos baseados em volume para modelos baseados em valor.

## REALIDADE DE OUTROS PAÍSES

### Estados Unidos

Os médicos são remunerados sob diversas formas, combinando-se métodos retrospectivos (*fee-for-service*) e prospectivos (capitação e assalariamento) em função de fatores de mercado, da especialidade e do ambiente de prática médica – prática isolada ou em grupo, em áreas de alta ou baixa concentração planos de cuidados administrados (*managed care*) etc.

O sistema de pagamento por serviço prestado (*fee-for-service*), contudo, é predominante embora hospitais públicos especializados, hospitais gerais de HMOs (*health maintenance organizations*), hospitais psiquiátricos e hospitais ligados à escolas médicas deterem com frequência corpos clínicos “fechados” com assalariamento dos médicos.

Tradicionalmente a norma praticada nos hospitais gerais dos USA era a de deterem corpo clínico “aberto” de médicos remunerados por serviços prestados (*fee-for-service*). Entretanto, a partir de meados dos anos noventa vem se observando uma tendência crescente de contratualização formal de hospitais com médicos e grupos médicos em resposta ao crescimento do sistema de cuidados administrados e às políticas de contenção de gastos. Na virada do milênio cerca de 66% dos hospitais americanos possuíam contratos de longo termo com um ou mais grupos médicos, mais que o dobro do existente em inícios dos anos 90. [4]

O Medicare é um programa federal de seguro de saúde, criado em 1966, que provê seguro médico para cerca de 44 milhões de pessoas (dados de 2007). O orçamento global

para o programa estimado para 2007 foi da ordem de 427 bilhões de dólares. [14] [11]

A remuneração de serviços médicos no MEDICARE corresponde ao pagamento de consultas, procedimentos cirúrgicos e outros serviços de propedêuticos e terapêuticos levados a cabo por médicos em seus consultórios, em hospitais, ambulatorios, serviços de apoio diagnóstico e terapêuticos, domicílios, entre outros arranjos de prática. O Medicare remunera os médicos baseado numa lista de serviços prestados e o pagamento é baseado numa espécie de “tabela de honorários médicos”, chamada *physician fee schedule* (PFS), uma escala de valores relativos que precifica os serviços com base no uso de recursos. [11]

Três componentes dos serviços médicos são levados em conta na determinação do custo unitário de cada serviço: a quantidade de trabalho médico requerida; as despesas relacionadas com a manutenção dos locais de prática, equipamentos, insumos e encargos com a prática médica, inclusive o emprego de pessoal auxiliar e administrativo; e os custos dos seguros de erro profissional.

Devido a piora da crise econômica cresceram as pressões para reformas mais efetivas no sistema de pagamento dos médicos que, além de promoverem objetivos de eficiência e qualidade dos gastos promovam incentivos para a melhoria da qualidade, da coordenação de atividades e do uso mais razoável de recursos. [4]

## **Inglaterra**

O Reino Unido foi onde ocorreu a maior reforma de todos os sistemas, com intervenções mais generalizadas e um amplo painel de indicadores. Estes indicadores servem para medir os resultados e interferem na remuneração. [11]

Do ponto de vista mais geral do financiamento, o sistema se sustenta num sistema tributário baseado em impostos progressivos. Esta “regra de ouro” vem sendo mantida a despeito das inúmeras reformas e crises do sistema e apesar das profundas mudanças de cunho privatizante e do programa de desregulamentação geral da economia levados a cabo pelo governo inglês, sobretudo durante a década de 1980. [11]

Com relação aos médicos, estes trabalham tradicionalmente de duas formas fundamentais: um sistema de atenção primária, no qual os médicos generalistas (*General Practitioners – GPs*) detêm predominantemente contratos independentes (não-assalariados) e são remunerados por capitação e um sistema de atenção secundária, no qual os médicos são contratados para trabalharem como especialistas hospitalares (*hospital consultants*) e são remunerados por salários. Todos os médicos consultantes, independentemente do tipo de contrato, estão vinculados a planos de cargos que consideram, na remuneração final, suas atividades clínicas e não clínicas. O pagamento ou remuneração final leva em conta cinco componentes: salário básico; atividades programadas adicionais; prêmio de excelência clínica/pontos discricionários/prêmios de distinção; suplementos de pronto-pagamento e outras despesas. [4]

## América Latina

A realidade da América latina é pouco encontrada na literatura. Existe uma carência de dados, informação e estudos sobre o tema, que revele, não somente quais as formas de remuneração praticadas, pelas organizações provedoras de serviços de saúde, mas também, que explicita as interrelações entre as formas de pagamento e eventuais mudanças da prática médica [15] [16]. Isso se interpreta como um sintoma de pouca importância dada ao tema nos sistemas de saúde destes países [16]. De forma geral e resumida, a remuneração ocorre através de honorários (setor privado) e salário (setor público e privado).

Na Argentina vem acontecendo uma mudança na forma *fee-for-service* para o *capitation*, principalmente no setor privado, devido ao custo elevado associado ao modelo anterior. No Chile e Colômbia, a mudança tende a ser para o DRG, ou seja, pagamento por diagnóstico. [16]

## REALIDADE BRASILEIRA

No Brasil, como visto em outros países da América Latina, a remuneração médica se faz de formas diferentes no setor público (Sistema Único de Saúde - SUS) e no setor privado.

Como regra geral, a variedade de formas de vínculo costuma ter maior amplitude nas organizações privadas, restringindo-se progressivamente nas organizações públicas, na medida da maior proximidade da organização o Estado e conseqüente submissão à legislação constitucional mais rígida [11].

No SUS, encontramos o assalariamento dos profissionais ou ainda modelos mistos de remuneração como pacotes, pagamento pelo valor médio definido por procedimento (AIH) em 1982, como alternativa ao modelo de remuneração item a item. E mais recentemente, critérios de qualidade associado [1].

No setor privado, costumamos encontrar formas de vinculação bastante peculiares com relação às demais profissões de saúde e para a maior parte das especialidades profissionais médicas, predominam as formas de vínculo não-assalariado, na qual o mais comum é o *fee-for-service*, ou seja, a remuneração por procedimento. Além desta encontramos também *capitation*, e, mais recentemente, a remuneração por pacotes. Como exemplos, na Bahia está em vigor há alguns anos no Planserv (Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais), que tem mais de 500.000 beneficiários, o sistema de pagamento por pacotes para as especialidades cirúrgicas. Nas cooperativas de trabalho médico, como as Unimeds, onde os médicos são simultaneamente sócios e prestadores de serviço, encontramos embrionariamente método do *pay for performance* [1].

Na Unimed Belo Horizonte (BH) se definiu como forma de pagamento o modelo misto de *capitation* associado ao por pagamento por performance.

Encontramos na única referência nacional uma metodologia diferente da

encontrada na literatura internacional, adaptada à realidade brasileira, permitindo talvez maior facilidade de operação. Nesse caso, os incentivos foram voltados para os hospitais que buscaram melhorar sua qualidade, por meio da adoção da metodologia proposta pela Organização Nacional de Acreditação (ONA). Nessa fase do programa proposto pela UNIMED-BH, não houve definição de medidas de desempenho ou resultado assistencial. A *performance* medida foi conseguir ou não o selo de acreditação nos níveis propostos pela ONA: 1, 2 ou 3.

País	Modalidade de Remuneração médica	Modelos de incentivos ao desempenho.
Espanha	Assalariado	Incentivo à dedicação exclusiva ao serviço público.
Inglaterra	Atenção primária: captação Especialista: salário e <i>fee-for-service</i> .	Metas de qualidade e de resultado traduzidas em pagamento.
França	<i>Fee-for-service</i> . Em hospitais públicos os especialistas são assalariados.	Não
Estados Unidos	Misto	Sim. Pagamento por performance / valor
Brasil	<i>Fee-for-service</i> no setor privado Assalariado no setor público.	Variável, não há uma política do sistema público e no sistema privado varia conforme cada operadora de plano de saúde.
Argentina	<i>Fee-for-service</i> , com migração para Captation no setor privado Assalariado no setor público.	Não

Tabela 1: Resumo de Modalidades de Remuneração Médica em alguns países.

Fonte: [12].

## No estado da Bahia

Em pesquisa transversal, utilizando um questionário criado para coleta de dados de médicos, gestores de operadora de saúde e diretores de hospital, a fim de esmiuçar o pensamento de cada um e tentar responder a indagação sobre a busca de um modelo sustentável de remuneração médica [12]. Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade Brasil sob número 4.062.316.

Para comparar se existia diferença no que pensam médicos, diretores de hospitais e gestores de planos de saúde quanto a probabilidade de mudança do modo de remuneração (Figura 2), relação entre a remuneração e a qualidade de serviço prestado (Figura 3) e a satisfação do modelo pagamento *fee-for-service* (Figura 4) foi realizado um teste de hipótese para detectar se existia diferença nas medianas de scores em cada caso. A Figura 2 mostra que as medianas de médicos e diretores de hospitais encontra-se com *score* 7 enquanto as gestoras de plano de saúde possuem uma mediana ligeiramente superior,

com valor 8. É possível perceber também que os médicos se apresentam mais divididos quanto a probabilidade de mudança do modo de remuneração. Entretanto, não foi possível verificar diferença estatística significativamente entre os grupos ( $p=0,27$ ).

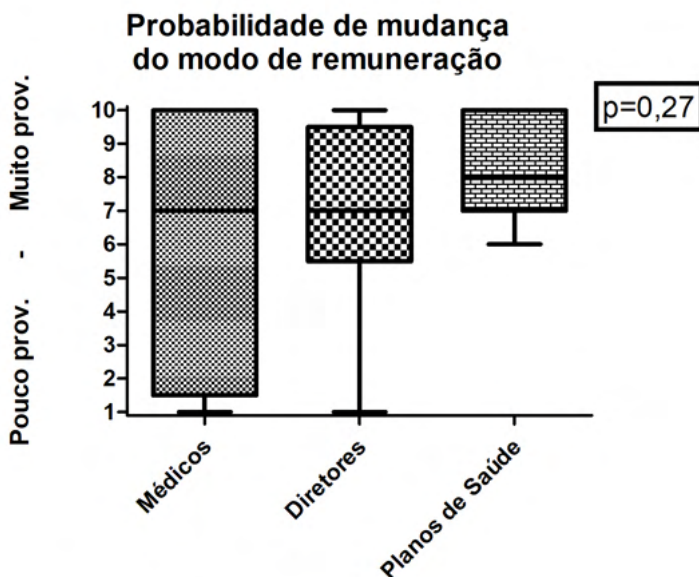


Figura 2: Opinião dos grupos sobre probabilidade na mudança eminente do sistema de remuneração médica. Não foi encontrada diferença estatística entre os grupos avaliados  $p>0,05$ .

Fonte: [12].

A Figura 3 mostra que as medianas de médicos, diretores de hospitais e gestores de planos de saúde decrescem em 10, 9 e 8 respectivamente. Apesar do número absoluto evidenciar que os médicos que acreditam haver maior relação entre remuneração e qualidade de serviço, não demonstrou ter diferença estatística significativamente entre os grupos ( $p=0,23$ ).



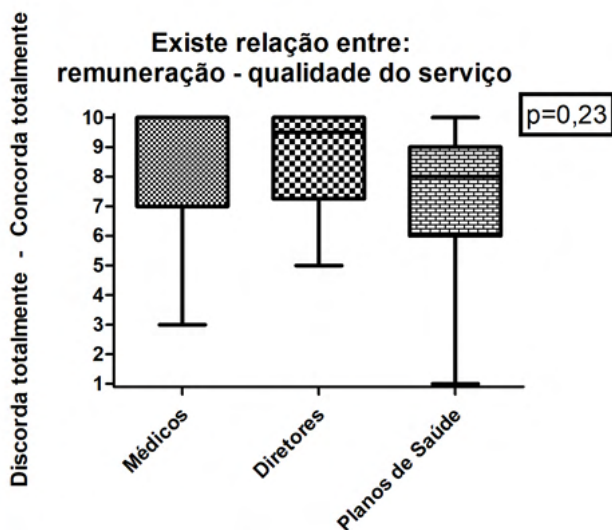


Figura 3: Opinião dos grupos sobre relação entre qualidade de serviço e remuneração médica. Não foi encontrada diferença estatística entre os grupos avaliados  $p>0,05$ .

Fonte: [12].

A Figura 4 mostra que em números absolutos são os diretores os mais insatisfeitos pelo modelo de pagamento por serviço, seguidos pelos médicos e gestores de planos de saúde, porém mais uma vez não houve diferença estatística ( $p=0,26$ ).

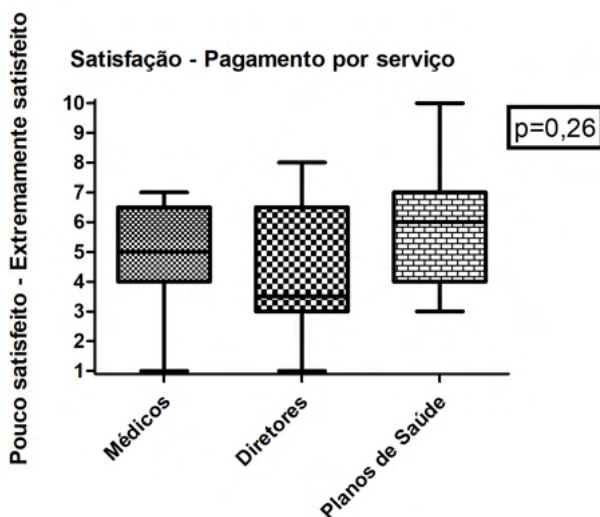


Figura 4: Satisfação dos grupos com a modalidade de pagamento por serviço. Não foi encontrada diferença estatística entre os grupos avaliados  $p>0,05$ .

## DISCUSSÃO DAS MODALIDADES DE REMUNERAÇÃO MÉDICA EM AMBIENTE HOSPITALAR

Encontramos uma variedade ampla de formas de pagamentos ao médico ao estudar esse tema. Elas variam desde o salário como nas outras profissões, onde o profissional recebe por hora, passando por outras modalidades onde o profissional médico é também gestor da conta do seu recebimento (*captation*, pacotes, DRG) até o modelo mais comum onde o pagamento é feito por cada procedimento realizado (*fee-for-service*). Esses modelos onde o médico tem “risco no negócio” como citado acima, surgiram como forma de controle para o modelo *fee-for-service*. O objetivo é controlar o custo fazendo com que o profissional avalie melhor suas indicações ou seu envolvimento com o tratamento pois isso influenciará na sua remuneração.

Apesar da ampla maioria de aplicabilidade do modelo baseado em procedimento, ou *fee-for-service*, as críticas ao mesmo acontecem na mesma proporção. O que se observa em nossos resultados é que todos os atores envolvidos estão insatisfeitos, dispostos a mudar, porém essa mudança é complexa e influenciará todo o sistema de saúde.

No nosso país as mudanças são pontuais, tímidas e bem específicas. Encontramos operadoras de saúde tentando se reinventar como a Unimed de Belo Horizonte [17]. Novos modelos de negócio como a HapVida [18], e Hospitais com modelos de gerenciamento do corpo clínico onde a remuneração diferenciada faz parte do processo de fidelização.

Na literatura [19] [5] [20], observa-se uma tendência de mudança em outros países, mais fortemente na Inglaterra, onde a reforma foi mais ampla e há um plano de cargos e salários onde não só a atividade médica fim, é levada em consideração na composição da renda. E nos Estados Unidos [19], onde há uma forte pressão para que a qualidade dos serviços prestados bem como a satisfação do usuário seja levada em conta na remuneração, que são alicerces para o pagamento por *performance* [5]. Apesar de na nossa amostragem inicial, a maioria dos 3 grupos pensar que o pagamento por *performance* é o mais sustentável, alguns estudos norte-americanos retrospectivos não mostraram diminuição de custos [21] [22]. Essa crítica é utilizada por alguns para a não mudança. Porém apesar desses relatos, há tendência de mudança para esse modelo é mundial [19] [5] [20].

Falar de cifras, remuneração, modelos de pagamento na saúde, não se trata apenas de economia ou economizar ou ganhar mais, mas sim de se empregar melhor o recurso. Fazer mais com o mesmo valor, oferecer um serviço melhor para a população, onde todos estejam satisfeitos. O modelo que mais se encontra, estimula o gasto, sem ter nenhuma relação com a qualidade do serviço prestado, não havendo uma mensuração de satisfação, mensuração oficial de resultados por exemplo. Os pacientes não são ouvidos e não sabem quais médicos ou hospitais tem os melhores resultados.

Não será fácil a mudança de modelo, mesmo com a grande maioria pensando que

é necessário. Isso mexerá nas bases da saúde do país, onde todos estão acomodados e acostumados a esse *status quo*. Apesar de reclamarem e questionarem como funciona, não há nenhuma atitude proativa dos setores, com raras exceções. O que vemos são atitudes isoladas, no sentido de cada setor pensando isoladamente em como ganhar mais (médico), ou lucrar mais (hospital) ou gastar menos (convênio).

Na parte médica, ganha cada vez mais força, principalmente no estado da Bahia, a cobrança de honorários médicos via cooperativas de trabalho, onde ocorre uma coalisão de determinada especialidade, para cobrança direta dos valores contra o convênio ou até mesmo contra o paciente. A intenção é apenas pressionar por valores mais elevados, sem nenhuma outra proposta de agregar qualidade, pacotes, performance.

Na parte hospitalar, há uma questão histórica, que são os valores irrisórios de diárias praticadas, então a ideia é aumentar a lucratividade onde dá, que basicamente são nos materiais e medicamentos. Há um sobre preço de valores dos materiais e medicamentos, tudo autorizado através de uma tabela BRASINDICE/SIMPRO, onde produtos chegam a custar até 1000% mais caro que o valor de compra. Logo pro hospital quanto mais se utilizar, melhor. O dito “cheque em branco”, tratado no início desta dissertação. Muitos sem comprometimento com a qualidade, boa parte dos hospitais não fazem levantamento de dados assistenciais, não tratam esse tema tão importante que é a qualidade do serviço prestado.

A parte do convênio, ou melhor dizendo da fonte pagadora, é economizar. Estratégias como glosas, que são cortes financeiros das contas apresentadas, ou limitação de materiais que podem ser utilizadas são as mais comuns. A justiça e a ANS sempre fiscalizam e tentam impedir aberrações que podem prejudicar o paciente.

Como evidenciado por [12], a insatisfação é global como confirma a literatura [23] [3] [20]. Todos os entes estão insatisfeitos e acham que o modelo atual é insustentável. Os médicos e o hospital querem ganhar mais e a fonte pagadora gastar menos. E no meio disso tudo temos os pacientes. Uma reorganização se faz necessário.

O modelo de pagamento por performance, é apresentado pelos entrevistados como uma possível solução. Onde fatores como qualidade do serviço do médico, seja da consulta, da cirurgia, das taxas de complicações, infecção são levados em conta no momento da remuneração. O mesmo ocorre para o hospital. Logo, hospitais e médicos com melhores resultados são mais bem remunerados, diferente do que ocorre hoje. Como dito acima, não necessariamente haverá uma redução de custos a curto prazo, mas uma melhor utilização do dinheiro e a longo prazo, melhores resultados para todos os envolvidos, incluindo os pacientes.

Os resultados de [12] mostraram que o modelo de remuneração médica mais comum é o *fee-for-service* (por procedimento) que apesar de seu amplo emprego recebe críticas devido a sua insustentabilidade econômica. O pagamento por *performance* vem sendo tratado como uma opção sustentável a ser implementada para a remuneração médica,

levando a uma melhor aplicabilidade do recurso com relação com qualidade e meritocracia. Apesar do sentimento de mudança, não observamos na prática de larga escada pois ela não é simples de ocorrer, nem rápida de ser alcançada.

## REFERÊNCIAS

- [1] A. C. D. Takahashi, "Análise do modelo de remuneração hospitalar no mercado de saúde suplementar paulistano," *Dissertação (mestrado)*, 2011.
- [2] M. F. S. Andreazzi, "Formas de remuneração de serviços de saúde," 2003.
- [3] T. H. Lee e M. E. Porter, "The strategy that will fix healthcare," *Harvard Business Review*, 2013.
- [4] R. Milstein e J. A. Schreyoegg, "A review of pay-for-performance programs in the inpatient sector in OECD countries," *HCHE Research Paper*, 2015.
- [5] R. A. Berenson e E. C. Rich, "US approaches to physician payment: the deconstruction of primary care," *J Gen Intern Med*, vol. 25, nº 6, pp. 613-8, 2010.
- [6] K. Quinn, "The 8 basic payment methods in health care," *Annals of internal medicine*, vol. 163, nº n. 4, pp. 300-306, 2015.
- [7] C. S. Gomes, "Remuneração médica: uso de incentivos financeiros explícitos como indutor da mudança do cuidado na saúde suplementar," *Dissertação de Mestrado*, 2010.
- [8] A. Donabedian, "The quality of care: how can it be assessed?," *Archives of pathology & laboratory medicine*, vol. 121, nº 11, p. 1145, 1997.
- [9] C. L. Abicalaffe, "Pagamento por performance - o desafio de avaliar o desempenho em Saúde," *DOC Content*, nº 1a ed., p. 232, 2015.
- [10] R. O. Bessa, "Análise dos modelos de remuneração médica no setor de saúde suplementar brasileiro," *Dissertação de Mestrado*, 2011.
- [11] S. N. Girardi, C. L. Carvalho e L. G. Girardi, "Modalidades de contratação e remuneração do trabalho médico: os conceitos e evidências internacionais," *Organização Pan-Americana da Saúde, PWR-Brasil*, 2007.
- [12] E. E. Menezes Junior, "Modalidades de remuneração médica em ambiente hospitalar: na busca por um modelo sustentável," *Dissertação de Mestrado*, p. 77, 2020.
- [13] M. e. a. Chawla, "Paying the Physician: Review of different methods," *Department of Population and International Health. Harvard School of Public Health*, pp. 1-24, 1997.
- [14] G. M. Hachbarth, "Options to improve Medicare's Payments to Physicians," *Testimony Prepared for the House Ways and Means Subcommittee on Health*, 10 05 2007.

- [15] M. L. Cherchiglia, "Formas de pagamento e prática médica: teoria e evidências empíricas," *Formas de pagamento e prática médica: teoria e evidências empíricas*, 2002.
- [16] B. Álvarez, L. Pellise e F. Lobo, "Sistemas de pago a prestadores de servicios de salud en países de América Latina y de la OCDE," 2000.
- [17] Unimed, "Portal Unimed - Belo Horizonte," Unimed, 2020. [Online]. Available: <https://portal.unimedbh.com.br/>. [Acesso em 20 10 2020].
- [18] Hapvida, "Hapvida - Plano de Saúde," Hapvida, 2020. [Online]. Available: <https://www.hapvida.com.br/>. [Acesso em 20 10 2020].
- [19] S. T. Edwards, A. Bitton, J. Hong e B. E. Landon, "Patient-centered medical home initiatives expanded in 2009-13: providers, patients, and payment incentives increased," *Health Aff (Millwood)*, vol. 33, n° 10, pp. 1823-31, 2014.
- [20] C. S. Lesser, H. V. Fineberg e C. K. Cassel, "Physician payment reform: principles that should shape it," *Health Aff (Millwood)*, vol. 29, n° 5, pp. 948-52, 2010.
- [21] A. M. Ryan, S. Krinsky, K. A. Maurer e J. B. Dimick, "Changes in hospital quality associated with hospital value-based purchasing," *New England Journal of Medicine*, vol. 376, n° 24, pp. 2358-2366, 2017.
- [22] M. L. Barnett, A. Wilcock, M. J. McWilliams, A. M. Epstein, K. E. J. Maddox, J. Orav, D. C. Grabowski e A. Mehrotra, "Two-Year Evaluation of Mandatory Bundled Payments for Joint Replacement," *New England Journal of Medicine*, vol. 380, n° 3, pp. 252-262, 2019.
- [23] D. A. Conrad, D. Grembowski, S. E. Hernandez, B. Lau e M. Marcus-Smith, "Emerging lessons from regional and state innovation in value-based payment reform: balancing collaboration and disruptive innovation," *Milbank Q*, vol. 92, n° 3, pp. 568-623, 2014.
- [24] M. B. Cunha, "A remuneração dos profissionais no Hospital Israelita Albert Einstein," *Revista Debates GVsaúde*, n° n. 4, pp. 30-34, 2007.
- [25] R. H. Sampieri, C. F. Collado e P. B. Lucio, *Metodologia de pesquisa*, São Paulo: McGraw Hill, 2006.
- [26] E. A. McGlynn, "Choosing and evaluating clinical performance measures," *The Joint Commission journal on quality improvement*, vol. 24, n° 9, pp. 470-479, 1998.

## EXERCITANDO CONHECIMENTO NA PRÁTICA: UMA EXPERIÊNCIA NO CURSO TÉCNICO EM ADMINISTRAÇÃO INTEGRADO AO ENSINO MÉDIO NO IFMT

*Data de aceite: 01/09/2021*

### **Samuel Silveira dos Santos**

Mestre em Administração e docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, Campus Alta Floresta, Mato Grosso, Brasil

### **Thiago Henrique Carvalho Silva**

Docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, Campus Alta Floresta, Mato Grosso, Brasil

**Resumo:** A experiência relatada ocorreu nos anos de 2017 e 2018 e contou com a participação de três turmas de terceiros anos do ensino médio integrado ao curso técnico em administração do IFMT, campus Alta Floresta. Foi coordenada pelos professores autores do presente trabalho e aplicada no terceiro e quarto bimestre, abrangendo as disciplinas técnicas do curso relativas ao período. O projeto teve como objetivo a integração entre os conhecimentos vistos em sala de aula com a realidade de quem se propõe a empreender na região. A interdisciplinariedade proposta na atividade proporcionou aos alunos a percepção da importância de cada área da administração na estruturação de uma organização e como elas integram-se mutuamente. O resultado foi muito positivo pois ao final do processo, os alunos apresentaram aos colegas seus empreendimentos, demonstrando muito domínio sobre os conteúdos de cada disciplina e como o conhecimento teórico das mesmas, aliado à prática é decisivo no sucesso

da gestão empresarial.

**PALAVRAS-CHAVE:** Aplicabilidade, gestão, interdisciplinariedade, aprendizado.

**ABSTRACT:** The experience reported took place in 2017 and 2018 and included the participation of three third-year high school classes integrated into the technical course in administration at the IFMT, Alta Floresta campus. It was coordinated by the author professors of this work and applied in the third and fourth quarters, covering the technical subjects of the course related to the period. The project aimed to integrate the knowledge seen in the classroom with the reality of those who intend to undertake in the region. The interdisciplinarity proposed in the activity provided students with a perception of the importance of each area of administration in the structuring of an organization and how they are mutually integrated. The result was very positive because at the end of the process, the students presented their projects to their colleagues, demonstrating a lot of mastery over the contents of each discipline and how theoretical knowledge of them, combined with practice, is decisive in the success of business management.

**KEYWORDS:** Applicability, management, interdisciplinarity, learning.

### **1 | INTRODUÇÃO**

Em geral, nas instituições de ensino da Administração, é possível perceber através da observação dos currículos dos cursos, que há uma preocupação em preparar os

futuros administradores para o “mercado”, um mesmo mercado que se mostra por vezes extremamente selvagem, individualista, excludente, institucionalizando valores que criam e aprofundam a miséria, a competição e a injustiça social. A realidade brasileira dos cursos de administração parece caminhar na direção de repetir práticas importadas de teorias consagradas nas grandes escolas ao redor do mundo em detrimento do pensamento crítico, da criatividade e do questionamento se estas ferramentas são realmente as melhores que podemos usar para responder a nossa realidade (VALENTIM, 2008).

O ensino da administração em nível técnico pressupõe, conforme o PPC do curso, uma visão integrativa, quebrando a separação entre a formação geral e formação técnica, de modo a resgatar o princípio da formação humana em sua totalidade. O Curso Técnico em Administração, embora traga em seu bojo a formação técnica, não visa exclusivamente atender aos interesses do mercado de trabalho, mas se constitui em uma possibilidade para a construção dos projetos de vida dos estudantes (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

Além dos conhecimentos teóricos das disciplinas técnicas componentes do currículo, há a necessidade de um período de estágio, que nem sempre oferece a possibilidade do discente ter uma visão geral da administração em função de vários fatores como: oportunidades com limitações na abrangência das funções oferecidas aos alunos; características das próprias empresas que por vezes são muito simples; falta de tempo e orientação adequada dentro das organizações entre outros.

Ademais, segundo Nascimento e Teodósio (2005), é frequente ouvir afirmativas do meio corporativo que relatam a dificuldade das instituições de ensino da atualidade para acompanhar a velocidade em que ocorrem os avanços tecnológicos e conseqüentemente da necessidade de produção de conhecimento ante a inovação.

O presente trabalho se faz importante como forma de estabelecer uma ferramenta a mais para o aprendizado teórico/prático dos alunos, onde o discente tem a oportunidade de aplicar seus conhecimentos na elaboração do projeto, além de despertar nos participantes o espírito empreendedor.

Entendendo essa perspectiva, o objetivo deste trabalho é de relatar a experiência de ensino ocorrida no IFMT, campus Alta Floresta nos anos de 2017 e 2018, com a participação dos professores autores do presente trabalho e os alunos dos terceiros anos de Alta Floresta e Paranaíta.

## **2 | MATERIAL E MÉTODOS**

Para a realização da experiência, inicialmente foram necessárias explicações básicas a respeito do desafio de empreender frente a realidade que se apresenta no Brasil e a necessidade de que isso seja feito de uma forma planejada, organizada e pensada em todos os seus detalhes, sendo necessário o desenvolvimento de conhecimentos avançados

da administração no sentido de minimizar as chances de erros e potencializar os acertos, baseados em técnicas de apoio à decisão e outras ferramentas administrativas.

As turmas foram divididas em grupos de no mínimo 4 e no máximo 6 participantes, onde cada equipe tinha como missão a criação de um empreendimento, que segundo a opinião do grupo tivesse características adequadas às necessidades da população da cidade de Alta Floresta e/ou Paranaíta. Embora o objetivo geral das equipes seja o de criar um projeto viável, não houve entre os grupos a rivalidade ou a competição entre os empreendimentos e em nenhum momento isso foi incentivado ou proposto pelos professores coordenadores do trabalho.

O trabalho foi dividido em duas etapas, a primeira parte correspondeu a entrega do projeto escrito, a qual foi programada para ser realizada no transcurso do terceiro bimestre, sendo parte integrante da nota do período, perfazendo 50% da avaliação. A segunda parte, ocorreu no quarto bimestre e também valeu 50% da nota do período. Esta fase conclusiva constituiu-se da apresentação do trabalho em si, onde os grupos expuseram seus projetos, através de um cronograma pré-estabelecido e de modo que o tempo fosse livre para que não houvesse limitação quanto ao tempo de apresentação, o que melhorou a qualidade das apresentações.

As etapas seguiram uma proposta de sequenciamento, o qual não guardava muita rigidez, uma vez que os grupos tinham autonomia para definir as ações de cada dia de trabalho. Todavia, didaticamente podemos apresentar as etapas da seguinte forma:

- a. **Pensando e definindo o negócio:** o primeiro grande desafio dos grupos foi pensar em um negócio, definir um ramo de atuação, analisar as necessidades da região, avaliar os possíveis concorrentes, estabelecer uma missão, visão e valores para a organização e realizar uma análise dos ambientes interno e externo, de modo a formalizar um planejamento estratégico. São usadas técnicas como Brainstorm, análise de SWOT, 5w2h, planos de ação e controle da estratégia. Esse momento é muito importante pois é o “processo através do qual a empresa se mobiliza para atingir o sucesso e construir o seu futuro, por meio de um comportamento pró ativo, considerando seu ambiente atual e futuro” (PAGNONCELLI & VASCONCELLOS, 2001).
- b. **Recursos necessário e localização:** uma vez definido o negócio, foi necessário levantar os recursos físicos, materiais e estruturais necessários para instalação da empresa, bem como o local mais indicado, levando em consideração os imóveis disponíveis na cidade na ocasião e seus custos, reformas, ampliações, máquinas, materiais, utensílios, móveis, instalações e etc...
- c. **Desenvolvendo uma estratégia de Marketing:** quanto aos aspectos mercadológicos, foi necessária a criação de um nome comercial para o empreendimento, uma logomarca, slogan e todos os elementos de criação de uma identidade visual à marca. Foram pensadas as estratégias de marketing, levando em



consideração o mix de marketing e estabelecidos os produtos, preços, promoções e canais de distribuição e logística. Para Drucker (1996), “o marketing é o processo através do qual a economia é integrada à sociedade para servir às necessidades humanas”.

- d. **Estrutura organizacional e Recursos Humanos:** na concepção de uma empresa é muito importante a definição de uma estrutura organizacional, com um organograma pensado em função do modo de gestão e estilo de liderança que o grupo definiu como mais adequada. Em seguida, a divisão de cargos, salários, benefícios e outros elementos inerentes a carreira dos colaboradores. A área de Gestão Recursos Humanos, segundo o entendimento de Ávila (2015), “é fundamental para o sucesso de uma organização, pois ela é responsável pelo abastecimento, aplicação, manutenção, monitoramento, desenvolvimento de novos talentos, da gestão, orientação, treinamento das pessoas”.
- e. **Plano de Produção e Logística:** neste momento são definidas as operações produtivas da empresa, com uma previsão de demanda e um plano de produção, onde os processos devem estar voltados a atender as necessidades dos clientes, dentro de uma estratégia de diferenciação e vantagem competitividade que segundo Porter (2004), “é questão fundamental do plano estratégico, pois ela estabelece o contexto para os planos funcionais dos diversos setores/processos”.
- f. **Administrando o orçamento e finanças:** por fim é a hora da verdade, onde serão projetadas as despesas e receitas para o período de um ano, onde será possível analisar previamente a viabilidade do negócio e em quanto tempo se terá o retorno sobre os investimentos realizados.

As ideias que surgiram foram as mais diversas e os tipos de organizações também apresentaram uma variabilidade considerável. Os alunos demonstraram estar conectados com o mercado e suas tendências, onde buscaram inovar e trazer alternativas de negócios modernos e de elevado valor agregado aos clientes.

### 3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao final do trabalho, pode-se considerar que os resultados foram alcançados e de certa forma até superadas as expectativas. Todos os grupos concluíram com êxito seus trabalhos, tanto a parte escrita do projeto, quanto as apresentações que se transformaram em verdadeiras aulas de empreendedorismo. Ao todo, nas duas edições do projeto, foram desenvolvidos 34 trabalhos, com predominância da prestação de serviços sobre os demais ramos de atividades.

## 4 | CONCLUSÃO

Pode-se concluir que iniciativas desta natureza contribuem de forma decisiva na formação dos alunos participantes e de certa forma despertaram o interesse dos mesmos a seguir sua carreira na área da administração, conforme proposta de verticalização dos estudos do eixo gestão e negócios. A presença de alunos dos cursos técnicos nos cursos de graduação do campus vem crescendo a cada ano e isso é uma conquista da instituição que mantém os discentes interessados em aprender cada vez mais os conceitos da administração moderna e estarem conectados com as inovações e tendências do mundo dos negócios.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Lucas Veiga. **Gestão de pessoas**. Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico; Santa Maria: Rede e-Tec Brasil, 2015.

DRUCKER, P. F. **A Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1996.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (orgs.). **Ensino Médio integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

NASCIMENTO, L. C.; TEODÓSIO, A. S. S. **O Estágio diante dos Desafios do Ensino em Administração: Um Estudo de Caso sobre as Percepções de Alunos e Supervisores**. In: ENANPAD, 29., 2005, Brasília. Anais... Brasília: AnPAD, 2005.

PORTER, M. E. 1980. *Estratégia Competitiva. Técnicas para análise de indústria e da Concorrência*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004

VALENTIM, Igor Vinícius L. **Gerir para lucrar! O ensino universitário de administração e a possibilidade da construção de novos mundos**. e-cadernos ces, 2008, colocado on-line em 01/12/2008. url:<http://eces.revues.org/1348>; doi: 10.4000/eces.1348.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo; PAGNONCELLI, Dernizo. **Construindo Estratégias para vencer: Um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua empresa**. 6ª edição. Rio de Janeiro. Editora: Campus, 2001.

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

**ELÓI MARTINS SENHORAS** - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASIS) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Ação social 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 96, 97

Ações afirmativas 196, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 205, 206, 208, 209, 210, 211

Administração 18, 19, 22, 27, 31, 75, 86, 98, 99, 100, 104, 130, 131, 145, 180, 200, 201, 202, 203, 204, 207, 228, 235, 236, 238, 249, 271

Adolescência 212, 213, 215, 221, 223, 224

Adolescente(s) 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224

Alunos com deficiência 226, 228, 229, 232, 234

Ambiente organizacional 17, 18, 21, 22, 25, 26, 27

### B

Bacia de Campos 134, 138, 139, 141

Brasil 20, 21, 27, 28, 31, 34, 36, 37, 39, 41, 42, 76, 77, 79, 83, 84, 86, 88, 90, 94, 102, 103, 104, 130, 131, 146, 147, 149, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 172, 176, 194, 197, 198, 199, 200, 203, 209, 210, 211, 213, 216, 218, 219, 220, 223, 224, 227, 234, 238, 247, 249, 250, 254, 258, 259, 264

### C

CODEM 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98

Conhecimento 19, 20, 21, 79, 112, 148, 150, 151, 162, 163, 164, 165, 169, 201, 230, 240, 243, 245, 252

Consultoria 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 103, 169

Cooperativas 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 137, 258, 263, 271

Custos 134, 135, 215, 236, 238, 239, 240, 241, 243, 246, 247, 249, 250, 251, 255, 256, 257, 262, 263

### D

Desenvolvimento 1, 17, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 40, 41, 42, 75, 77, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 96, 97, 98, 99, 104, 107, 113, 114, 133, 134, 136, 137, 138, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 154, 155, 159, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 197, 201, 207, 209, 213, 215, 228, 230, 233, 234, 239, 241, 247, 271

Desigualdade social 196, 197, 198, 208, 209, 210

### E

Educação empreendedora 163

Empreendedorismo 152, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169

Empresa de *facilities* 226, 230, 231, 234

Empresa Júnior 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170

Ensino 134, 149, 164, 165, 169, 180, 200, 205, 207, 208, 209, 218, 219, 220, 223, 224, 226, 228, 229, 232, 233

Escola 197, 201, 204, 205, 207, 209, 212, 213, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 231, 232, 233, 271

## **F**

Fronteira 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 98, 131

Fundo público 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 42

## **G**

Gestão 19, 21, 22, 27, 43, 89, 96, 100, 101, 105, 134, 136, 137, 163, 165, 169, 170, 180, 201, 204, 208, 226, 229, 231, 236, 238, 239, 240, 241, 242, 245, 246, 247, 248, 249, 251, 266, 269, 270, 271

## **H**

Hospital 236, 237, 240, 241, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 255, 256, 257, 259, 263, 265

## **I**

IBOVESPA 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86

Inclusão social 162, 197, 199, 226, 229, 234

Inovação 95, 96, 148, 150, 151, 152, 155, 159, 166, 180, 226, 229, 271

## **L**

Local 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 89, 94, 99, 113, 120, 134, 137, 138, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 162, 179, 184, 185, 202, 203, 204, 208, 226, 227, 249

## **M**

Médico 190, 203, 250, 251, 252, 253, 256, 257, 258, 262, 263, 264

MEI 148, 149, 150, 153, 158, 160, 161, 162

Mercado 18, 19, 20, 22, 25, 29, 32, 46, 48, 49, 57, 68, 75, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 86, 89, 148, 149, 155, 156, 165, 166, 167, 168, 169, 197, 210, 227, 250, 253, 256, 264

Minas Gerais 42, 134, 212, 213, 214, 216, 218, 219, 220, 222, 226, 228, 229

Motivação 17, 18, 23, 24, 25, 26, 89, 160, 227

Municípios 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 88, 97, 100, 102, 105, 106, 107, 109, 110, 112, 113, 114, 128, 130, 134, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146

## **N**

Norte Fluminense 134, 138, 139, 140, 141, 145, 147

## **O**

Operação Lava Jato 75, 76, 78, 79, 82, 83

Orçamento 31, 32, 104, 110, 135, 143, 145, 146, 250, 256

Organização 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 33, 34, 103, 104, 138, 150, 151, 152, 154, 206, 212, 220, 238, 246, 251, 258, 259, 264

## **P**

Paciente 236, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 263

Pagamento 79, 103, 106, 139, 140, 144, 145, 249, 251, 252, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 261, 262, 263, 264, 265

Paraná 89

Petróleo 78, 134, 138, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147

Políticas públicas 31, 33, 40, 41, 88, 95, 97, 98, 104, 134, 135, 136, 138, 146, 147, 150, 154, 180, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 209, 210, 211, 214, 222, 228, 229, 253, 271

Políticas sociais 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 134, 135, 139

Processos 17, 18, 19, 21, 22, 23, 26, 29, 31, 35, 89, 112, 155, 156, 162, 169, 198, 204, 205, 209, 212, 213, 236, 240, 242, 243, 247, 251

## **Q**

Qualidade 22, 25, 32, 45, 87, 88, 91, 94, 95, 96, 97, 98, 114, 137, 151, 165, 167, 204, 207, 212, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264

## **R**

Rastreabilidade 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248

Rede 78, 148, 150, 152, 154, 156, 157, 158, 159, 162, 166, 169, 197, 200, 210, 216, 226, 228, 229, 231, 233

Remuneração 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265

Rendas petrolíferas 135, 141, 142, 143, 144, 145, 146

Rio Grande do Sul 28, 29, 30, 34, 41, 42, 75, 131

Royalties 57, 134, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146

## **S**

Saúde 28, 29, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 78, 83, 86, 88, 92, 95, 102, 103, 105, 110, 111, 113,

116, 127, 131, 132, 133, 144, 197, 213, 214, 220, 222, 223, 224, 228, 231, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265

Sociedade 1, 29, 31, 33, 41, 42, 44, 76, 87, 88, 89, 92, 94, 96, 97, 98, 99, 104, 105, 108, 131, 136, 137, 148, 150, 164, 165, 166, 169, 198, 200, 209, 210, 222, 227, 228, 229, 234, 271

## **T**

Taxa de câmbio 75

## **U**

Universidade 17, 28, 75, 86, 87, 99, 130, 134, 164, 169, 196, 210, 211, 212, 216, 223, 224, 226, 249, 259, 271

## **V**

Violência 134, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224

# AD MI NIS TRA ÇÃO:

# 2

Estudos organizacionais e sociedade

🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

✉ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

📷 @atenaeditora

📘 [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

Atena  
Editora

Ano 2021



# ADMINISTRAÇÃO:

2

**Estudos organizacionais e sociedade**

🌐 [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

✉ [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

📷 @atenaeditora

📘 [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

  
Atena  
Editora  
Ano 2021