

Lodonha Maria Portela Coimbra Soares
Maria Carolina Rosa Gullo
Silvio Luiz Gonçalves Vianna
Organizadores

Novo ciclo econômico?

OPORTUNIDADES E DESAFIOS

**XVI ESAES - Encontro sobre os Aspectos Econômicos e Sociais
da Região Nordeste do Rio Grande do Sul**

Volume I



EDUCS

Novo ciclo econômico? Oportunidades e desafios

Volume 1

**XVI ESAES – Encontro sobre os Aspectos Econômicos e Sociais
da Região Nordeste do Rio Grande do Sul**

2 e 3 de outubro de 2017

Coordenadores

Lodonha Maria Portela Coimbra Soares

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí (1982) e mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1998). Atualmente é professor-adjunto na Universidade de Caxias do Sul, Coordenadora de TCC e Atividades Complementares do Curso de Ciências Econômicas e Coordenadora do conselho fiscal da Cooperativa de Crédito Mútuo dos Professores e Funcionários da UCS. Atua como pesquisadora do Observatório do Trabalho, Núcleo de Inovação e Desenvolvimento da UCS, dedicado a investigações interdisciplinares sobre o mundo do trabalho. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Geral, atuando principalmente nos seguintes temas: crescimento econômico, desenvolvimento econômico, competitividade, inovação tecnológica, industrialização e mundo do trabalho.

Maria Carolina Rosa Gullo

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1997), mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2000) e doutorado em Economia, ênfase em Desenvolvimento, também pela UFRGS (2010). Professora adjunta da Universidade de Caxias do Sul onde leciona disciplinas da área de economia, principalmente às relacionadas aos temas: economia regional e urbana, economia do meio ambiente e economia política. Possui ainda experiência como consultora na área de Economia Ambiental e de Planejamento regional e urbano. Atualmente é Diretora do Centro de Ciências Sociais da Universidade de Caxias do Sul.

Silvio Luiz Gonçalves Vianna

Administrador formado pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Administração e Turismo pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Desenvolve pesquisas na área de Administração e Turismo, com ênfase em Competitividade das Destinações Turísticas e Qualidade de Vida. Professor Adjunto no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Coordena o Grupo de Pesquisas do CNPq, voltado às pesquisas de Turismo e Desenvolvimento Regional, vinculado à Universidade de Caxias do Sul (UCS).



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Presidente:

Ambrósio Luiz Bonalume

Vice-Presidente:

José Quadros dos Santos

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Evaldo Antonio Kuiava

*Vice-Reitor e Pró-Reitor de Inovação e
Desenvolvimento Tecnológico:*

Odacir Deonísio Graciolli

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:

Nilda Stecanela

Pró-Reitor Acadêmico:

Marcelo Rossato

Diretor Administrativo:

Cesar Augusto Bernardi

Chefe de Gabinete:

Gelson Leonardo Rech

Coordenador da Educs:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldino Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS)

Cesar Augusto Bernardi (UCS)

Guilherme Holsbach Costa (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Nilda Stecanela (UCS)

Paulo César Nodari (UCS) – presidente

Tânia Maris de Azevedo (UCS)

© dos organizadores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS – BICE – Processamento Técnico

E561n Encontro sobre os Aspectos Econômicos e Sociais da Região Nordeste do Rio Grande do Sul (16.: 2017 out. 2-3 : Caxias do Sul)
Novo ciclo econômico? Oportunidades e desafios (recurso eletrônico] / ESAES; coord. Lodonha Maria Portela Coimbra Soares, Maria Carolina Rosa Gullo, Silvio Luiz Gonçalves Vianna. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2018.
Dados eletrônicos (2 arquivos : 1 registro cada).

Apresenta bibliografia.
Modo de acesso: World Wide Web.
ISBN 978-85-7061-907-5

1. Desenvolvimento social – Congressos. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Cultura. I. Encontro sobre os Aspectos Econômicos e Sociais da Região Nordeste do Rio Grande do Sul. II. Soares, Lodonha Maria Portela Coimbra, coord. III. Gullo, Maria Carolina Rosa, coord. IV. Vianna, Silvio Luiz Gonçalves, coord. V. Título.

CDU 2. ed.: 316.42(062.552)

Índice para o catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento social – Congressos	316.42(062.552)
2. Desenvolvimento econômico	338.1
3. Cultura	316.7

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Carolina Machado Quadros – CRB 10/2236

Direitos reservados à:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

XVI ENCONTRO
SOBRE OS
ASPECTOS
ECONÔMICOS E
SOCIAIS DA
REGIÃO NORDESTE DO RS

DIAS 2 e 3
OUTUBRO
2017

NOVO CICLO
ECONÔMICO ?
OPORTUNIDADES E DESAFIOS

BLOCO J
CAMPUS SEDE

UCS
UNIVERSIDADE
DE CAXIAS DO SUL

50
ANOS




Sumário

Apresentação	8
1. A aplicação do princípio da precaução no resguardo e na busca do desenvolvimento sustentável: caso prático da Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra – RS.....	10
<i>Rubiane Galiotto; Gabriel da Silva Danieli; Aulus Eduardo Teixeira de Souza</i>	
2. A “Festa da Colônia” e a gênese dos Roteiros de Agroturismo em Gramado – RS	22
<i>Viviane Rocha; Jasmine Pereira Vieira; Susana de Araújo Gastal</i>	
3. A formação econômica do Município de Caxias do Sul – RS: uma interpretação a partir de registros municipais	37
<i>Vania Beatriz Merlotti Herédia; Artur Vieira dos Santos</i>	
4. A gastronomia híbrida nos roteiros turísticos da Serra gaúcha (RS)	48
<i>Charlie Tecchio Colonetti; Elisa Costa Maffessoni; Pedro de Alcântara Bittencourt César</i>	
5. A holding patrimonial como alternativa à economia tributária.	64
<i>Caroline Henker; Maria Dolores Pollmann Velasquez; Jaqueline Carla Guse; Lucas Almeida dos Santos; Liziane Alves de Oliveira</i>	
6. A inefetividade na cobrança de multas fixadas em ações de proteção ambiental	87
<i>Ada Helena Schiessl da Cunha; Bruno Giacomassa Braul; Elisa Tavares Goulart</i>	
7. A percepção dos refugiados senegaleses em Caxias do Sul – RS sobre as diferenças culturais existentes entre o Brasil e o Senegal	101
<i>Vinícius Velho Susin; Fernanda Lazzari</i>	
8. A qualidade do serviço hoteleiro na cidade de Gramado – RS a partir da percepção do cliente	119
<i>Leticia Carvalho Vivian; Silvio Luiz Gonçalves Vianna</i>	
9. A racionalidade nas organizações de extensão rural: um estudo no Cetap.....	141
<i>Gustavo Fontinelli Rossés; Renato Santos de Souza; Carla Rosane da Costa Scott</i>	
10. A Teoria do Risco e o meio ambiente: a dinâmica entre a Teoria do Risco e as ações de proteção do meio ambiente	161
<i>Aulus Eduardo Teixeira de Souza; Gabriel da Silva Danieli; Rubiane Galiotto</i>	
11. A viabilidade da produção de morangos: comparativo entre os métodos convencional e em estufas	176

Amanda Guareschi; Willian Camilo Rizzatto; Mariza de Almeida; Vanessa Ines Schallenberg

- 12. Análise do impacto do impulso fiscal na taxa de juros em países selecionados com metas de inflação para o período de 1995 a 2013** 192
Wagner Eduardo Schuster; Divanildo Triches; Luís Antônio Sleimann Bertussi; Marcos Paulo Albarello Friedrich
- 13. Análise do setor industrial brasileiro e da região Nordeste do Rio Grande do Sul** 211
Mônica Marcon
- 14. As influências da Teoria Estruturalista nas organizações cooperativas: um estudo de caso** 226
Camila Porto Caetano; Jaíne Raquel Leitweiss; Mariana Bolzan Ilha; Thuani Alves da Silva; Gustavo Fontinelli Rossés
- 15. Aspectos ambientais do desenvolvimento no Brasil: Pagamento por Serviços Ambientais como forma de reduzir as externalidades** 247
Graciela Marchi; Patrícia de Oliveira Vieczorek
- 16. Aspectos contábeis do fluxo de economia de ciclo fechado** 262
Liziane Alves de Oliveira; Daniele Dias de Oliveira Bertagnolli; Jaqueline Carla Guse; Lucas Almeida dos Santos
- 17. Chapéu de palha de milho: sustentabilidade econômica da cadeia produtiva....** 285
Carla Fantin; Marlei Salete Mecca
- 18. Comercializando na periferia** 297
Jasmine Pereira Vieira; Susana de Araújo Gastal
- 19. Como transformar as Tecnologias de Informação e Comunicação em diferencial competitivo** 315
Paulo Roberto Córdova; Carlos Odair Tavares Kussler
- 20. Contribuição para uma crítica da história econômico-política de Caxias do Sul –RS, ou contra o mito vulgar do empreendedorismo e de seus santos** 329
Felipe Taufer; Lucas Taufer
- 21. Controle interno: tendências das publicações no Portal de Periódicos da Capes** 345
Iliane Colpo; Rafael Crivellaro Minuzzi; Jardel Romeu Schneider; Flaviani Souto Bolzan Medeiros
- 22. Desafios às finanças públicas municipais diante da responsabilidade fiscal** 364
Eduardo Brandão Nunes; César Augusto Cichelero; Moises João Rech

23. Desenvolvimento econômico: uma abordagem interdisciplinar	377
<i>Luiz Eduardo Abarno da Costa; Pablo Luiz Barros Perez; Patrícia de Oliveira Vieczorek</i>	
24. Desenvolvimento socioeconômico do Corede Vale do Rio dos Sinos (2000-2010)	395
<i>Daniel Consul de Antoni; Priscila Rocha Ferreira; Stéfani Torres</i>	
25. Economia do trabalho: uma análise parcial da discriminação salarial no Rio Grande do Sul em 2015	408
<i>Darcy Ramos da Silva Neto; Fernando Cavalheiro Krauzer</i>	
26. Empreendimentos econômicos solidários no Rio Grande do Sul: um recorte de análise quantitativa sobre suas formas organizacionais	424
<i>Rita de Cássia Trindade dos Santos; Bruna de Vargas Bianchim; Vânia Medianeira Flores Costa; Joice Martins Cabral</i>	
27. Exportações brasileiras de soja em grão (1999-2016): orientação regional e vantagens comparativas.....	444
<i>Laís Viera Trevisan; Giulia Xisto de Oliveira; Mygre Lopes da Silva; Marcelo Schwalm Bender; Daniel Arruda Coronel</i>	

Apresentação

Há 16 anos ocorre o evento denominado “Aspectos Econômicos e Sociais da Região Nordeste do Rio Grande do Sul, na Universidade de Caxias do Sul (UCS), criado pelo curso de Ciências Econômicas e, mais recentemente (três anos), feito em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Hospitalidade e Turismo. A comissão organizadora é formada pela Prof^a. Ms. Lodonha Maria Portela Coimbra Soares, Prof^a. Dr^a. Maria Carolina Rosa Gullo e pelo Prof. Dr. Silvio Luiz Gonçalves Vianna.

Tal evento tem proporcionado discussões regionais sobre os desenvolvimentos socioeconômico, cultural e ambiental, em âmbito local, envolvendo os Municípios de abrangência da UCS, bem como de todo o Rio Grande do Sul e até de outros Estados da Federação, nas diferentes áreas do saber.

Na sua décima sexta edição, o tema escolhido foi “Novo ciclo econômico? Oportunidades e desafios” no qual se procurou debater a situação econômica, social, cultural e ambiental do presente momento em Caxias do Sul, na região e em nível nacional, tendo em vista o momento econômico e político em que o Brasil se encontra.

A quantidade e a qualidade dos artigos apresentados demonstram a importância que esse evento assumiu para a comunidade científica regional e nacional. Os debates foram, absolutamente, multi e interdisciplinares como é de se esperar de um momento tão delicado em nosso país.

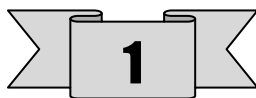
Portanto, o presente *e-book*, que se encontra dividido em dois volumes, é resultado da produção acadêmica de pesquisadores da UCS e de outras instituições nas áreas de Economia, Direito, Turismo, Contabilidade, entre outras, submetida à apreciação e ao debate durante o referido evento que se realizou nos dias 2 e 3 de outubro de 2017, na UCS, e que tem a pretensão de oportunizar a outros pesquisadores, como fonte de consulta, o acesso às pesquisas compartilhadas e discutidas.

Por último, cabe um agradecimento à comissão organizadora, aos funcionários que auxiliaram na realização do evento, à coordenação do curso de Ciências Econômicas e ao Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, uma vez que, sem essa colaboração, nada disso seria possível.

Além deles, é preciso também agradecer aos nossos apoiadores: Conselho Regional de Economia do RS (CORECONRS), Associação dos Economistas da Serra Gaúcha (Ecoserra) e Vector Indústria de Produtos Metalúrgicos Ltda.

Prof^a. Dr^a. Maria Carolina Rosa Gullo

Palavras-chave: Economia. Turismo. Desenvolvimento. Ciclo econômico.



A aplicação do princípio da precaução no resguardo e na busca do desenvolvimento sustentável: caso prático da Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra-RS

The application of the precautionary principle in the protection and search for sustainable development: a practical case of the Barra Grande Hydroelectric Power Plant in Pinhal da Serra-RS

Rubiane Galiotto *

Gabriel da Silva Danieli **

Aulus Eduardo Teixeira de Souza ***

Resumo: A busca pelo desenvolvimento de maneira sustentável é palco de grandes discussões na atualidade. Para a efetivação desse objetivo, o princípio da precaução adota medidas capazes de gerir riscos ainda que diante da incerteza científica de sua concretização. O objetivo do artigo é analisar o uso do princípio da precaução para que se alcance o desenvolvimento sustentável no caso prático da Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra – RS. O método de trabalho é o qualitativo com revisão de literatura sobre o tema, promovendo-se um levantamento de fontes bibliográficas com posterior seleção e investigação dos aspectos que permitem visualizar o problema de pesquisa analisado. Como resultado, nota-se que o princípio da precaução é essencial para que se alcance um desenvolvimento sustentável ante os riscos e o crescimento econômico desmedido que são vislumbrados na atualidade. Quando se priorizam outros interesses, como é o caso da construção da Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra – RS, o desenvolvimento sustentável passa a ser apenas uma falácia presente nos livros didáticos.

Palavras-chave: Meio ambiente. Desenvolvimento sustentável. Princípio da precaução. Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra – RS.

Abstract: The search for development in a sustainable way is the scene of great discussions at the present time. In order to achieve this objective, the precautionary principle adopts measures capable of managing risks, even in the face of the scientific uncertainty of its implementation. The objective of this article is to analyze the use of the precautionary principle to achieve sustainable development in the practical case of the Barra Grande Hydroelectric Power Plant in Pinhal da Serra – RS. The method of the work is qualitative with the review of literature on the

* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – convênio Universidade de Caxias do Sul – Escola Superior da Magistratura Federal (Esmafe) – RS. Servidora Pública no Município de Caxias do Sul. Advogada. Conciliadora Cível na Comarca de Flores da Cunha – RS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4723808454178892>. E-mail: rubianegaliotto@gmail.com

** Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7083546133472274>. E-mail: gsdanieli@ucs.br.

*** Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5138326964068427>. E-mail: Aulus.sc@gmail.com.

subject, promoting a survey of bibliographic sources with subsequent selection and investigation of the aspects that allow to visualize the analyzed research problem. As a result, it should be noted that the precautionary principle is essential if sustainable development is to be achieved in the face of the risks and the unbridled economic growth that is currently envisaged. When prioritizing other interests, such as the construction of the Barra Grande Hydroelectric Power Plant in Pinhal da Serra-RS, sustainable development is only a fallacy in textbooks.

Keywords: Environment. Sustainable development. Precautionary principle. Barra Grande Hydroelectric Power Plant in Pinhal da Serra – RS.

Introdução

Nos dias atuais, muitas são as necessidades humanas cujas máquinas e indústrias trabalham incessantemente para suprir. A cada dia que passa, mais necessidades são criadas, e a utilização dos recursos naturais finitos é aumentada, sempre com a promessa do necessário avanço tecnológico constante.

A realização de empreendimentos gigantescos em prol do bem comum de um grande grupo é cada vez mais visualizada. A construção de usinas hidrelétricas (como a Usina de Barra Grande) reflete bem essa realidade. Em busca de um alegado bem maior, com a promessa do avanço tecnológico e o aumento da capacidade de produção de energia elétrica, a usina foi construída entre as cidades de Pinhal da Serra – RS e Anita Garibaldi – SC.

Em uma sociedade que prima, cada vez mais, pelo progresso, a busca pelo desenvolvimento de maneira sustentável parece ser a exceção, em que pese devesse ser a regra. Conciliar o trinômio social, econômico e ambiental em empreendimentos como o aqui analisado é uma missão difícil de ser alcançada.

Para sua efetivação, o princípio da precaução assume papel relevante, com a análise e abordagem dos riscos que não têm comprovação científica, mas que devem ser levados em consideração com o intuito de priorizar sempre o meio ambiente em detrimento do avanço tecnológico desmedido. O questionamento, presente neste trabalho, destina-se a analisar a relação existente entre o princípio da precaução e a implementação do desenvolvimento sustentável no caso prático em comento.

O método de trabalho é o qualitativo com revisão de literatura sobre o tema, promovendo-se um levantamento de fontes bibliográficas com posterior seleção e investigação dos aspectos que permitem visualizar o problema de pesquisa analisado.

O trabalho será elaborado com a análise do princípio da precaução, vislumbrando sua origem, fundamentos e aplicabilidade. Posteriormente, aborda-se o desenvolvimento sustentável como princípio e premissa a serem seguidos e a aplicação prática dos referidos institutos no caso prático da Usina Hidrelétrica Barra Grande, com o intuito de analisar se o empreendimento buscou um desenvolvimento sustentável e capaz de resguardar o princípio da precaução de maneira efetiva.

A busca pelo desenvolvimento sustentável

Diante do atual panorama social, vive-se o dilema de como conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental. Isso porque, nas décadas que precederam à situação atual, ao crescimento era atribuída uma visão otimista de que o avanço econômico era o milagre criador do progresso e da qualidade de vida. Hoje, o avanço econômico deve caminhar de braços dados com a ideia de sustentabilidade, eis que o progresso desmedido geraria um grave problema aos recursos ambientais, que são finitos.

Para que se avalie a busca por um desenvolvimento sustentável, no caso prático da Usina de Barra Grande, é preciso que se compreenda o conceito da temática em análise.

O delineamento da ideia de desenvolvimento sustentável começou a ser traçado em 1987, com o relatório “Nosso Futuro Comum”, quando um conceito eminentemente político e visto como “amplo para o progresso econômico e social” foi lançado. (VEIGA, 2008, p. 113).

O conceito criado na época abordou de maneira genérica a ideia de desenvolvimento sustentável, fazendo com que o discurso de sustentabilidade levasse a uma luta contra o crescimento econômico desmedido sem uma “justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (de sustentabilidade, equidade, justiça e democracia) deste processo”. (LEFF, 2011, p. 19-21). Apesar disso, o conceito de desenvolvimento sustentável foi absorvido pela legislação interna de vários países, possibilitando, assim, uma nova etapa na busca da preservação ambiental.

Essa busca pelo desenvolvimento, não apenas econômico, mas visto de maneira sustentável, é definida pelo autor Amartya Sen (2002, p. 18) quando diz: “O desenvolvimento é a expressão da própria liberdade do indivíduo. Por isso,

ele deve resultar na eliminação da privação de liberdades substantivas, como bens sociais básicos: alimentação, educação, água tratada, saneamento básico e qualidade do ambiente.” Dessa forma, não se trata de priorizar apenas o progresso, mas de considerar como ponto relevante a sustentabilidade sob seus diversos aspectos.

A abordagem dos autores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014, p. 95) corrobora essa ideia quando afirmam que o conceito de desenvolvimento sustentável vai além de uma mera harmonização entre a economia e a ecologia, incluindo valores morais relacionados à solidariedade, o que indica o estabelecimento de nova ordem de valores que deve conduzir à ordem econômica rumo a uma produção social e ambientalmente compatível com a dignidade de todos os integrantes da comunidade político-estatal.

Assim, a ideia de desenvolvimento sustentável busca a evolução do pensamento antropocêntrico para o biocêntrico, de forma que a defesa do meio ambiente prevaleça em detrimento de outros interesses. Sobre isso, Lunelli (2012) afirma que não basta que existam leis que preservem o meio ambiente, mas que essas sejam interpretadas de forma a primar pelo bem ambiental e não por interesses econômicos de instituições públicas ou privadas.

Logo, não se pretende a inviabilização de atividades econômicas que geram o progresso, mas analisar se a forma como é conduzido o empreendimento atende aos preceitos de desenvolvimento sustentável.

Na análise, é preciso considerar a tríade que compõe o princípio: “dimensão econômica (permitir o crescimento econômico), social (garantir a qualidade de vida) e a ambiental (preservar a natureza)”. (FERRE et al., 2015, p. 92). Nota-se que as três dimensões precisam andar juntas e de maneira harmônica, de forma que o princípio tenha efetividade. Quando uma das dimensões se sobrepuser às demais, não há que se falar em aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável.

Sobre isso, corrobora o entendimento de José Eli da Veiga (2008, p. 93) quando diz que as três dimensões devem ser consideradas de forma que se busque uma solução triplamente vencedora (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos). Dessa forma, eliminar-se-ia o crescimento selvagem obtido por meio de elevadas externalidades negativas, sociais ou ambientais.

Para que o desenvolvimento sustentável seja efetivo nos moldes citados, é preciso que a preservação das dimensões social e ambiental seja resguardada com base em alguns princípios ambientais. Para que se tente verificar

externalidades negativas iminentes ou possíveis, o uso do princípio da precaução revela-se essencial.

O princípio da precaução como balizador dos empreendimentos de grande monta

Para que se analise a efetividade da busca pelo desenvolvimento sustentável, é preciso observar a utilização do princípio da precaução e verificar qual é sua importância no ordenamento jurídico. Por ser classificado como princípio, desempenha um papel fundamental no resguardo de direitos e pode ser classificado de maneira ampla como geral de direito e em princípio do ordenamento. (AMARAL, 2000, p. 72). Esse autor (2000, p. 92) afirma que “os princípios jurídicos são pensamentos diretores de uma regulação jurídica”.

No entanto, existem outros posicionamentos mais abrangentes considerando os princípios como a base de toda a normatização e, justamente por isso, estão acima do ordenamento jurídico, servindo para ele de fontes externa e interna. (ALPA, 1993, p. 6-7).

Há, portanto, diferenciações dentro dos próprios princípios que influenciam, inclusive, na aplicabilidade fática de cada postulado. Tratando-se especificamente do princípio da precaução, sua ideia de conduta prudente, para evitar os riscos, é fruto do medo e da insegurança que sempre rondaram a sociedade. Medidas preventivas eram tomadas de forma intuitiva e sem uma consciência real dos danos concretos que a ausência da precaução geraria.

O surgimento do princípio deu-se com o objetivo precípuo de proteção do bem ambiental. Em debates internacionais visando à proteção ambiental, o princípio já era colocado em voga e foi apostado de forma expressa em 1987, durante a Conferência sobre o Mar do Norte. Pode-se afirmar que hoje a precaução é “*racional, científica, tecnológica e jurídica*” (LOPEZ, 2010, p. 97) e conta com mecanismos mais detalhados de proteção.

Em que pese isso, o marco oficial do princípio aconteceu em 1992 com a Declaração do Rio de Janeiro – Eco-92 (ONU, 1992), quando ele ganha força e passa a ser aplicado e analisado no Direito Ambiental e em demais âmbitos como um direito sanitário e alimentar. O referido documento dispõe:

Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis,

a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O princípio surge no Direito Ambiental como uma ideia de prudência no agir humano, tendo em vista os novos riscos que surgem na sociedade contemporânea. A falta de fundamentação científica e as incertezas que surgem não restam sem amparo jurídico na seara ambiental. A fundamentação do princípio se situa na responsabilidade pelo futuro das gerações vindouras e uma forma racional de proteção, mesmo diante da ausência de certezas científicas. (ARAGUÃO, 2008, p. 15).

A ideia basilar desse princípio está centrada, portanto, no objetivo de evitar que os riscos se transformem em perigos concretos e gerem danos. A análise dos riscos existentes e a aplicação de diretrizes de forma a evitar efeitos negativos fazem com que o princípio tenha lugar importante no ordenamento jurídico. Isso porque sua aplicação, em conjunto com princípios da razoabilidade e proporcionalidade, faz com que haja a real ponderação entre a precaução, a paz social e a livre-iniciativa diante de inovações tecnológicas.

O princípio pode ser utilizado ainda de forma que faça oposição ao risco existente, primando sempre pela proteção do bem ambiental. A ideia de oposição ao risco é apontada por José Cretella Neto quando ele diz que

o princípio da precaução (precautionary principle) baseia-se na ideia de que qualquer incerteza deve ser interpretada com vistas à adoção de determinada medida de salvaguarda. Segundo esse princípio, a mera cogitação da existência de algum risco potencial à saúde ou ao meio ambiente, ainda que não suficientemente confirmado de forma científica, justifica a adoção de medidas que evitem o dano temido. (2003, p. 224).

Essa oposição ao risco com precaução gera diversas posições doutrinárias no campo da aplicação desse princípio. Isso porque a aplicação de gerenciamento de riscos sobre algo incerto pode gerar posicionamentos radicais como a busca pela eliminação total do risco com medidas precaucionais.

É notório que a eliminação do progresso de maneira totalitária é algo impensável e inatingível. Tem-se, porém, que buscar um desenvolvimento racional que proteja o meio ambiente de maneira aceitável, transformando-se, assim, na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, Clóvis E. M. da Silveira (2013, p. 32) define que “a ideia de ‘precaução’ inovou com relação à ‘simples’ prevenção (ou seja, prevenção de

danos futuros conhecidos, comprovados e mensuráveis), porque impõe agir com cautela também diante daquelas circunstâncias pouco conhecidas, difíceis de mensurar e comprovar”.

A aplicação desse princípio deve ser ponderada e implementada sempre e levando em consideração os custos sociais e os riscos e benefícios de sua utilização. A ponderação entre a busca de proteção e o desconhecimento dos reais impactos que uma atividade pode causar é o ponto de destaque nesta análise.

O objetivo do princípio, portanto, não é inviabilizar nenhuma atividade econômica, nem fazer com que o Estado use o princípio como justificativa para barrar atividades de empresas, mas fazer com que o desenvolvimento seja acompanhado da sustentabilidade do meio ambiente que o rodeia.

Nota-se que nem todos os possíveis danos são comprovados cientificamente, seja por falta de técnicas avançadas para tanto, seja por outros motivos escusos. Sobre a falta de comprovação científica, Stengers (2015, p. 55) afirma que o risco que é detectado só considera o que pode gerar danos aos que se beneficiam do direito de empreender e gerar o progresso. Dessa forma, há danos que não são identificados de maneira científica, embora sejam tão ou mais graves que os capitulados.

O princípio da precaução deve atuar no gerenciamento desses riscos que ainda estão permeados pela incerteza, seja qual for a motivação disso, e, portanto, não é possível saber se esses se tornarão efetivamente um perigo concreto e, posteriormente, um dano, ou permanecerão no campo das especulações.

A preocupação é a de que, caso se tornem efetivos, os danos gerados por um risco potencial podem ter consequências irreversíveis e tão prejudiciais ao meio ambiente que as presentes e futuras gerações sentirão as consequências.

O caso prático: Usina Hidrelétrica Barra Grande em Pinhal da Serra – RS

Não se pretende, neste breve artigo, apenas conclusões demasiadamente elaboradas sobre o tema, ante a complexidade do assunto aqui abordado, mas, diante do caso prático escolhido, nota-se que a Usina Hidrelétrica Barra Grande é uma imponente construção feita na região Nordeste do Rio Grande do Sul. O empreendimento está situado na cidade de Pinhal da Serra e faz parte da

microrregião de Vacaria, integrando, assim, a região Nordeste do Rio Grande do Sul.

O empreendimento foi erguido com o objetivo de geração de energia elétrica para o avanço econômico na região. Construída no leito do rio Pelotas, entre os Municípios de Anita Garibaldi – SC e Pinhal da Serra – RS, a usina entrou em operação no dia 1º de novembro de 2005. Sua potência instalada é de 690 megawatts, quantidade suficiente para atender ao equivalente a 24% da demanda catarinense ou a 18% do total de energia consumida no Rio Grande do Sul. (USINA HIDRELÉTRICA BARRA GRANDE, s.d.).

O reservatório utilizado pela usina abrange uma área de 95 km², ocupando parcialmente terras de nove Municípios: Anita Garibaldi, Cerro Negro, Campo Belo do Sul, Capão Alto e Lages, em Santa Catarina; e Pinhal da Serra, Esmeralda, Vacaria e Bom Jesus, no Rio Grande do Sul. Para a construção dessa usina, foram necessários 52 meses com o trabalho de cinco mil pessoas. (USINA HIDRELÉTRICA BARRA GRANDE, s.d.).

Diante do tamanho do empreendimento e de sua importância para o desenvolvimento da região, a necessidade de análise do caráter da sustentabilidade da usina revela-se indispensável.

O problema central encontra-se no fato de que a área inundada pelo reservatório da usina compreende uma grande quantidade da Mata Atlântica. Segundo Miriam Prochnow (2005, p. 6), especialista em ecologia aplicada, coordenadora-geral da Rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA) e presidente da Associação de Preservação do Meio Ambiente e da vida (Apremavi), a área inundada abrange cerca de 8.140 hectares, sendo que 90% dessa área é recoberta por floresta primária, com diferentes estágios de regeneração e por campos naturais. Pior que isso, na área atingida, encontra-se um fragmento da floresta Ombrófila Mista do Estado de Santa Catarina, cujas araucárias foram identificadas com altos índices de viabilidade genética, já verificado no ecossistema.

Diante do panorama dado, nota-se que problemas no licenciamento do empreendimento iniciaram ainda em 1998, com a omissão de dados quanto à floresta de araucárias que se situava no local. Para a liberação do licenciamento, omitiu-se a informação de que, no local, havia um “raro fragmento da floresta de araucária com altos índices de diversidade genética”. (2005, p. 7).

Se, por um lado, a empresa omitiu a informação no Estudo de Impacto Ambiental (EIA), por outro, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis (Ibama) não verificou a inconsistência da informação, liberando, assim, a licença para funcionamento.

Ademais, o licenciamento ambiental de instalação da obra foi feito pelo Ibama já com a vigência da Resolução 278 do Conama, que prevê a preservação das espécies ameaçadas de extinção.

Foi apenas com a liberação da licença de operação que o Ibama verificou a existência de uma das últimas áreas primárias de araucária no Brasil. Nesse ponto, o muro da represa já estava praticamente concluído, quando a Baesa – consórcio formado pelo grupo Votorantin, Bradesco, Camargo Corrêa, Alcoa e CPFL – pediu ao Ibama a emissão de Licença de Operação (LO) para o enchimento do reservatório. (ZEN, 2005, p. 33).

Diante do cenário dado, a Federação de Entidades Ecologistas Catarinenses e a Rede de ONGs da Mata Atlântica impetraram, em setembro de 2004, uma ação civil pública (BRASIL, 2010) na Justiça Federal de Florianópolis – SC na tentativa de reverter essa absurda situação.

Apesar da verificação da fraude no EIA/Rima, “o IBAMA autorizou, dia 17 de setembro, o desmatamento da floresta, alegando que não é de interesse público paralisar uma obra em estágio final de conclusão”. (ZEN, 2005, p. 33). Foi firmado um termo de compromisso com a Baesa para que a empresa comprasse “uma área de 5.700 hectares para constituição de uma reserva ambiental, além de formar um banco de germoplasma para a preservação dos recursos genéticos específicos da floresta nativa que será alagada”. (ZEN, 2005, p. 33).

Sem adentrar na discussão judicial da demanda, em apertada análise da situação da Usina de Barra Grande, nota-se que a região inundada abarcava uma importante região de flores de araucárias.

Estava-se diante de um caso que envolvia o cerne do binômio avanço econômico/preservação do meio ambiente. Porém, o que se tinha era, de um lado, a construção de uma grande obra de infraestrutura, destinada a alavancar investimentos de grandes grupos empresariais privados, demonstrando o progresso, e, de outro, a destruição de um dos mais importantes remanescentes de um dos ecossistemas mais ameaçados do País. (VALLE, 2005, p. 15).

O risco decorrente da inundação de uma grande área, destruindo araucárias que foram identificadas com altos índices de viabilidade genética, demonstra que medidas precaucionais não foram tomadas no caso concreto. A ideia de desenvolvimento sustentável foi deixada de lado em prol do avanço econômico, que não pode parar. Prioriza-se o progresso em detrimento do meio

ambiente sem que ao menos se perceba que aquele não é viável, em longo prazo, sem este.

Considerações finais

A vida em sociedade, nos tempos modernos, desencadeia uma constante busca pelo desenvolvimento e inovação. Não é novidade a difícil tarefa de buscar o equilíbrio entre o avanço tecnológico desenfreado e a proteção dos recursos naturais do Planeta. Permeado pelo binômio avanço tecnológico/meio ambiente preservado, empreendimentos de grande monta são cruciais para que o desenvolvimento sustentável ganhe notoriedade e aplicabilidade.

A construção de grandes obras (como usinas hidrelétricas) afeta de maneira importante o meio ambiente e, se conduzida de maneira a priorizar a importância econômica do empreendimento, pode se mostrar catastrófica à natureza.

Justamente por isso, a ideia de desenvolvimento sustentável foi criada para tentar balizar obras como o caso prático analisado, de forma que o avanço aconteça, mas sem desconsiderar o meio ambiente.

Para tanto, o uso do princípio da precaução, na busca pelo desenvolvimento sustentável, demonstra que não é preciso analisar apenas os perigos concretos de danos, mas também aqueles sob os quais a ciência não se debruçou de maneira efetiva ou não possui mecanismos para tanto.

O resguardo do bem ambiental para um desenvolvimento sustentável perpassa pela ideia de precaução quando os riscos gerados por um empreendimento (como a Usina Hidrelétrica Barra Grande) podem causar danos de grande monta e irreversíveis.

No caso prático, revelam-se inaceitáveis as falhas no licenciamento do empreendimento, desconsiderando por completo a floresta de araucárias que foram identificadas com altos índices de viabilidade genética e que habitavam o local. Apesar de isso ter sido tardiamente constatado de maneira oficial, o empreendimento seguiu em prol do avanço econômico, não sendo possível calcular os prejuízos gerados com a construção da usina naquele local.

Após as breves pinceladas teóricas sobre os institutos da precaução e do desenvolvimento sustentável, nota-se que o processo de construção e funcionamento da Usina Hidrelétrica Barra Grande foi permeado por problemas de toda ordem.

Em que pese indispensável, a análise dos riscos e medidas precaucionais não foi efetivada da maneira esperada, primando pelo avanço tecnológico em detrimento do desenvolvimento sustentável. O empreendimento não buscou um desenvolvimento sustentável e capaz de resguardar o princípio da precaução de maneira efetiva.

As dimensões – muitas vezes globais dos riscos – demonstram que não se trata do gerenciamento de potenciais reveses a pequenas populações, mas do Planeta todo e de todas suas formas de vida que são colocadas em risco diariamente na sociedade contemporânea. É preciso precaução para que não se tenha que lidar com danos irreversíveis e de grandes proporções, que atinjam não apenas o presente, mas futuras gerações pela ânsia atual do avanço tecnológico.

A pesquisa feita neste trabalho merece aprofundamento no estudo da utilização do princípio da precaução no que diz respeito aos danos gerados na construção da Usina Hidrelétrica Barra Grande. Dessa maneira, nota-se que a teoria assegura que o desenvolvimento sustentável deve ocorrer de forma que o progresso não seja barrado e nem o meio ambiente esgotado.

Contudo, lamentavelmente, pelo contrário, o que se percebe são jogos de interesses escusos, em que o meio ambiente acaba sendo sempre o mais atingido.

Referências

ALPA, Guido. **I principi generali**. Milano: Giuffrè, 1993.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil**: introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ARAGUÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano XI, n. 22, 02.2008.

BRASIL. Juízo Federal da 6ª VF de Florianópolis, **Ação Civil Pública nº 5003502-55.2011.4.04.7200**. Autores: Rede de Organizações não governamentais da Mata Atlântica Associação de proteção ao meio ambiente de Cianorte – APROMAC e Associação de Preservação do Meio Ambiente e Vida. *Réu: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e outros*. Julgador: Marcelo Krás Borges. Florianópolis, 19 de março de 2010. Disponível em:
<https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50035025520114047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=S&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=9bf922a5ac9803676b60d1d0b6ce9f3c&txtPalavraGerada=DpfZ&txtChave=>> . Acesso em: 7 set. 2017.

CRETELLA NETO, José. **Direito Processual na organização mundial do comércio – OMC**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FERRE, Fabiano Lira; CARVALHO, Márcio Mamede Bastos de; STEINMETZ, Wilson. O conceito jurídico do princípio do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro: por um conceito adequado e operativo. In: RECH, Adir Ubaldó; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). **Direito Ambiental e sociedade**. Caxias do Sul: EducS, 2015.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do *contempt of court*. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson Dytz (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: EducS, 2012.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Desktop/declaracao-do-rio.pdf>. Acesso em: 4 set. 2017.

PROCHNOW, Miriam. A importância da floresta do vale do rio Pelotas. In: PROCHNOW, Miriam (Org.). **Barra Grande: a hidrelétrica que não viu a floresta**. Rio do Sul: Apremavi, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio da precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul: Plenum, ano II, n. 5, maio/ago. 2013.

STENGERS, Isabelle. **No tempo das catástrofes: resistir à barbárie que se aproxima**. Trad. de Eloisa Araújo Ribeiro. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

USINA Hidrelétrica Barra Grande. S.d. Disponível em: <http://www.baesa.com.br/baesa/categoria.php?&cod_modulo=1&cod_categoria=1>. Acesso em: 7 set. 2017.

VALLE, Raul Silva do. O caso Barra Grande: lições sobre o (não) funcionamento do Estado de Direito no Brasil. In: PROCHNOW, Miriam (Org.). **Barra Grande: a hidrelétrica que não viu a floresta**. Rio do Sul: Apremavi, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ZEN, Eduardo Luiz. Fraude garante licença para hidrelétrica. In: PROCHNOW, Miriam (Org.). **Barra Grande: a hidrelétrica que não viu a floresta**. Rio do Sul: Apremavi, 2005.



A “Festa da Colônia” e a gênese dos Roteiros de Agroturismo em Gramado – RS

The “Colony Party” and the genesis of agrotourism route in Gramado – RS

Viviane Rocha^{*}
Jasmine Pereira Vieira^{**}
Susana de Araújo Gastal^{***}

Resumo: Entre as questões contemporâneas, está a valorização das ruralidades, vistas como possibilidades de retomada de raízes e de autenticidade, que se associam a preferências por viagens mais curtas, mas, também, mais frequentes. Nessa lógica, a cidade de Gramado – RS, um dos mais destacados destinos turísticos brasileiros, complementou suas ofertas urbanas com produtos de turismo rural. Desde 1985, Gramado realiza a “Festa da Colônia”, evento consolidado que traz o campo à cidade. Na década de 2010, procurando expandir a oferta rural para além do período da festa, foram criados Roteiros de Agroturismo que percorrem as propriedades. O presente artigo objetiva apresentar o percurso histórico dessa iniciativa, metodologicamente associado à História Oral, com entrevistas e pesquisa documental. Confirma-se a preocupação com a sustentabilidade e a valorização dos agricultores locais, levando ao sucesso de público e retorno financeiro para as famílias rurais.

Palavras-chave: Turismo rural. Roteiros de Agroturismo. Gramado – RS. Brasil.

Abstract: Among the contemporary issues is the valorization of ruralities, seen as possibilities for a revival of roots and authenticity, which are associated with preferences for shorter trips, but also more frequent. In this logic, the city of Gramado – RS, one of the leading Brazilian tourist destinations, complemented their urban offers with rural tourism products. Since 1985, Gramado-RS promote the “Colony Party”, a consolidated event that brings the countryside to the city. In the decade of 2010, seeking to expand the rural offer beyond the celebrate period, Routes of Agritourism that roam the properties. This article aims to present the historical background of this initiative, methodologically associated with Oral History, with interviews and documentary research. Concern about the sustainability and appreciation of local farmers is confirmed, leading to audience success and financial returns of rural families.

Keywords: Rural tourism. Agrotourism Routes. Gramado – RS. Brazil.

^{*} Bacharela em Turismo pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharela em Publicidade e Propaganda pela FACVEST. Aluna não regular no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da UCS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7817964669682681>. E-mail: duda@dudarocha.com.br.

^{**} Aluna no curso de Turismo na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5401942521008700>. E-mail: jasmine.pvieira@gmail.com.

^{***} Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestra em Artes Visuais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Comunicação Social pela PUCRS. Professora, Doutora Titular na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pesquisadora e Orientadora no Programa de Pós-Graduação em Turismo na mesma universidade. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0363951380330385>. E-mail: susanagastal@gmail.com.

Introdução

Realizar o resgate histórico da “Festa da Colônia” e mostrar a importância do evento, na implantação dos Roteiros de Agroturismo em Gramado, são a proposta desta pesquisa. A partir da análise dos dados, foi possível identificar o propósito da criação dos Roteiros de Agroturismo, de que forma foram estruturados e como se apresentam atualmente, quando o colono e os produtos da agricultura familiar de Gramado parecem estar na pauta do dia da administração pública desse Município. Por fim, a pesquisa apresenta um dos roteiros de agroturismo oferecidos para visita por agências de viagens do País e pelas de receptivo local.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho foi a História Oral, técnica de coleta de dados baseada no depoimento oral, gravado, obtido por intermédio da interação com os entrevistados ou testemunhas dos acontecimentos relevantes à compreensão do objeto de pesquisa. A História Oral tem por finalidade o preenchimento de lacunas existentes na pesquisa documental ou mesmo na revisão bibliográfica de determinados fatos, e, assim, prestar serviços à comunidade científica por meio da socialização de seu produto. Conforme explica Haguette (1997), sempre existem alguns personagens cuja contribuição é imprescindível em uma pesquisa, daí o porquê de sua inclusão na lista de entrevistados. Foi o caso de Zulmira Foss, uma das idealizadoras do roteiro “Raízes Coloniais” e de sua filha Jaqueline Foss, hoje gestora do atrativo, ambas ouvidas para contribuir com a realização deste estudo.

O trabalho contemplou, ainda, a pesquisa documental em periódicos como o *Jornal de Gramado*, em especial as edições de 1985, e o *Jornal do Comércio*, além da pesquisa em referenciais bibliográficos e artigos científicos. Completam a investigação, uma entrevista por telefone com a secretária de Turismo de Gramado e a realização de uma visita ao roteiro “Raízes Coloniais”.

Aspectos históricos e culturais de Gramado – RS

Os primeiros habitantes de Gramado, assim como das demais regiões do Brasil, eram os índios. No entanto, conforme aponta a publicação “Raízes de Gramado – 40 anos (1995)”, as características étnicas presentes hoje, na região, se devem

à chegada, em 1875, de famílias luso-açorianas que ficaram conhecidas pela atividade que exerciam, o tropeirismo. Dentre esses tropeiros citam-se José Manuel Corrêa e Tristão José Francisco de Oliveira. Após a chegada dos luso-açorianos, em 1875, em Gramado, anos mais tarde vieram os germânicos – que desde 1824 chegaram a Porto Alegre e, dali, se instalaram em outros pontos da hoje Rota Romântica – seguidos dos italianos que chegaram ao Rio Grande do Sul a partir de 1875. (VARGAS, 2013, p. 57).

Nepomuceno (1995), citado por Vargas, na mesma publicação, descreve que não há conhecimento da presença de africanos escravos na localidade e afirma que

a descendência alemã e italiana predomina [sic] na formação da população gramadense. Mas, lá como em outras regiões do Estado, a cronologia é a mesma: primeiro os índios, posteriormente os lusos, após os alemães, italianos e demais etnias. (VARGAS, 2013, p. 359).

Localizada no Estado do Rio Grande do Sul, na macrorregião turística da Serra gaúcha, uma das mais visitadas do País, e na microrregião das Hortênsias, a cidade de Gramado tem sido reconhecida como um destino romântico por apresentar uma característica típica das regiões serranas: frio intenso, por vezes, episódios de neve no inverno e verões amenos. Embora o inverno seja sua melhor época, Gramado vem trabalhando a sazonalidade desse público, a fim de não comprometer a economia local. Nesse sentido, ainda na década de 1950, após o encerramento das atividades férreas, foi promovida à primeira edição da “Festa das Hortênsias”.

Além da busca pelo resgate dos visitantes, já seduzidos pelo Litoral, Gramado se reinventa nesse contexto. Surge a cultura do fazer chocolate, o reconhecimento de suas potencialidades, um investimento coletivo em prol do desenvolvimento turístico da cidade, bem como uma maior valorização da atividade num contexto social, como ocorreu em 1955, quando empreendedores locais em consonância com o surgimento de políticas públicas de fomento, começaram a pensar, novas festividades que pudessem manter o público anual. Tem início, também, a construção de hotéis de grande porte ou reformas nos já existentes para acolher ainda mais viajantes.

Em termos de hotelaria, em 1918, Henrique Bertolucci abriu o hotel que levaria seu nome, cujas instalações limitavam-se a duas camas de ferro e duas camas de lona. (KOHUT et al., 2000). Em 1930, João Fisch Sobrinho instalou o segundo hotel, e Bertolucci ampliou o seu, que passou a oferecer 50 quartos. Na

década de 1940, outros empreendedores investem no ramo hoteleiro. (CASAGRANDE, 2006). Interessante é notar que, em documento de 1941 (GRAMADO, 1987, p. 43), o Hotel Bertolucci destaca: “Não se aceitam doentes”, e o Hotel Fisch, afirma ser “próprio para veranistas e viajantes”, o que parece indicar o fim do turismo de saúde na cidade. O Fisch tinha capacidade para até 200 hóspedes com pensão completa, ou seja, incluídas as refeições. (DAROS, 2000). Sobre esse período, Behrend comenta que

Gramado era uma pequena Vila, mais habitada por italianos do que alemães e possuía quatro hotéis que ficavam em sequência na Avenida Borges de Medeiros, partindo do Quiosque da Praça, onde ficava o Hotel Fisch, depois o Candiago, no lugar do Serra Azul, seguindo pelo Hotel Bertolucci e terminando com o Hotel Sperb. (1999, p. 189).

Na busca por explorar o cenário turístico em que o Município se encontra na atualidade, destacam-se, de acordo com o *website* da Prefeitura Municipal de Gramado, os atrativos:

- *Museus*: Museu Gramado – minerais e pedras preciosas, *Hollywood Dream Cars*, *Harley Motor Show*, Espaço Cultural Museu do Trem, *Fragram Dreamland* – Museu do perfume, Museu Medieval – brasões e cutelarias em geral;
- *Igrejas*: Igreja do Relógio (templo do apóstolo Paulo) e Igreja São Pedro;
- *Parques Temáticos*: Mundo Encantado, *Paintball Adventure*, Parque Knorr – Aldeia do Papai Noel, Minimundo, Reino do Chocolate – Caracol Chocolates, *Snowland*, Parque do Gaúcho, Algum Lugar... Parque Temático, A Mina, Alemanha Encantada e Gramadozoo;
- *Parques*: Lago Joaquina Rita Bier, *Le Jardin* Parque de Lavanda, Parque Tomasini e Lago Negro.

A importância do turismo para a economia de Gramado é demonstrada pela existência de uma grande quantidade de meios de hospedagem. Segundo dados da Secretaria de Turismo, Gramado concentra cerca de 60% da oferta regional de 25 mil leitos.

Conforme informações da Secretaria de Turismo, Gramado vem sendo um destino requisitado por seu clima temperado, belezas naturais exuberantes e investimento em infraestrutura e equipamentos turísticos, fatores decisivos para a escolha de um destino. Além, é claro, da gastronomia, a única que oferece o chocolate caseiro, as culinárias alemã e italiana, o famoso café colonial e diversas opções de *fondue*.

Gramado remonta à própria história num cenário pitoresco que remete às suas origens. Possui casas em estilo arquitetônico enxaimel, um povo hospitaleiro e acolhedor que parece ter decidido, de forma muito homogênea, em ser uma cidade turística. O Município possui uma infraestrutura preparada para a demanda, que busca por inovação e qualidade constantemente. É referência por seus eventos como “Festival de Cinema”, “Natal Luz”, “Chocofest”, entre outros eventos corporativos que acontecem ao longo de todo o ano em seus bem-estruturados Centros de Convenções. A cidade recebe, em média 6 milhões de turistas ao ano, segundo informações da atual Secretária Municipal de Turismo, Rubia Frizzo, e dispõe de inúmeros equipamentos de gastronomia que podem ser classificados como: *bistrots*, lanches e cafés, *buffet* a quilo, caças nobres, café colonial, carnes do Conesul, churrascarias, comida campeira, comida caseira, cozinhas: alemã, brasileira, francesa, internacional, italiana, oriental, japonesa, mediterrânea, suíça, galeterias, grelhados, pizzarias, sanduicherias e casas de sopas.

A “Festa da Colônia”

A “Festa da Colônia”, evento consolidado que compõe o calendário de atrativos turísticos do Município de Gramado, teve sua primeira edição organizada em 1985. A festa surgiu por iniciativa do Poder Público que necessitava de uma nova atração para outro evento que, à época estava em sua 11ª edição e apresentava sinais de enfraquecimento turístico. A “Festa das Hortênsias” fazia parte do calendário turístico bianual do Município desde 1958, sempre realizada no verão, período de floração da hortênsia, espécie de planta ornamental cultivada na região. Época considerada como de baixa sazonalidade para o turismo na Serra gaúcha que tem, nas temperaturas amenas e nos episódios de neve no inverno, um grande aliado do fluxo de visitação da cidade. Esse evento promoveu, nacionalmente, o nome de Gramado, e foi o berço de outros atrativos turísticos do Município como o “Natal Luz”, que surgiu em 1986 como parte da programação da 12ª “Festa das Hortênsias”. Após 12 edições, a festa teve seu ciclo encerrado, mas, devido à sua importância em revelar e consolidar atratividades, o evento é considerado um legado na história do turismo organizado do Rio Grande do Sul.

Em 1985, o então prefeito de Gramado, Pedro Henrique Bertolucci, motivado pelo sucesso de outra festa realizada na Serra gaúcha, a “Festa da Uva”

da cidade de Caxias do Sul-RS, que atraía uma grande quantidade de visitantes, vislumbrou, na utilização de uma temática ligada às tradições rurais, um diferencial para inovar a “Festa das Hortênsias”. Bertolucci havia participado de uma confraternização organizada pelos agricultores descendentes de italianos e alemães que vivem na área rural de Gramado. O encontro, chamado de “Festa das Frutas”, foi realizado na localidade de Linha Bonita, em 1984, e demonstrou um grande potencial para divertir os participantes com a música e a gastronomia dos colonos da região. O Poder Público percebeu que, naquela confraternização – comum no interior das localidades colonizadas – havia uma cultura genuína que deveria ser preservada em sua originalidade, algo raro de se encontrar nas manifestações de grandes centros urbanos, já na década de 1980. A ideia dos organizadores do evento era, então, trazer a colônia para a cidade como forma de prestigiar os agricultores e despertar a curiosidade e o interesse dos visitantes. Para os colonos, além do orgulho em demonstrar sua cultura, participar da feira era uma oportunidade de aumentar a renda familiar com a venda de sua produção.

A “Festa da Colônia” nasce, então, como um cenário dentro da “Festa das Hortênsias”. Cabe destacar que a iniciativa dos colonos em expor seus produtos pela primeira vez foi uma forma de vincular a cultura da colônia com o turismo, uma vez que o evento, na época, era um atrativo turístico do Município. (NEGRINE; BRADACZ, 2006). O cenário, montado na área da Prefeitura Municipal, no Pavilhão de Esportes, contou com a construção de 13 estandes, cada um representando uma sociedade de colonos do interior do Município. A inovação trouxe para o evento um visual diferente que apresentava roupas étnicas, um jeito diferente de falar e, principalmente, um aroma que conquistou os visitantes. Quem compareceu à festa pôde deleitar-se com a comercialização de pães e cucas, vendidos ainda quentes, produzidos em nove fornos durante o evento.

Conforme Negrine e Bradacz (2006), os estandes ofereciam a produção colonial dos agricultores dessas sociedades, tais como: queijo, linguiça, milho, feijão e um sortimento de frutas, e, na cozinha – outro cenário construído para o evento – era possível degustar pratos típicos da culinária tradicional dos imigrantes italianos e alemães. Os autores afirmam que um dos pontos positivos fundamentais na consolidação da história da “Festa da Colônia” foi a isenção de cobrança de ingresso desde sua primeira edição, quando ainda era apenas um cenário. A edição de 18 de janeiro de 1985 do *Jornal de Gramado*, relata que os

colonos mostraram aos turistas e visitantes os jogos e a música tradicionais que caracterizam suas origens. Um dos momentos de maior divertimento do evento foi o desfile de carretas puxadas por parelha de bois.

O sucesso da iniciativa superou as expectativas dos organizadores tanto pelo fluxo de público quanto pelo alto índice de comercialização de produtos nos estandes. Uma avaliação tão positiva que acabou por emancipar a “Festa da Colônia” a partir de 1986, por sua singularidade, pela simbologia que carrega e pelo valor cultural que possui. Desde então, o evento passaria a ser realizado bianualmente, até 1998. Nesse mesmo ano, surge o que parecia ser uma ampliação da possibilidade de entretenimento para os visitantes da “Festa da Colônia”. Os turistas foram convidados a realizar um passeio pelo Vale do Quilombo, onde ainda residiam alguns dos descendentes dos colonizadores da região que cultivavam hábitos e tradições. O passeio ficou conhecido como “Um Mergulho no Vale”, e, mesmo após 29 anos, algumas modificações na estrutura e a profissionalização do processo, é possível realizar o trajeto que agora se denomina “Roteiro Tour no Vale”.

Roteiros de Agroturismo

A agricultura foi a base da sustentação dos colonizadores europeus que chegaram a partir de 1875, em Gramado e, atualmente, a agroindústria tem grande destaque na economia local, uma vez que emprega famílias inteiras – de imigrantes italianos e alemães em sua maioria – em cerca de cem agroindústrias que produzem mel, geleia, vinho, queijo, grapa, pão caseiro, cuca, entre outros produtos coloniais. A raiz histórica e a simbologia expressa na cultura dos colonos vieram a impulsionar um novo nicho turístico que, consequentemente, fomenta a agroindústria, por meio dos “Roteiros de Agroturismo”. Os passeios que buscam valorizar a cultura do homem do campo, tornaram a cidade da Serra gaúcha, conhecida nacionalmente por atrativos como “Natal Luz”, “Festival de Cinema” e “Parques Temáticos” em uma referência em agroturismo. Segundo levantamento da Prefeitura, em 2015 as agroindústrias legalizadas pelo governo municipal faturaram juntas 2 milhões de reais. A Casa do Colono faturou, sozinha, nesse mesmo período, uma média de 90 mil reais/mês, ou seja, a metade do faturamento total da cidade no ano. A secretária municipal da Fazenda de Gramado, na época desse levantamento, Sônia Molon, afirmou que

cada turista deixa, em média, 350 reais no comércio local, e que o tempo de estadia nos hotéis aumentou em um dia e meio, devido aos passeios rurais.

De acordo com o Ministério do Turismo (2007 p. 13), um roteiro turístico pode ser conceituado como “um itinerário caracterizado por um ou mais elementos que lhe conferem identidade, definido e estruturado para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização turística das localidades que formam o roteiro”. Partindo da definição anterior, pode-se dizer que a roteirização turística é o processo que visa a propor, aos diversos sujeitos envolvidos com o turismo, orientações para a constituição dos roteiros turísticos. Essas orientações vão auxiliar na integração e organização de atrativos, equipamentos, serviços turísticos e infraestrutura de apoio ao turismo, resultando na consolidação dos produtos de uma determinada região. É, portanto, um trabalho conjunto e, segundo Negrine e Bradacz (2006), a determinação dos organizadores em inovar, a valorização dos agricultores da região e as experiências bem-sucedidas da “Festa da Colônia” foram decisivas para a criação dos “Roteiros de Agroturismo”.

Dessa forma, entende-se que a origem dos roteiros está ligada à ideia de resgatar e valorizar as raízes da colonização, com traços marcantes nas características do Município e promover o desenvolvimento econômico (como segunda atividade) das propriedades de agricultura familiar. Tem-se, então, o início da operação com os roteiros a partir de 1998, quando um pequeno grupo de agricultores reconhece o quão bem-sucedida havia se tornado a participação na “Festa da Colônia” e decidem apostar no promissor desenvolvimento da atividade turística, com um viés diferenciado do que era ofertado em Gramado; um planejamento que envolveu a comunidade local, a Prefeitura Municipal e a consultoria de entidades com o Sebrae e a Emater.

Atualmente, Gramado oferece seis roteiros distintos, e todos eles têm início no mesmo local de partida; a Praça das Etnias. Situada no centro de Gramado, a praça é formada por uma casa alemã, uma italiana e uma portuguesa que enaltecem as origens da colonização de Gramado. Os roteiros podem ser visitados de 2ª-feira a domingo, mas seguem uma ordem de programação para que os agricultores consigam conciliar a atividade turística com a rotina de trabalho nas propriedades agrícolas. A programação também é uma tentativa de distribuir o fluxo de visitação, equiparar o lucro de cada roteiro e manter a oferta de agroturismo de forma ininterrupta em Gramado.

Os roteiros têm capacidade para receber grupos com até 40 pessoas por visita, mediante agendamento, com cobrança de ingresso cujo valor varia de acordo com a época do ano (de 43 a 98 reais por pessoa). As visitas levam cerca de 3 a 4 horas, e o valor do ingresso é o mesmo, independente do roteiro escolhido pelo grupo. O tempo de visita também foi planejado de forma a ocupar apenas um turno dos turistas, porque o destino Gramado possui uma grande oferta de atrativos o que, por muitas vezes, pode dificultar a decisão dos visitantes sobre o que visitar em pouco tempo. De acordo com informações de Jaqueline Foss, gestora do roteiro “Raízes Coloniais”, os roteiros não recebem nenhum auxílio financeiro da Prefeitura Municipal, exceto a impressão de material gráfico de divulgação e o apoio para distribuição nos Centros de Informações Turísticas da cidade.

Roteiro “Raízes Coloniais”

Idealizado em 1999, o roteiro “Raízes Coloniais” nasceu da iniciativa de Zulmira Foss, professora aposentada, em época recente moradora do interior, que sempre teve paixão pelos doces que produzia artesanalmente com os cultivos da propriedade da família para vender às colegas de trabalho. Zulmira relata que, após a mudança para a zona rural, percebeu a necessidade de ampliar a comercialização para que mais pessoas conhecessem seus doces e, conseqüentemente, valorizassem a produção rural da propriedade de forma a aumentar o rendimento familiar. A ideia do roteiro surgiu, então, da necessidade de tornar visível o que é produzido na colônia e, por intermédio de uma conversa com uma representante da Emater, Zulmira afirma ter sanado as dúvidas sobre como seria possível abrir o espaço para o turismo. A partir daí, foram muitas reuniões e ações conjuntas com a comunidade local para que, entre 1997 e 1999, o roteiro se consolidasse como uma alternativa de agroturismo, pioneiro nesse segmento, na cidade de Gramado. Embora a Emater seja responsável por promover o desenvolvimento rural, a consultoria foi prestada informalmente, e a participação de uma representante da entidade, essencial à elaboração do roteiro, se deu por laços de relacionamento pessoal. Uma vez reconhecidas as possibilidades de desenvolvimento da atividade turística, em uma trajetória de muitas desistências por parte de alguns empreendimentos rurais, a união de cinco propriedades deu forma ao que se consolidou como roteiro “Raízes Coloniais”.

O roteiro contempla as Linhas Bonita e Nova, na zona rural do município, há cerca de 5 Km de distância do centro da cidade. Zulmira conta que o roteiro recebeu esse nome (Raízes Coloniais), porque é um passeio realizado nas primeiras comunidades que deram origem ao Município de Gramado.

O tipo de turismo praticado pode ser classificado como *agroturismo* que, de acordo com Riveros e Blanco (2003, p. 11), é “aquele que oferece al turista la posibilidad de conocer y experimentar de manera directa con los procesos de producción de las fincas agropecuarias y las agroindustrias, culminando con la degustación de los productos.”

Os atrativos que compõem o roteiro são propriedades rurais particulares, em sua maioria produtoras agrícolas, essencialmente de frutíferos e leguminosos, que veem no turismo uma forma de renda alternativa, sem focar sua dependência financeira exclusiva no fluxo turístico. Portanto, seu funcionamento depende do associativismo, uma vez que as propriedades se registraram como associação e, por intermédio da Prefeitura, fornecem notas fiscais com finalidade turística. Salienta-se que não recebem nenhum tipo de incentivo público, e que os investimentos e a manutenção do roteiro são feitos de forma privada.

O roteiro recebe grupos todas as 4^{as}, 5^a-feiras e sábados, mediante agendamento. Conforme relata Zulmira, o valor arrecadado é destinado a cobrir os gastos com a manutenção dos espaços e a alimentação oferecida. A comunidade presta todo serviço ao visitante, desde o receptivo até a produção de *souvenirs* que podem ser adquiridos nas propriedades. Para evitar que uma ou outra lucre mais com as visitas, foi necessário equiparar a produção e chegar a um consenso quanto aos *souvenirs*: o que é produzido e vendido em uma propriedade, não pode ser oferecido pelas demais que compõem o roteiro. Dessa forma, a economia movimenta-se para todos.

A atual gestão do roteiro está sob a responsabilidade da filha mais jovem (Jaqueline) do casal Foss. Ela responde pelo roteiro e viabiliza os passeios, é responsável pelos agendamentos e mantém os demais sujeitos envolvidos informados sobre a quantidade de grupos por semana, horários e número de visitantes. Na opinião de Jaqueline, centralizar as informações é uma forma de manter o roteiro organizado e dinâmico, uma vez que a atividade primária demanda tempo das famílias, que não podem deter-se somente no fluxo turístico nas propriedades.

O roteiro iniciou sua operação há cerca de 18 anos, e seus principais canais de divulgação são redes sociais como *Facebook*, o *site* oficial do roteiro e a divulgação “boca a boca”. Com o passar dos anos, o roteiro elevou, significativamente, o número de excursões e, atualmente, o “Raízes Coloniais” recebe uma média de 4 mil visitantes ao mês, com capacidade para receber até cinco grupos simultaneamente. Esse crescimento é atribuído, em parte, à participação constante dos gestores em eventos que ocorrem no Município e na região, oportunidades ímpares para divulgação do produto. O contato com as operadoras foi estabelecido em longo prazo. Jaqueline diz que, neste momento, existem contratos com operadoras como a CVC, a agência do Sesc (por meio de licitação) e outras agências de receptivo local que comercializam o roteiro para grupos de turistas como uma programação paralela aos eventos da cidade.

Atrativos do roteiro “Raízes Coloniais”

Construída de madeira sobre um porão de pedras onde até hoje são conservados vinhos, queijos e salames, a “Casa Centenária” mistura-se com a história de Gramado. Observa-se, na construção, as madeiras inteiras, serradas e usadas no sentido do comprimento do pinheiro, em conformidade com a técnica utilizada no início da colonização da região. Recebidos pela proprietária Elizabeta Ferrari, os visitantes encantam-se com a arquitetura, contemplam uma vista panorâmica da casa, posam para fotos do grupo e podem adquirir cartões-postais e camisetas com a paisagem da propriedade.

Fundado em 1920, o “Moinho Cavichion”, segunda parada do roteiro, é uma típica construção italiana, de pedras e madeira, onde a história de Gramado é contada de um jeito descontraído pelos anfitriões. Produtos coloniais como bolachas e outras guloseimas são comercializados pela família. A imensa roda-d’água em frente da casa serve de cenário para fotos de recordação dos turistas.

A bebida típica do Rio Grande do Sul ganha destaque na terceira parada, na “Ervateira Marcon”. No local, a hospitalidade é apresentada aos turistas, já na chegada, em forma de uma cuia de chimarrão. No interior da casa, é possível conhecer o processo de produção de erva-mate do empreendimento, que, desde sua fundação, teve seu sistema construído pela família Marcon.

Nelson Fioreze, colecionador de peças antigas há mais de 40 anos, idealizou o “Museu Fioreze”, depois que ganhou do seu avô – imigrante italiano – uma pequena foice da qual nunca se desfez. Desde pequeno, reúne

ferramentas, utensílios e objetos que fazem alusão à imigração italiana no Brasil. De forma bem-humorada, ele e a esposa Natalina Fioreze, conduzem os visitantes ao museu, o quarto atrativo do roteiro, contando a história de algumas relíquias. Na propriedade, acontece, ainda, uma visita à “farmácia”, assim chamada por Natalina, por ser o local onde se pode degustar vinhos, grasas e licores.

Com uma recepção temática e entusiasmada, o roteiro finaliza na propriedade da Família Foss com um café servido na extensa mesa do galpão. O cheiro de pães caseiros, geleias de frutas, manteiga, salames e queijos aguça o paladar dos visitantes, que são recebidos por Zulmira Foss, a matriarca, ao som de músicas italianas. Uma forma de encantar pela história da colonização de Gramado e de levar consigo produtos coloniais produzidos pela família.

Considerações finais

As festas populares, hoje em dia, são comuns e, não raro, criticadas pelo que seria sua falta de autenticidade em relação às culturas locais que as originam. A busca pelo modelo das feiras mundiais acabou por transformar em processos de espetacularização alguns eventos ditos tradicionais. O objetivo da comercialização a qualquer preço e as atrações capazes de mobilizar grandes multidões para os eventos descaracterizam culturas com supostas inovações e deixam de lado a simplicidade e a originalidade do festejar.

A “Festa da Colônia”, que possui uma tradição relativamente recente, é um interessante exemplo da dinâmica que se estabelece entre tradição e modernidade. Nessa festividade, percebe-se a cultura local na culinária, nas danças, nas vestimentas, nas celebrações. Um acontecimento de muita relevância para a valorização de uma identidade e para gerar o sentimento de pertencimento ao grupo em contraposição aos *outros*, aos influxos dessa cultura mais aberta ao mundo. Com o advento da globalização, alguns estudiosos presumiram que a cultura global massificada iria sobrepor-se às culturas locais, tornando todas homogêneas. (HALL, 1997). Porém, o que tem ocorrido com grande frequência é a valorização das culturas locais, pela atração que as diferenças causam, o que faz das festas populares momentos de afirmação e de preservação da identidade e da cultura das comunidades. Foram exatamente esses sentimentos de pertencimento e retorno às origens, presentes na “Festa da Colônia”, que despertaram o interesse dos visitantes e acabaram por gerar

um fluxo turístico que ultrapassou os limites de tempo-espço impostos por um evento e motivaram a criação dos Roteiros de Agroturismo em Gramado.

A partir da análise de um dos atrativos, o roteiro “Raízes Coloniais”, teve sua gênese na “Festa da Colônia”. Foi possível constatar que o mapeamento das informações e a dificuldade encontrada principalmente com relação à localização do roteiro em ferramentas como *Google* mapas, tornam evidente a necessidade de um planejamento estratégico dos espaços, pensando, principalmente, nas necessidades básicas da demanda crescente. Os roteiros, embora derivados de uma festa temática adaptada ao imaginário com o objetivo de entretenimento, devem expressar uma realidade, e não ser um produto de espetacularização. Entende-se que o sucesso dos roteiros está vinculado aos fatores históricos e culturais que geram estranheza nos visitantes, proporcionam vivências singulares e favorecem o desenvolvimento econômico das propriedades por intermédio da atividade turística. Porém, os roteiros, em especial os rurais, precisam estar aptos a receber a demanda por intermédio de um planejamento turístico.¹ Principalmente porque o próprio conceito de roteiro turístico pressupõe que ele deve ser “caracterizado por um ou mais elementos que lhe conferem identidade, definidos e estruturados para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização turística”. Um trabalho que só será bem-sucedido se envolver todos os *stakeholders*² comprometidos com o processo, ou seja, a comunidade local, a administração pública, o terceiro-setor, os veículos de comunicação, entre outros.

O que se verifica, no destino pesquisado, é que não existe a articulação necessária entre esses atores e que, portanto, o acesso ao roteiro “Raízes Coloniais” se dá mais por acidente do que por planejamento de viagem, uma vez que o núcleo receptor, a zona urbana de Gramado, registra um grande número de turistas ao ano e, conseqüentemente, uma parcela significativa deles acaba descobrindo o roteiro. Negrine e Bradacz (2006), afirmam que o trabalho conjunto entre Poder Público e comunidade local foi decisivo para a criação e a consolidação da “Festa da Colônia”, mas cita de maneira clara que as dificuldades de articulação eram um entrave, já em 1990, quando os colonos

¹ Planejamento turístico, conforme Russchmann (1999, p. 83), é “uma atividade que envolve a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos”, ou de acordo com Barreto (1999, p. 13), “é uma atividade, não é algo estático, é um devir, um acontecer de muitos fatores concomitantes que têm que ser coordenados para se alcançar um objetivo que está em outro tempo”.

² Palavra da língua inglesa que pode ser traduzida como “partes interessadas” e que foi incorporada ao vocabulário técnico português, em especial, quando se refere a questões de gestão, *marketing* e administração.

lançaram a ideia de comercializar o ano todo seus produtos no núcleo urbano da cidade. Esse fato só ocorreu 13 anos mais tarde com a construção da “Casa do Colono”, na Praça das Etnias.

No que se refere ao roteiro como um produto turístico, tem-se que o envolvimento das famílias na gestão de seu próprio negócio é de suma importância para seu bom funcionamento. O fato de o roteiro ter sido pensado como um ato de cooperação e complementaridade, de modo independente pela comunidade local, sinaliza a pré-disposição em acreditar no turismo como um processo econômico benéfico à atividade primária dos colonos, além de estabelecer independência financeira com relação ao Poder Público, que deveria ser responsável, essencialmente, pela manutenção das estradas, pela concepção de sinalização turística na localidade e pela promoção do destino Gramado em sua totalidade.

Referências

BARRETO, M. **Manual de iniciação ao estudo de turismo**. Campinas: Papirus, 1999.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística. Brasília, DF, 2007.

_____. **Cores do Brasil**. 2005. Disponível em <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Plano_Cores_Brasil.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2016.

GASTAL, S.; MACHIAVELLI, M.; GUTERRES, L. Festa Temática: da tradição à modernidade. **Revista Turismo em Análise**, v. 24, n. 2, p. 432, 2013.

GASTAL, S. **Alegorias urbanas: o passado como subterfúgio: tempo, espaço e visualidade na pós-modernidade**. São Paulo: Papirus, 2006.

GRAMADO, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Educação. **Simplemente Gramado**, Gramado: Prefeitura Municipal, 1987.

_____. **Raízes de Gramado**. Gramado: Prefeitura Municipal, 1999.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

NEGRINE, A.; BRADACZ, L. **Cultura, lazer e turismo: a Festa da Colônia de Gramado/RS – 1985-2006**. Porto Alegre: Edição dos Autores. 2006.

RIBEIRO, C. M. P. **A Celebração da Festa: conhecer e de dar a conhecer a própria identidade**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1998.

_____. **Festa & identidade: como se fez a Festa da Uva**. Caxias do Sul: EducS, 2002.

RIVEROS, H.; BLANCO, M. ***El agroturismo, una alternativa para revalorizar la agroindustria rural como mecanismo de desarrollo local: documento técnico***. Lima, Peru: IICA Prodar, 2003. ISSN 0534-5391.

RUSSCHMANN, D. V. M. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. São Paulo: Papirus, 1999.

HALL, Stuart. **Identidades culturais na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 1997.

VARGAS, D. P. de; GASTAL, S. **Chocolate e turismo: o percurso histórico em Gramado, RS**. 2015. **Revista Turismo: Visão e Ação**. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/rtva/article/view/7702/4402>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

VARGAS, D. P. de. **Turismo e imaginário: o percurso histórico do chocolate em Gramado (RS)**. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/jspui/bitstream/11338/747/1/Dissertacao%20Daniela%20Pereira%20de%20Vargas.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

AGROTURISMO GRAMADO. Disponível em: <<http://www.roteirosdeagroturismo.com.br/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430910&search=rio-grande-do-sul|gramado>>. Acesso em: 11 set. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAMADO. *Site oficial*. Disponível em: <<http://www.gramado.rs.gov.br/>>. Acesso em: 11 set. 2017.

RAÍZES COLONIAIS. *Site oficial*. Disponível em: <<http://raizescoloniais.com.br/>>. Acesso em: 11 set. 2017.



A formação econômica do Município de Caxias do Sul – RS: uma interpretação a partir de registros municipais

The economic formation of the city of Caxias do Sul – RS: an interpretation based on municipal records

Vania Beatriz Merlotti Herédia*
Artur Vieira dos Santos**

Resumo: O estudo tem como objetivo refletir sobre a formação econômica de Caxias do Sul, a partir da criação do Município, em 1890. Os documentos oficiais, utilizados para fazer a análise descritiva sobre as atividades econômicas registradas, a partir de sua criação, mostram que os imigrantes italianos, que ocuparam o território localizado no Nordeste do estado, que constituiu a Colônia Caxias, carregavam uma série de conhecimentos técnicos, que utilizaram para criar os seus negócios. Além de serem beneficiados pelo acesso à terra, desenvolveram atividades econômicas, que abasteceram as colônias e, ao mesmo tempo, o mercado regional e até o nacional. As fontes utilizadas para o desenvolvimento deste estudo são o Registro de Indústrias e Profissões, localizado no Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami, em Caxias do Sul; os relatórios dos intendentes municipais e a publicação da imprensa local. Constata-se que colonos italianos investiram em atividades necessárias para o desenvolvimento da colônia, como as voltadas a atividades extrativas, às secundárias e terciárias. Nas primárias, geraram excedente de produção, transformando o fruto de seu trabalho em capital necessário à produção de artefatos e manufaturas, indispensáveis à agroindústria. O Município teve um desenvolvimento econômico seguindo o modelo clássico, e o registro das atividades econômicas é prova do mesmo.

Palavras-chave: Formação econômica. Colônia Caxias. História regional.

Abstract: The study aims to reflect on the economic formation of Caxias do Sul from the creation of the municipality in 1890. The official documents used to make the descriptive analysis on the economic activities registered in the municipality from its creation show that the Italian immigrants who occupied the territory located to the Northeast of the state, that constitutes the colony Caxias, carried a series of technical knowledge that they used to create their businesses. In addition to benefiting from access to land, they developed economic activities that supplied the colonies and at the same time the regional and even the national market. The sources used for the development of this studies are the Industry and Professions Registry, located in the João Spadari Adami Municipal Historic Archives in Caxias do Sul; the reports of the municipal Intendants and the local press. It is noticed that among the Italian settlers they invested in activities necessary for the development of the colony as the activities directed to extractive activities, for secondary and tertiary activities. In primary activities they generated surplus

* Doutora em História pela *Università degli Studi di Genova*, Itália. Professora Titular na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professora no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2028194865995189>. E-mail: vbmhered@ucs.br

** Aluno no curso de História da UCS. Bolsista BIC-UCS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5984846741140241>. E-mail: arturvs00@gmail.com

production, transforming the fruit of their labor into necessary capital for the production of artifacts and manufactures necessary for agroindustry. The municipality had an economic development following the classic model and the record of economic activities is proof of it.

Keywords: Economic formation. Colônia Caxias. Regional history.

Introdução

O Município de Caxias do Sul foi criado pelo Decreto 257 do governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 20 de junho de 1890,¹ assinado pelo então governador, General Cândido José da Costa. Desde 12 de abril de 1884, a Colônia Caxias fazia parte do Município de São Sebastião do Caí, conhecida como o quinto distrito daquele Município. Foi apenas em 1892, que Antônio Xavier da Luz assumiu a Intendência, nomeado pelo governo do estado.

A Colônia Caxias havia nascido em 1875 como “Núcleo Colonial dos Fundos de Nova Palmira” (ADAMI, 1970, p. 145), mas batizada com esse nome somente em 1877. Recebeu, a partir de 1876, imigrantes, que foram sendo distribuídos pelos encarregados da Diretoria de Terras e Colonização, responsáveis pela organização da colônia. Quando a colônia foi emancipada da condição de Colônia da Coroa Imperial brasileira, em 12 de abril de 1884, contava com 17 léguas quadradas e três sedes coloniais: Campo dos Bugres, Nova Trento e Nova Milano. (ADAMI, 1970, p. 158). Os impostos, nesse período, eram pagos a São Sebastião do Caí e, devido a algumas tensões entre colonos e a Câmara Municipal de São Sebastião do Caí, foi criado o cargo de administrador distrital que tinha a função de gerenciar as dívidas e os impostos do quinto distrito. Para tal cargo foi nomeado João Muratore. (ONZI et al., 2012, p. 20).

A partir da criação do Município, tornou-se necessário organizar uma série de serviços públicos, a qual registrasse as atividades econômicas que ocorriam no território sob sua responsabilidade. Inicialmente, o governo nomeou uma comissão para constituir a “Junta Governativa Municipal”, até que o intendente fosse designado. Essa comissão foi constituída por Ernesto Marsiay, Angelo Chittolina e Salvador Sartori, que tomaram posse no dia 2 de julho de 1890. (ONZI et al., 2012, p. 26). O primeiro Conselho Municipal eleito por voto direto, em 20

¹ Os chefes da “Comissão de Terras e Colocação de Colonos”, no período que antecede à criação do Município eram: Dr. Manoel Barata Góes (12-05-1884 a 29-9-1886); Dr. Henrique da Silva Guerra (29-09-1886 a 22-09-1888); Tranquillo Antônio da Silva, agrimensor e chefe interino; Dr. Carlos Leopoldo Ferreira (28-09-1888 a 31-05-1889); Dr. Francisco Xavier Gomes (2-06-1889 a 18-12-1889); Dr. Rafael Augusto Brandão (19-12-1889 a 10-01-1890); Bento de Lavra Pinto (11-01-1890 a 25-01-1890); Dr. Teodoro Tufesson (29-01-1890 a 1º-11-1890). (ADAMI, 1970, p. 152).

de outubro de 1891, era integrado por: “Ernesto Marsiaj, Hugo Luciano Ronca, Romano Lunardi, Agapito Conz, Salvador Sartori, Angelo Chittolina e Benjamin Cortes Rodrigues”. (ATA DE INSTALAÇÃO do Conselho Municipal).² Um ano depois da nomeação de Antônio Xavier da Luz, foi definido o Código de Posturas do Município, que organizava a legislação sobre o mesmo e definia o funcionamento de diversas instituições, que dariam vida ao próprio Município. Dentre essas normas, havia a determinação do pagamento de tributos, que incidiam sobre todas as transações econômicas, o que permitia estabelecer as condições de funcionamento, bem como o controle sobre as mesmas.

O Município havia sido dividido em 20 secções rurais que correspondiam, como diz Adami, “a 16 léguas coloniais, travessões a 6 da 9ª Léguas, ditos a 6 da 10ª Léguas, à Colônia Sertorina e Travessões Forqueta.” (ADAMI, 1970, p. 290). Segundo a Primeira Lei Orgânica do Município de Caxias, as divisas eram:

[...] ao norte, o rio das Antas; a leste Cima da Serra, de que se divide pelo rio S. Marcos, desde sua foz até o marco da fazenda do Souza, desse marco, sempre pela linha divisória da mesma fazenda até as terras de Nicolau Fredrich inclusive; ao sul, pelos confins dos lotes medidos e demarcados da ex-colônia Caxias, os quaes constituem os nucleos Louro e Forqueta; a oeste pela linha divisória desta mesma ex-colônia com a de D. Isabel, abrangendo a denominada Sertorina (12 out. 1892).

Os limites territoriais mostram a extensão do Município e permitem identificar a dimensão da área rural em relação à área urbana. No “Código de Posturas do Município de Santa Theresa de Caxias”, os limites urbanos são definidos, bem como as normas acerca das edificações especificam os diversos comportamentos esperados pelo Poder Público de seus cidadãos, priorizando a ordem pública por meio do estabelecimento dessas normas.

Registros das atividades econômicas do Município de Caxias a partir da sua criação

O Código de Posturas do Município foi criado em 5 de março de 1893 e passava a estabelecer as regras para o território que englobava. A instalação do município implicou medidas que deveriam ser assumidas pela Intendência, para definir valores, taxas, tributos territoriais, definições de competência,

² Disponível em: <<http://liquid.camaracaxias.rs.gov.br/LiquidWeb/App/View.aspx?c=18817>>. Acesso em: 23 set. 2017.

responsabilidades, proibições, direitos, deveres, obrigações institucionais, dentre tantas normas necessárias para administrá-lo. Situação que corrobora essa afirmação é a necessidade de o Município dispor de um “conjunto de pesos e medidas” para o serviço de aferição, uma vez que a produção era constituída de produtos que precisavam ser pesados e medidos como: uva, trigo, feijão, cevada, linho e frutas. (ADAMI, 1970, p. 283, n. 23).

Na correspondência encaminhada ao então governador do estado, General Cândido Costa, pelos responsáveis pela Junta Municipal de Caxias, discutindo valores e permissões ainda vinculado a São Sebastião do Caí, verifica-se a presença das “boticas”, cujas taxas eram de 40\$000, direcionadas a diversos negociantes de secos e molhados, nas quais era incluída a venda de “drogas” oficiais. Essa correspondência chama a atenção para dois aspectos: primeiro: na fundação do Município, por não existir um Código de Posturas próprio, a Junta Municipal pede permissão ao governador para usar o Código de São Sebastião do Caí até que o Município de Caxias aprovasse o seu; o segundo: o imposto sobre secos e molhados era distinto daquele da venda de “drogas” oficiais como a farmácia e a drogaria.

É oportuno referenciar que o imposto colonial, em 1890, foi definido por legislação aprovada em dezembro de 1890 pela Junta Municipal de Caxias. O imposto colonial referia-se à colônia como lote inteiro ou fração de lote, estabelecendo que

[...] todos os moradores e proprietários de terras nos distritos do município de Caxias são obrigados a pagar à Intendência Municipal o imposto municipal, o imposto anual de 3\$000, independente de qualquer outro imposto a que estão sujeitos, contanto que o título legal de aquisição do imóvel não seja inferior a 100\$000 quando tratar-se de fração de lote rústico (ADAMI, 1970, p. 289).

O Código de Posturas do Município evidenciava regras necessárias para manter a ordem no território e no que os representantes do Poder Legislativo acreditavam ser necessário para “regulamentar o comportamento das pessoas para o uso do espaço urbano e para a manutenção da ordem”. (ONZI et al., 2012, p. 31). Em março de 1891, o governo do Estado do Rio Grande do Sul define o valor de alguns tributos, como é o caso dos curtumes, das fábricas de cerveja, dos moinhos, das serrarias, etc. A definição dos tributos reflete a especialização da atividade econômica. “Os curtumes pagarão 20\$000. As fábricas de Cerveja 20\$000. Os moinhos conforme a sua colocação, e o número de mós que

empregar de 6\$000 a 18\$000. As serrarias distantes da povoação 12\$500.” (ADAMI, 1970, p. 290).

Na correspondência enviada à Intendência, registra-se que “tabernas” são consideradas casas de negócios segundo documento da Delegacia de Polícia na Vila de Santa Teresa de Caxias, em 21 de março de 1891.

Segundo o *Livro de Registros de Indústrias e Profissões* (1892), o Município de Caxias contava com uma série de atividades econômicas, localizadas tanto na sede como em seus distritos. É importante lembrar que a Colônia Caxias havia se tornado sede das colônias italianas situadas no Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, e com essa posição reconhecida como um forte entreposto comercial.

Quadro 1 — Estabelecimentos de comércio e serviços declarados em 1892³
Município de Caxias

RAMO	SETOR	Nº
Açougue	COMÉRCIO/SERVIÇOS	2
Agência lotérica	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Alambique	COMÉRCIO/SERVIÇOS	7
Alinhamento	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Botequim	COMÉRCIO/SERVIÇOS	6
Carreta	COMÉRCIO/SERVIÇOS	10
Cartório	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Imp. de gado	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Licença	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Negócio	COMÉRCIO/SERVIÇOS	13
Negócio de cerveja	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Negócio de varejo	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Padaria	COMÉRCIO/SERVIÇOS	3
Predial	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Relojoaria	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Sapataria	COMÉRCIO/SERVIÇOS	3
Venda de queijos	COMÉRCIO/SERVIÇOS	1
Venda de vinho	COMÉRCIO/SERVIÇOS	2

Fonte: Livro de Registros de Indústrias e Profissões do Município de Caxias do Sul. Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami, Caxias do Sul (2017). Elaborado por Artur Vieira (Bolsista BIC-UCS).

³ “A primeira Lei Orgânica do Município de Caxias foi aprovada pelo Conselho Municipal no dia 12 de outubro de 1892.” (ONZI et al., 2010, p. 29) e, a partir dela, são definidos os impostos, sendo que alterações Nos mesmos deveriam passar pela aprovação do Conselho.

Dessa forma, de acordo com o Quadro 1, o Município registra estabelecimentos comerciais, que mostram, nessa data, a riqueza do Município e a diversidade de produção. Dessas atividades comerciais, constata-se que a casa de negócios, considerada local de vendas, era uma atividade econômica prestigiada por aqueles que moravam na sede urbana, bem como pelos da zona rural. Era comum os colonos deixarem sua produção em casas de negócios para revenda. Era o comerciante que estabelecia os preços e fazia a negociação. Dentre as principais casas de negócios, os registros apontam a de Rodolfo Felix Laner⁴ e a de Vicente Rovea.

Ainda se tem registro dos *quiosches*, que eram localizados na praça central, onde seus proprietários comercializavam o excedente dos colonos: gêneros alimentícios, doces, frutas, instrumentos de trabalho e ainda tinham espaços de diversão como bar e bilhares. Os principais *quiosches* eram de propriedade de André Benetti, Adelino Sassi, Vitório Chitolina, Anúncio Ungaretti e Francisco Dal Prá. (ADAMI, 1970, p. 183-190). As normas que regiam os *quiosches*, quando os mesmos foram criados, implicava seguir as plantas que a Intendência Municipal aprovava, seguindo suas exigências, que incluíam: a criação de jardins com vistas a enfeitar o local onde seriam instalados; manter limpo e cercado o jardim, bem como estar aberto o estabelecimento todos os dias. (ADAMI, 1970, p. 191).

No Quadro 1 aparece a presença de uma casa lotérica, em 1892. É oportuno citar que, no Código de Posturas, no Capítulo XI, art. 84, são definidas as regras para loterias, rifas e leilões. As multas dos que não seguiam o previsto, quanto às rifas e aos leilões, chegavam a 50% do valor daquilo que era rifado ou leiloadado.⁵ Nesse mesmo quadro, há o registro de locais de tavolagem e de jogos. No código, são esclarecidos os jogos que eram permitidos e os proibidos. “São permitidos como passatempo os jogos lícitos, como o da bola, o solo, o dobelon e outros semelhantes” (CÓDIGO DE POSTURA, 1893, p. 12) e “é proibido toda espécie de roleta, o nove, o trinta e um, o sete e meio e todo o jogo em que o ganho e a perda dependam exclusivamente da sorte”.

Quanto aos serviços que dizem respeito à saúde pública, o Código de Posturas previa que o médico tivesse uma licença dada pela Intendência, para exercer a profissão e, caso não seguisse as normas, a multa seria de 15\$000. (CÓDIGO DE POSTURAS, 1893, p. 15). Logo, o Município pôde contar com médico e

⁴ Rodolfo Felix Laner foi presidente da Junta Governativa, substituindo Ernesto Marsiaj, até 15 de dezembro de 1891.

⁵ Disponível em: <<http://liquid.camaracaxias.rs.gov.br/LiquidWeb/App/View.aspx?c=18712&p=13&Miniatura=false&Texto=false>>. Acesso em: 23 set. 2017.

também farmácias e boticas, como previsto no art. 118. Nesse artigo, a lei previa: “Vender remédios ou substancias medicamentosas que só devem ser preparadas nas pharmacies e boticas — Multa 20\$000.” Constata-se que, por meio de correspondências à Intendência, houve a solicitação de abertura de mais uma farmácia, com o argumento de que o território era vasto, e que muitos tinham dificuldade de apenas dispor de produtos manipulados. (ADAMI, 1970, p. 282). Nesse sentido, alguns moradores demonstravam certo descontentamento em relação ao fato de haver apenas um farmacêutico oficial.

No Quadro 1, o Município, em 1892, possuía três padarias. Segundo o Código de Posturas (1893, p. 15), no Capítulo XV, que trata das padarias, “fabricar e vender pão de farinha deteriorada ou falsificada, não empregar todo asseio na sua manipulação, não envolvê-lo em toalhas limpas, quer em balaies, taboleiros ou nos balcões — multa de 10\$000”. No que diz respeito às padarias, constata-se preocupação com o aspecto da limpeza e da saúde públicas. O mesmo se refere aos açougues, e o código prevê multas de 12\$000 por falta de asseio, por expor “carnes em começo de putrefação ou de rez cansada ou em adiantado estado de prenhez”, às de 50\$000 quando se referia à venda de carne de rês morta por enfermidades. No ano de 1892, o Município dispunha de dois açougues registrados.

Quanto ao comércio, o Código de Posturas é muito claro. Alerta à população que, para a abertura de qualquer tipo de negócio, é necessário haver permissão da Intendência e ter à disposição pesos e medidas, necessários para realizar a atividade, protegendo a população de prejuízos, que as medidas pudessem promover ao cidadão comum. Para o comércio ambulante, era necessário ter licença e pagar o imposto municipal. Quanto à atividade de aferição, era importante seguir as datas que a Intendência estabelecia para promover tal fim.

Segundo Seyferth, o desenvolvimento econômico e o aumento da população de cada vila

[...] permitiram o aparecimento de inúmeras pequenas indústrias de base familiar. Mas a maioria desses estabelecimentos constituía-se de engenhos de transformação da produção agrícola, pequenas fábricas de charutos, de vinagre, destilarias, cervejarias, curtumes, carpintarias, fábricas de conservas, além de um grande número de pessoas trabalhando individualmente em suas oficinas nos fundos das suas residências. (1990, p. 41- 42).

Os núcleos coloniais tinham sua sede urbana, e os lotes rurais faziam parte da configuração de cada núcleo. O abastecimento se dava na sede do núcleo e, no caso da Colônia Caxias, as casas comerciais faziam também papel de fornecimento de crédito, na medida em que os colonos deixavam seus produtos para venda e compravam o necessário. Eram as casas de comércio que controlavam as atividades econômicas.

Roche (1969, p. 422), ao tratar da colonização alemã, diz que eram os comerciantes que definiam “os investimentos de capitais em atividades manufatureiras e mesmo industriais”. O comerciante tinha um papel fundamental no controle das atividades econômicas, mas também exercia uma função política, já que lidava com os bens dos colonos e os aconselhava nos negócios. Muitos comerciantes foram presidentes da Associação Comercial de Caxias (HERÉDIA, 2007) e tiveram vinculação com cargos públicos.

O Município de Caxias, em 1892, já tinha toda a infraestrutura para o futuro desenvolvimento industrial, pela diversidade de estabelecimentos de que dispunha. Exemplo dessa diversificação especializada encontra-se nos ramos de atividades, tais como: “serrarias, moinhos, curtumes, fábricas de cerveja, licores, de gazosa, chapéus, fábrica de pó de inseticida, ferrarias, funilarias, marcenarias, sapatarias, alfaiatarias, tanoarias, selarias, lombilharias, alambiques, teares e muitas casas de comércio”. (PELLANDA, 1950 apud HERÉDIA, 1997, p. 68).

Quadro 2 – Estabelecimentos industriais declarados em 1892 – Município de Caxias

RAMOS	SETOR	NÚMEROS
Alfaiataria	Indústria	1
Cervejaria	Indústria	2
Curtume	Indústria	2
Fábrica de cestos	Indústria	1
Ferraria	Indústria	7
Funilaria	Indústria	1
Marcenaria	Indústria	1
Moinho	Indústria	16
Olaria	Indústria	1
Selaria	Indústria	2
Fabrica de pó de inseticida	Indústria	1

Fonte: Livro de Registros de Indústrias e Profissões do Município de Caxias do Sul. Arquivo Histórico Municipal João Spadari Adami, Caxias do Sul (2017). Elaborado por Artur Vieira (Bolsista BIC-UCS).

Constata-se que os habitantes fabricavam produtos necessários ao desenvolvimento local e criaram oficinas especializadas para atender às demandas da própria zona colonial italiana tais como: selas para o transporte a cavalo; instrumentos para o domínio dos animais, para as carretas, para o plantio, para a produção de vinho e para o trabalho com a terra. A produção de enxadas, arreios, picaretas, serras, produtos de montaria, para alambiques, entre tantos outros, são exemplos dessa diversificação.

Considerações finais

O estudo traz uma série de dados sobre a organização inicial da Colônia Caxias, quando a mesma se transforma em Município. Mostra que a Colônia Caxias sempre foi um ponto de referência em relação às demais colônias italianas e se tornou, em pouco tempo, um forte entreposto comercial, onde as atividades comerciais abasteciam a zona de colonização italiana no Rio Grande do Sul.

Segundo Seyferth (1990, p. 24), as áreas coloniais concentram atividades que podem ser descritas como “tradicionais da aldeia camponesa”. Para essa autora (1990, p. 24) “a unidade econômica e social básica do sistema não é o povoado, nem mesmo as vilas, ou cidades maiores que se desenvolveram a partir dos núcleos coloniais”. Chama a atenção que o centro da produção está na “pequena propriedade policultora”, cujo trabalho é realizado pela família.

O raciocínio descrito por Seyferth (1990) realça que a unidade econômica se encontra na pequena propriedade, denominada de colônia, que “é concebida como um microcosmo auto-suficiente na visão dos imigrantes e de seus descendentes”. (p. 25). Nesse sentido, a atividade agrícola promove a economia de subsistência, e o excedente econômico, a possibilidade de troca. O comerciante assume o controle da atividade econômica, sendo que as casas comerciais urbanas “possuíam o monopólio dos preços, do transporte e até do crédito”. (SEYFERTH, 1990, p. 42).

As etapas que a economia do imigrante promoveu, para atingir, mais tarde, a fase industrial, estão postas nos dois quadros que o estudo elabora. O acesso à terra fez com que os colonos pudessem atender às suas necessidades básicas e gerar excedentes para comercializar, promovendo especialização na produção agrícola e no processo de revenda. Os comerciantes desempenharam uma

função econômica de venda, necessária à área rural e de abastecimento à área urbana.

Constata-se, nos registros das atividades econômicas, a articulação da indústria doméstica com a produção necessária à vida da colônia. Moinhos, serrarias, alambiques e ferrarias são exemplos de atividades econômicas que supriram as necessidades dos moradores da colônia e os instrumentalizaram à especialização e à sua diversificação. A atividade artesanal colaborou para a presença de oficinas e pequenas indústrias, que nasceram no Município e, logo, se expandiram, devido à necessidade que a colônia tinha de certos produtos manufaturados. O beneficiamento de produtos agrícolas colaborou para o crescimento das indústrias naturais que sempre estiveram vinculadas às atividades comerciais. A produção de farinha, banha, vinho, entre outros produtos, mostra o crescimento dessa atividade.

A importância deste estudo localiza-se no uso de fontes documentais, que ajudam a esclarecer a forma como os cidadãos do município em estudo atendiam às suas demandas e como organizaram alguns de seus serviços. As correspondências citadas destacam a comunicação que existia entre a Intendência, o Conselho Municipal e os habitantes. Suas solicitações (em forma de reclamação) expressam as dificuldades que enfrentavam na vida coletiva, pois que acreditavam que o serviço público poderia ajudar a resolvê-las. O estudo fez uso, ainda, de documentos que envolvem atos legislativos, como é o caso da primeira Lei Orgânica do Município e o Código de Posturas do Município, cujas normas mostram a intenção dos governantes de organizar a vida coletiva e as providências (sanções) àqueles que não seguiam as regras definidas pelas autoridades locais.

Referências

ADAMI, João Spadari. **História de Caxias do Sul**: 1864-1970. 2. ed. Caxias do Sul: São Miguel, 1970.

ATOS LEGISLATIVOS acerca da colônia Caxias. In: Fundo 01.00 Gabinete do Executivo. **Documentos do Arquivo Histórico Municipal de Caxias do Sul**, 2017.

AZEVEDO, Thales de. **Italianos e gaúchos**: os anos pioneiros da colonização italiana no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: A Nação; Instituto Estadual do Livro, 1975.

CARTAS EXPEDIDAS pela Comissão de Terras em Caxias – 1893 a 1895. In: Fundo Diretoria da Colônia Caxias e Comissão de Terras e Medição dos Lotes em Caxias. **Documentos do Arquivo Histórico Municipal de Caxias do Sul**, 2017.

CÓDIGO DE POSTURAS do Município de Santa Thereza de Caxias. **Decreto n. 10**, de 5 de março de 1893. Porto Alegre: Oficinas Typographicas d'A Federação, 1893. p. 20.

FREITAS JÚNIOR, Augusto Teixeira de (Org.). **Terras e colonização**. Rio de Janeiro: Garnier, 1882.

GIRON, Loraine Slomp. **Caxias do Sul**: evolução histórica. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul: Educus; Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes, 1977.

GIRON, Loraine Slomp; BERGAMASCHI, Heloisa Eberle. **Terras e homens**: colonos e colônias no Brasil. Caxias do Sul: Educus, 2004.

HERÉDIA, Vania B. Merlotti. **O processo de industrialização na zona colonial italiana**. Caxias do Sul: Educus, 1997.

_____. **Memória e identidade**. Caxias do Sul: Belas Letras, 2007.

LIVRO DE Lançamento dos contribuintes de **Impostos sobre indústria e profissão**: exercício de 1892-1893. Caxias do Sul: Livraria do Globo, 1893.

ONZI, Geni; CAVAGNOLLI, Anelise; REIS, Eduardo. **Palavra e poder**: 120 anos do Poder Legislativo em Caxias do Sul. Caxias do Sul: São Miguel, 2012.

ROCHE, Jean. **Colonização alemã no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1969.

SABBATINI, Mario. Il significato della colonizzazione. In: SABBATINI, Mario. **La regione di colonizzazione italiana in Rio Grande do Sul**: gli insediamenti nelle aree rural. Firenze: Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1975.

SEYFERTH, Giralda. **Imigração e cultura**. Brasília: Ed. da UnB, 1990.



A gastronomia híbrida nos roteiros turísticos da Serra gaúcha – RS

The hybrid gastronomy in the tourist routes of the Serra gaúcha – RS

Charlie Tecchio Colonetti^{*}

Elisa Costa Maffessoni^{**}

Pedro de Alcântara Bittencourt César^{***}

Resumo: A gastronomia consegue, através de seus preparos, representar algumas das adaptações sofridas nas mudanças ocorridas durante o processo de imigração dos italianos para o Brasil. Sendo assim, o presente estudo é uma pesquisa bibliográfica e tem por objetivo geral compreender como a adequação aos preparos pode desenvolver o turismo na Serra gaúcha tendo em vista que diversos restaurantes apresentam cardápios típicos italianos. O estudo sobre a hibridização da gastronomia nessa área foi por meio de pesquisa com análise qualitativa, de cunho informativo e de resgate da memória gustativa dos próprios pesquisadores. A pesquisa foi realizada em fontes primárias – manuscritos, matérias da imprensa, cardápio dos restaurantes e com bibliografias pertinentes, além de revistas acadêmicas.

Palavras-chave: Turismo. Hibridismo cultural. Gastronomia. Zona Primitiva de Colonização Italiana. Serra gaúcha.

Abstract: The gastronomy is able, through its preparations, to represent some of the adaptations undergone in the changes that occurred during the process of immigration from the Italians to Brazil. Thus, the present study is a bibliographical research and its general objective is to understand how the adjustments to the preparation can develop the tourism in the Zone of Primitive Italian Colonization in view that several restaurants present typical Italian menus. The study on the hybridization of gastronomy in this area was through research with qualitative analysis, informative and rescue of gustatory memory of the researchers themselves. The research was conducted on primary sources – manuscripts, press materials, restaurant menus and relevant bibliographies, as well as academic journals.

Keywords: Tourism. Cultural hybridism. Gastronomy. Italian Colonization Primitive Zone. Serra gaúcha.

^{*} Mestrando em Turismo pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduado em Gastronomia pela UCS. E-mail: ccolonetti@ucs.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9371088527026848>.

^{**} Mestranda em Turismo pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Gastronomia pela UCS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8079907929066918>. E-mail: ecmaffessoni@ucs.br.

^{***} Doutor em Geografia pela USP. Professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da UCS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0900226519393513>. E-mail: pabcesar@ucs.br.

Introdução

Para o turista as experiências vividas no local visitado devem ser memoráveis. O turismo cultural compreende atrações das regiões turísticas que produzem expressões e atividades como a gastronomia. (BENI, 2002). Essa oferta turística é capaz de apresentar uma vantagem competitiva em relação aos demais destinos, pois pode proporcionar experiências únicas, sendo um diferencial à comercialização do local.

Empreendimentos do destino desenvolveram a oferta de experiências únicas com base na valorização da história e da singularidade local por meio, por exemplo, da culinária regional, com vistas a inovar os produtos turísticos ofertados e melhorar seu posicionamento no mercado. Com isso, se mantém a originalidade compartilhando os costumes locais com os visitantes, realizando o resgate do patrimônio imaterial que, associado à identidade local, é um rico ingrediente para a promoção do destino e a consequente captação de turistas. (MTur, 2010, p. 26).

A pesquisa se desenvolve em um recorte da Serra gaúcha, a que chamaremos de “Zona Primitiva de Colonização Italiana”. Está atualmente localizada nos Municípios de Garibaldi, Bento Gonçalves e Caxias do Sul. A mesma também se situa na Região Uva e Vinho. Hoje dois dos principais atrativos da região, caracterizada pela italianidade, é a gastronomia e a produção de vinhos com destaque no cenário mundial, o que vem gerando e proporcionando à região uma demanda considerável de turistas à procura dessas atratividades gastronômicas.

O fluxo de visitantes tem crescido anualmente, segundo dados da Aprovale.¹ Em 2016 o Vale dos Vinhedos chegou ao ápice, registrando mais um recorde no número de visitantes recebidos. Foram 410.149 visitantes contabilizados de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2016. Com isso, o Vale² se tornou o principal destino enoturístico³ do Brasil [...]. Essa região recebeu uma certificação de qualidade para os vinhos e espumantes [ali] produzidos. (VALDUGA, 2007, p. 88).

¹ Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos.

² O autor Valduga (2007) refere-se ao local do seu objeto de pesquisa, o Vale dos Vinhedos, localizado em Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul.

³ Valduga (2007) refere-se ao enoturismo como visitação a vinhedos, vinícolas e festivais de vinhos e que podem contemplar, na mesma programação, a enogastronomia, que é a combinação de gastronomia com diferentes tipos de vinho.

Schlüter (2003) afirma que a gastronomia e a cultura se relacionam no simples ato de se alimentar, e relata que, partindo de elementos similares, distintas culturas preparam sua alimentação de diversas formas, e essa variedade na preparação dos pratos está condicionada aos valores culturais e códigos sociais a partir dos quais as pessoas se desenvolvem.

Os imigrantes italianos preparam sua alimentação de diversas maneiras, e, assim como trouxeram, adaptaram seu modo de vestir, de falar, suas crenças e sua alimentação, construindo a cultura da “Zona Primitiva de Colonização Italiana”, desenvolvendo novos preparos e aliando os antigos aos costumes encontrados aqui.

Metodologia

A cultura de um povo está ligada à sua forma de vida, às suas condições e vivências, e a gastronomia é o reflexo desses aspectos na mesa. Este estudo de natureza exploratória quanto aos seus objetivos, envolve, inicialmente, levantamento bibliográfico. Juntamente com o levantamento bibliográfico dos dados já existentes, em relação aos receituários culinários e italiano-clássicos, os desenvolvidos por descendentes de italianos e os aplicados atualmente.

Em relação à abordagem, a pesquisa classifica-se como qualitativa, e, segundo Minayo (2001), a mesma trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, que não pode ser quantificado.

O estudo destaca as adaptações e mudanças feitas por descendentes de imigrantes italianos ao chegar no Brasil e se deparar com ingredientes diversos, porém diferenciados dos que tinham na Itália. O objetivo geral da pesquisa é compreender como a adequação aos livros preparos pode desenvolver o turismo naquela zona, tendo em vista que vários restaurantes apresentam cardápios típicos italianos.

Em relação aos procedimentos metodológicos, o trabalho utilizou-se de pesquisa bibliográfico-documental, pois foi realizada em fontes primárias – manuscritos, cardápios de restaurantes locais, matérias da imprensa e em bibliografias pertinentes, além de revistas acadêmicas.

A pesquisa documental muito se assemelha à pesquisa bibliográfica. [...] A pesquisa bibliográfica costuma ser desenvolvida como parte de uma pesquisa mais ampla, visando identificar o conhecimento disponível sobre o assunto, a melhor formulação do problema ou a construção de hipóteses. Já

a pesquisa documental, de modo geral, constitui-se um fim em si mesma, com objetivos bem mais específicos, que muitas vezes envolve teste de hipóteses. (GIL, 2002, p. 87-88).

A pesquisa tem como base a coleta de dados que relatam desde a vinda dos imigrantes italianos à Serra gaúcha, passando pelos hábitos alimentares tradicionais dos italianos, até os novos hábitos formados na nova terra, analisando, assim, a hibridização ocorrida nos restaurantes de culinária típica italiana presentes na Região Uva e Vinho, especificamente na Zona Primitiva de Colonização Italiana, definidos, geralmente, como típicos italianos.

A alimentação híbrida do imigrante italiano

Conforme Pils e Bucej (2013), a história da cozinha italiana começa com os Sibaritas, continua no Império Romano, na Idade Média e na Renascença, estendendo-se e se destacando até a atualidade, sendo adotada e adaptada nos mais diversos países e culturas. A própria Itália passou por muitas mudanças dentro de seu próprio país, a fim de criar sua própria identidade.

Com a Segunda Guerra Mundial, houve um êxodo para as cidades. Resultado: áreas rurais inteiras sofreram um forte declínio populacional, sobretudo no sul, enquanto as ricas cidades do norte e os centros industriais cresciam. Emigrantes da Campânia, Sicília, e Apúlia levaram consigo sua culinária, e as metrópoles do norte se familiarizaram com ingredientes e tradições quase exóticos aos antigos residentes. Muitas pessoas experimentaram a pizza ou a massa de trigo-duro pela primeira vez. O azeite também entrou em cena, junto com o bacon e a manteiga. Ao contrário Milão, Bolonha e o restante do norte da Itália passaram por um dilúvio de novos restaurantes, e a onda continuou em direção ao sul. A Itália não escapou das “bênçãos da modernidade”, claro, nem foi poupada do fascínio do estilo de vida anglo-americano pós-guerra. (PILS; BUCEJ, 2013, p. 14).

É possível observar que, com a imigração italiana ocorrida na Serra gaúcha, muitos hábitos dos imigrantes foram adaptados ou alterados, produzindo uma cultura híbrida. Esses novos hábitos estão presentes na arquitetura, na gastronomia, na língua e cultura da região.

Com o passar dos anos, a cultura e a gastronomia de uma população vai se modificando e alterando sua identidade, devido ao aparecimento de outras culturas. A interação entre duas ou mais culturas entre a população, acaba gerando uma terceira cultura, tornando-a uma cultura híbrida. (SEYFERTH, 2004).

Seyferth (2004) afirma, ainda, que a cultura híbrida dos imigrantes é um processo de cultura marginal, e suas variações tanto urbanas quanto rurais são representadas pela integração entre os grupos distanciando-os da cultura nacional e também do imigrante recém-chegado, o ítalo-brasileiro.

A cultura trazida pelos imigrantes italianos foi se desenvolvendo e se modificando com o passar do tempo, diferenciando-se da cultura italiana tradicional, sofrendo adaptações em diversos âmbitos culturais.

Chegando ao Brasil, os imigrantes sentiram-se perdidos, pois viram destruído seu mundo cultural. Aos poucos, porém, conseguiram reconstruí-lo com as devidas adaptações e de forma espontânea, tendo por referência fundamental a sociedade rural italiana, de onde provinham. Este novo mundo girava ao redor da religião, dando mesmo a impressão de que, fora dela, não havia outra forma de vida social. (DE BONI; COSTA, 1984, p. 125).

Os hábitos alimentares dos imigrantes continuaram a ser repassados às novas gerações, porém houver adaptações recorrentes a ingredientes não encontrados na região onde se estabeleceram, dando surgimento a novos produtos. Esses novos produtos fazem parte da alimentação cotidiana dos descendentes de imigrantes; dessa forma, a gastronomia passa a sofrer transformações e, com isso, o surgimento de novas técnicas e produtos, formando a gastronomia dos imigrantes italianos.

Araújo et al. (2005, p. 15) descreve o termo *gastronomia* relacionando à história cultural da alimentação e explica que sua essência é a mudança, a temporalidade, a visão de passado, como processo contínuo sobre tendências, o constante, o eventual. Caso não sejam preservados, os hábitos do cotidiano, a cultura dos imigrantes italianos da Serra gaúcha à mesa, esses podem desaparecer com o passar dos anos.

A busca pela identidade cultural de origem italiana na Serra, bem como pelas tradições deixadas pelos imigrantes torna-se necessária como forma de manter vivas as tradições dos antepassados.

A memória auxilia na construção da identidade de um povo. Contudo, muitas vezes, não existem registros em documentos ou os mesmos estão incompletos. O resgate da identidade através da memória pode ser de forma coletiva ou individual, transformando esse conhecimento em parte de sua identidade. A Itália tem uma diversificada gastronomia, que se manifesta nas particularidades de cada uma de suas regiões.

Descrever a Itália como berço da cozinha europeia não é exagero. [...] Falar de uma única cozinha italiana seria simplesmente injusto. A culinária e as tradições gastronômicas dessa longa península de 1.500 km são bastante diversificadas, e o fato de a Itália ter se unificado como o país que conhecemos atualmente nos séculos XIX e XX não pode ser subestimado. Tendo em mente a história turbulenta do país, pode-se compreender melhor por que a comida italiana sempre foi uma pequena peça da “pátria em um prato”. Ela não pode simplesmente ser preservada em documentos, lida ou estudada nos livros, em vez disso, é algo que literalmente é “ingerido” pelos italianos a cada dia. (PILS; BUCEJ, 2013, p. 13).

É importante ressaltar que a gastronomia italiana trazida pelos imigrantes teve grandes influências na gastronomia brasileira, principalmente na população mais idosa, que ainda fala o *Talian* e traz consigo técnicas de conservação de alimentos, como os embutidos, conservas caseiras e hábitos alimentares diversos.

O início da hibridização gastronômica na Zona Primitiva de Colonização Italiana

No Rio Grande do Sul, o governo aproveitou as políticas de imigração. Para que o imigrante pudesse obter o título de propriedade da terra, ele deveria morar, explorar e trabalhar em suas terras, em que era proibido o trabalho escravo. Entre 1875 e 1914, a estimativa oficial era de 84 mil imigrantes italianos entrados no Rio Grande do Sul. (HERÉDIA, 2003).

Primeiramente, a Serra gaúcha foi colonizada por alemães e, depois, por italianos. Com o povoamento das colônias hoje conhecidas como Garibaldi (Conde D’Eu) e Bento Gonçalves (Dona Isabel), a imigração italiana ganhou força em 1875. Entretanto, o principal centro de colonização era a Colônia Caxias (hoje Caxias do Sul, entre outros Municípios desmembrados).⁴ (, 2009).

No Nordeste gaúcho, o imigrante italiano teve uma nova visão espacial e um hibridismo cultural, construindo sua própria cultura. Seus hábitos alimentares foram construídos através da troca de receitas, sofrendo adaptações devido à utilização de produtos encontrados na América aliados ao conhecimento trazido da Itália.

Os italianos tinham muita dificuldade financeira em seus primeiros tempos no Brasil. A carne bovina só deveria ser consumida em dia de festa, porém a de

⁴ Anteriormente era chamada de “Fundos de Nova Palmira”. Passou a se chamar “Colônia Caxias”, em 11 de março de 1877. (DE BONI; COSTA, 1984).

porco, era conseguida com maior facilidade, e a mesma deveria ser aproveitada integralmente, até mesmo o sangue era utilizado para fazer embutidos.

Ainda que se possa pensar em um consumo de carne de gado, esta parece ter sido a opção menos corriqueira no menu do imigrante italiano da Serra Gaúcha. Quando a comida de festa contava com alguma porção desta, era geralmente nas casas de pessoas com mais posses que ela aparecia, frequentemente na forma de churrasco. Prato símbolo da cozinha do gaúcho, sua adoção pelos descendentes de italianos denota os intercâmbios culturais que aconteciam entre esses e os grupos imediatamente próximos. (LOVERA, 2016, p. 77).

As sopas já faziam parte da alimentação do imigrante: a *minestra*⁵/ *minestrone*,⁶ a de fidelini ou de agnolini, sendo que este último denota certo prestígio e pode ser considerado um prato típico da colonização italiana, visto que, em grande parte das residências e estabelecimentos comerciais, ele é vendido como um prato feito por imigrantes. (LOVERA, 2016; PERTILE; GASTAL, 2013).

Muito comum em diversas residências é a polenta. A mesma também pode ser encontrada na Itália, porém seu método de preparo costuma variar. Os venezianos cozinham o fubá no leite; os abruzos cozinham em caldo de legumes; no norte da Lombardia, a semolina de milho amarelo é misturada à farinha de trigo-sarraceno, o que resulta numa polenta escura, chamada polenta *taragna*, e, no Piemonte, a polenta é cortada em fatias e frita, coberta com ovo frito e fatias de trufas brancas. (PILS; BUCEJ, 2013). Nos estabelecimentos comerciais da Região Uva e Vinho é possível encontrá-la de diversas formas: mole, frita, brustolada, gratinada, etc.

A Polenta, até hoje um dos pratos mais associados à região onde se localiza o Vale dos Vinhedos, é resultado do cozimento de farinha de milho e água, temperada apenas com sal. Pode ser servida dessa maneira, ou ainda, quando fria e fatiada, passar por um processo de fritura ou ser tostada em chapas de fogões, neste caso denominada Polenta Brustolada. (PERINI; GASTAL, 2017, p. 93).

Com a força do trabalho e diversas sementes e mudas que haviam trazido nas bagagens, os imigrantes puderam replantar diversas mudas de plantas, como figueiras, macieiras e também a videira. A não resistência de mudas *vitis*

⁵ *Minestra*: Caldo feito com grande variedade de legumes cortados, podendo ser adicionado arroz ou massa.

⁶ *Minestrone*: Caldo feito com grande variedade de legumes, acrescido de feijão, podendo ter ou não adição de massa.

*viníferas*⁷ ao percurso realizado pelos imigrantes italianos, fez com que esses comessem a plantação de uva de mesa para consumo próprio. A partir da produção de seus alimentos, da agricultura de subsistência, surgiram as primeiras cooperativas, houve o crescimento do pequeno comércio e a expansão da indústria doméstica. Com o avanço dos transportes e da urbanização, começou a produção de vinhos finos com as variedades *Riesling* e *Cabernet Franc*. Diversas empresas internacionais se instalaram na região investindo em tecnologia e em novas variedades *viníferas*. Com o fortalecimento das cooperativas, os agricultores passaram a produzir vinhos finos, espumantes e não apenas fornecer uvas. (CHAVES, 2007).

A culinária presente na Região da Serra gaúcha possibilita ao turista uma viagem através dos sabores da imigração, motivando os proprietários de estabelecimentos a criarem outros pratos, em que os próprios donos dos estabelecimentos definem como pratos típicos *italianos*.

O produto gastronômico explorado de forma eficiente torna-se um mecanismo de fundamental relevância para a atratividade turística, pois oferece um atrativo cultural capaz de proporcionar experiências que resultam em interesses de futuros visitantes ao local. (NEVES, 2012, p. 22).

Na época da vindima, ou seja, da colheita da uva para a produção de vinhos, a Serra gaúcha festeja com muita música, dança e mesa farta os produtos produzidos na região. Outro produto típico é o *galeto al primo canto*, que é um frango de leite com cerca de 25 dias de vida, pesando, aproximadamente, 500 gramas. O frango é temperado e depois espetado e assado em churrasqueira. (PECCINI, 2010). O *galeto* era tradicionalmente assado em um *menarosto*, variedade de churrasqueira giratória na qual o frango era espetado com um pedaço de toucinho e uma folha de sálvia para depois assar lentamente sobre o fogo e marinar em seus próprios temperos. Os acompanhamentos eram salada de *radicci*⁸ e a massa feita com miúdos do frango para não desperdiçar nada.

No Brasil rico em pluralidades, comer *galeto al primo canto* é ligar-se ao jeito caxiense de ser brasileiro, à memória, à história local. Igualmente, quando se come acarajé, há uma ligação aos baianos e ao seu jeito de ser brasileiro, assim como, quando se come queijo de minas, também se estabelece uma ligação ao jeito mineiro de ser brasileiro. (PECCINI; TOMAZZONI, 2013, p. 21, grifo nosso).

⁷ *Vitis viníferas*: Espécie de videira que produz uvas para se fazer vinho fino.

⁸ Também conhecido como almeirão verde, suas folhas são lisas, pequenas e amargas.

Dessa forma, o alimento se torna um produto turístico, indispensável à identidade dessa região. Conforme relata Peccini e Tomazzoni (2013), os pratos servidos nas galeterias⁹ locais conferem identidade ao local, transformando-se em um atrativo, pois está ligado aos saberes e fazeres da região de ocupação italiana no Sul do Brasil. Além da época da vindima, os gaúchos e os *colonos*¹⁰ festejam suas heranças culturais através de festas tradicionais (como aquelas para celebrar as safras), festas religiosas e festas populares,¹¹ em que estão presentes a comida, a língua *Talian*,¹² as músicas e danças tradicionais e até mesmo jogos culturais.

Diversos processos mudaram até os dias de hoje, seja por falta de produtos, seja pela inclusão de novos ingredientes no aprendizado de novas técnicas. A partir da produção de seus alimentos, do cultivo do trigo que faz o pão, da videira que produz o vinho, da criação de animais que produzem a matéria-prima para a fabricação de queijos e embutidos, se constitui a gastronomia de referência da Serra gaúcha. (FIGUEIREIDO, 2009). A Zona Primitiva de Colonização Italiana tem como uma de suas principais características a gastronomia, e os diversos saberes passados de geração em geração poderão manter vivas as tradições desse povo, tornando-se, assim, um diferencial perante os demais destinos turísticos.

O prazer de comer e as imagens formadas na memória fazem o indivíduo repetir a experiência e criam a tradição. Assim, quando os descendentes de imigrantes comem galeto, se sentem pertencentes ao grupo. Também quando os de fora do grupo comem o galeto, interagem com os de dentro, com a sua história e sua cultura. A coesão e o fortalecimento da identidade do grupo e entre grupos pela memória gustativa reforçam o sentimento de pertença e mútua aceitação. (PECCINI; TOMAZZONI, 2013, p. 15).

Nesse viés, os imigrantes que chegaram aqui trouxeram consigo sua herança cultural e construíram uma nova identidade própria do imigrante italiano, que, agora, passa a ser constantemente reformulada a partir da

⁹ *Galeria*: é um nicho do setor de restaurantes e tem o cardápio ancorado numa receita principal: o *galeto al primo canto*.

¹⁰ *Colono*: a categoria *colono* é usada como sinônimo de agricultor de origem europeia, e sua gênese remonta ao processo histórico de colonização. (SEYFERTH, 1991).

¹¹ Festa popular: pode ser definida como uma manifestação popular, cuja intensidade ultrapasse os limites de uma atividade festiva individual, abrangendo o coletivo.

¹² *Língua Talian*: conjunto de marcas linguísticas inseridas numa comunidade maior de usuários da mesma língua.

criatividade e do descobrimento de novos produtos, fazendo com que o que foi aprendido com os imigrantes não se perca, mas só se desenvolva.

O híbrido como valor formador da gastronomia migratória e atual

Neste momento, espera-se compreender o processo de formação cultural ocorrido ao longo dos anos com a migração dos italianos. Assim, para esta realização busca-se reconhecer a cultura como algo que se faz por contrastes entre meios e povos diversos. A esses se recorre para entender as culturas híbridas.

Segundo Canclini (2005), hibridização é um processo sociocultural no qual estruturas ou práticas que existiam, separadamente, são combinadas para gerar novas estruturas, objetos ou práticas. Nessa lógica, com o passar do tempo, aspectos culturais como determinada gastronomia de um grupo social vão se modificando, alterando suas identidades, devido à inserção de outras culturas no meio.

A gastronomia pode colaborar na distinção de uma região e de um povo. Suas mais variadas formas e seus ingredientes locais fazem com que cada região estabeleça sua própria identidade. Dentro de um país, é possível encontrar diversas culturas, que são distintas, por diversos motivos: migrações, clima ou religião. Tais culturas se refletem na gastronomia e fazem com que as regiões possuam também pratos típicos, que serão encontrados somente nesses lugares. Esses pratos poderão ser adaptados se o morador dessa região deixar de pertencer ao lugar, pois ele levará consigo o saber-fazer.

A identidade também é comunicada pelas pessoas através da gastronomia, que reflete suas preferências e aversões, identificações e discriminações, e, quando imigram, a levam consigo, reforçando seu sentido de pertencer ao lugar que deixaram. (SCHLÜTER, 2003, p. 32).

Presume-se que os mesmos representam uma contemporização desses alimentos com ingredientes adaptados, ou então, são novas propostas com ingredientes que não eram encontrados na região de origem.

A gastronomia, na Itália, criou sua própria identidade, sabendo utilizar de forma criativa a mistura de ingredientes que passaram pelo porto, seus produtos únicos e a sabedoria de seus cozinheiros, que, mesmo com o passar dos anos, criaram técnicas que são utilizadas até hoje. Quando falamos de gastronomia

italiana no Brasil, é correto dizer que a cozinha é híbrida, regional italiana, devido às diferentes regiões colonizadas e ao povo que a colonizou, pois o acesso aos ingredientes, o *terroir*,¹³ e a cultura local são diferentes.

Ante a diversidade que os próprios imigrantes traziam em função de suas origens, é preciso notar que isso se refletia na comida, cujos preparos, técnicas e ingredientes variavam bastante entre as regiões italianas pela própria inexistência de uma consciência nacional que permitisse compartilhar a comida de modo mais uniformizado entre os imigrantes. (COLLAÇO, 2009, p. 44).

Alguns pratos, caracterizados como tipicamente italianos, sofreram e sofrem mudanças constantemente, devido ao gosto popular ou por não encontrar ingredientes que eram acessíveis e deixaram de existir. Um dos pratos mais tradicionais buscados pelos turistas na Serra gaúcha é o *galeto al primo canto*, já mencionado anteriormente. Prato muito influente na gastronomia local, sofreu e sofre modificações constantemente devido à grande demanda de consumo e evolução da tecnologia. Segundo Peccini (2008), o hábito alimentar de comer galeto surgiu nas dependências do Hotel e Restaurante Peccini de seus familiares. A mesma destaca que hoje o galeto não é feito mais como antigamente, as receitas atuais estão distanciadas da receita clássica.

Hoje o *galeto al primo canto* tornou-se um prato consumido diariamente, e seu consumo vai desde em restaurantes sofisticados até *fast-foods*,¹⁴ porém é uma especialidade que integra um costume alimentar dos camponeses da região Norte da Itália.

A cultura tem influência com referência ao gosto. Segundo Franco (2004), os hábitos alimentares têm raízes profundas na identidade social dos povos, e, com o passar dos anos, esses costumes culinários sofrem mudanças incorporando novas maneiras de consumir o alimento, formando um hibridismo cultural.

Dentre os tradicionais pratos da Zona Primitiva de Colonização Italiana está o *sagu*, um produto desenvolvido pelos descendentes de povos germânicos no início do século XX como um substituto da fécula de batata muito utilizada na culinária germânica. Essa sobremesa é um exemplo da gastronomia híbrida. Decretado como um produto brasileiro, ele desenvolvido por germânicos e

¹³ *Terroir*: Área delimitada que possui clima e solo específicos da região e que contribuem para que o produto produzido no local tenha um sabor único.

¹⁴ *Fast-foods*: Comidas preparadas e servidas em um curto espaço de tempo. Em sua maioria, possuem baixo valor nutricional.

condimentado por imigrantes italianos, que acrescentaram vinho tinto e açúcar ao preparo.

Da mistura adocicada de dois produtos, vinho e mandioca, tão diversos na sua origem, mas tão simbólicos para italianos e índios é que surgiu a sobremesa escolhida para representar a cultura italiana na região da serra gaúcha [...]. O sagu de vinho é como um caviar doce cheio de bolinhas púrpuras, monocromático, de sabor intenso, porém delicado, com gosto firme e bem definido. O sagu é aquele tipo de iguaria que não deixa dúvidas, sabemos do que é feita e ponto-final. (PECCINI, 2008, p. 10).

Krause (2007) afirma que nem todo alimento pode servir de atrativo turístico. É fundamental que o turista seja marcado pelas características diferenciadas dos pratos. O hibridismo serve como uma ponte: interliga culturas diferentes, gerando a aceitabilidade dos turistas, unindo a cultura deles com o local visitado.

A cultura italiana, presente atualmente na Serra Gaúcha traduz a leitura que os descendentes de imigrantes vindos para a região no século XIX fazem hoje do passado, elegendo no passado os pilares que dão sustentação para um ideal de cultura italiana, que corresponda às aspirações atuais do que é ser italiano. (FIGUEIREDO, 2009, p. 115).

O hibridismo pode atrair turistas, pois compreende a inserção de diversas culturas, aqui retratadas através de pratos preparados, mas, além da diversificação dos ingredientes e o método de preparo, estão inseridas, na passagem temporal, o avanço da tecnologia, do maquinário, de nova legislação e novas formas de comportamento do consumidor, seja ele o próprio turista, seja ele morador local.

Cresce a procura por restaurantes que sirvam pratos tidos como originais e identitários, os quais, [...] nem sempre são fáceis de encontrar, mesmo em zonas rurais consagradas turisticamente. Na área em estudo, o Vale dos Vinhedos, notam-se reformulações na gastronomia de origem colonial, marcada pela italianidade. Algumas alterações foram e continuam sendo impostas pela presença de processos industriais e pela atualização da legislação associada à segurança alimentar; outras, pela presença do turismo, e sua consequente imposição por certos pratos tidos como “típicos”,¹⁵ caso da Polenta e do Galetto, em detrimento de uma maior diversidade gastronômica. (PERINI; GASTAL, 2017, p. 85).

¹⁵ As autoras Perini e Gastal (2017, p. 85) definem: Utiliza-se a palavra ‘típico’ com restrições, por ser um conceito da Modernidade que, no momento atual, embora em pleno uso, não dá conta da realidade cultural, como um conceito bem construído. Tal discussão, entretanto, foge ao âmbito do presente artigo.

A gastronomia híbrida dos imigrantes italianos, em foco neste trabalho, trata das possibilidades de atratividade que a gastronomia pode trazer ao turista e como ela pode, ao mesmo tempo, cooperar para que os preparos típicos dos imigrantes não se percam.

Considerações finais

Com o passar dos anos, a gastronomia vem ganhando, cada vez mais, espaço no setor turístico, pois a busca pelo produto diferenciado e o turismo cultural estão sendo mais aceitos, não somente pela questão alimentícia, mas ao mesmo tempo pela simbólica. O turismo cultural pode ser utilizado como uma estratégia para fortalecer a economia e valorizar a cultura da população, garantindo que essa cultura seja divulgada e repassada às futuras gerações, bem como que melhore a qualidade de vida da população.

Os cardápios dos restaurantes locais (observados pelos pesquisadores) demonstraram que houver adaptações ao longo dos anos, quer nos serviços ofertados e estilo do *menu* (*buffet*, serviço à inglesa, empratado, etc.), quer na adição de novos pratos ou até mesmo de infraestrutura física para atender à demanda. Os pratos adicionados ou alterados tiveram como finalidade a satisfação dos clientes, essa relacionada à funcionalidade da cozinha de produção. Os pratos tradicionais continuam nos cardápios locais, mesmo que o preparo tenha sido modificado e ainda que os ingredientes possam ter sido substituídos, isso demonstra que eles continuam tendo poder atrativo tanto sobre a população local quanto sobre o turista.

Dessa forma, os imigrantes que chegaram aqui trouxeram consigo sua herança cultural e construíram uma nova identidade própria do imigrante italiano, que, agora, passa a ser constantemente reformulada a partir da criatividade e do descobrimento de novos produtos, fazendo com que o que foi aprendido com os imigrantes não se perca, mas só se desenvolva. Essa hibridização da cultura italiana com a brasileira e a gaúcha pode ser um fator de desenvolvimento do turismo na região da Serra gaúcha, uma vez que a cultura não é estável e já está adaptada quando o turista for visitar a cidade.

A ideia de que a comida típica dos imigrantes italianos da Zona Primitiva de Colonização Italiana é saborosa ou até mesmo que reporte a alguma lembrança do passado, pode ser apenas tratada como fato do imaginário. A autenticidade e a qualidade dependerão dos restaurantes locais, da comunidade envolvida, para

que a história gastronômica da região não se perca, e que a tradição e a inovação consigam seguir juntas rumo ao desenvolvimento do turismo gastronômico da região Uva e Vinho que se deseja seja cada vez maior.

Referências

- ARAÚJO, W. M. C.; BOTELHO, R. A.; GINANI, V. C. et al. **Da alimentação à gastronomia**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 2005.
- ARQUIVO HISTÓRICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Gênesis**: etnias no Rio Grande do Sul (1891-1892). Porto Alegre: EST, 1992.
- BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Senac, 2002.
- BEUTHER, R. **O uso da gastronomia alemã como fator de atratividade turística em São Bento do Sul – SC**. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hotelaria) – Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-graduação em Turismo e Hotelaria, Balneário Camboriú, 2014.
- BRASIL. MTur. Ministério do Turismo. **Turismo cultural**: orientações básicas. 3. ed. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2010.
- BRASIL. MTur. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.
- CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. Trad. de Heloísa P. Cintrão e Ana Regina Lessa. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.
- CANCLINI, N. G. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar y salir de la modernidade. Buenos Aires: Paidós, 2005.
- CANCLINI, N. G. **Leitores, espectadores e internautas**. Trad. de Ana Goldberger. São Paulo: Iluminuras, 2008.
- CASCUDO, L. C. **História da alimentação do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Global, 2014.
- CHAVES, G. **Larousse da cozinha brasileira**: raízes culturais da nossa terra. São Paulo: Larousse do Brasil, 2007.
- COLLAÇO, J. H. L. **Sabores e memórias**: cozinha italiana e construção identitária em São Paulo. 2009. 279 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – USP, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da Faculdade de filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2009.
- DE BONI, L. A.; COSTA, R. **Os italianos do Rio Grande do Sul**. 3.ed. Caxias do Sul: EDUCS; Correio Riograndense, 1984.

FIGUEIREDO, F. **Patrimônio imaterial e turismo: a cultura gastronômica do agnoline**. 2009. 141 f. Dissertação (Mestrado em Turismo) – UCS, Programa de Pós-graduação em Turismo, Caxias do Sul, 2009.

FIGUEIREDO, F. Gastronomia e hibridismo cultural de restaurantes italianos em Gramado – RS: estudo de Caso. **Cultur – Revista de Cultura e Turismo**, v. 3, n. 1, p. 111-123, 2009.

FLANDRIN, J. L.; MONTANARI, M. (Coord.). **História da alimentação**. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HERÉDIA, V. B. M. **Língua, cultura e valores: um estudo da presença do humanismo latino na produção científica sobre imigração italiana no Sul do Brasil**. Porto Alegre: EST, 2003.

HERÉDIA, V. B. M. Aspectos econômicos da colonização italiana no Rio Grande do Sul. **Álbum Comemorativo do 75º Aniversário da Colonização no Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Globo, 2003.

HERÉDIA, V. B. M. Políticas imigratórias no século XIX: os italianos no Rio Grande do Sul. In: RADÜNZ, R.;

HERÉDIA, V. B. M. **Imigração e sociedade: fontes e acervos da imigração italiana no Brasil**. Caxias do Sul: Educs, 2015.

KRAUSE, R. W. **A gastronomia como fator de influência na escolha de destinos turísticos e de sua hotelaria: base do estudo Balneário Camboriú no ano 2006/2007**. 2007. 209 f. Tese (Doutorado em Turismo e Hotelaria) – Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2007.

LOVERA, V. **Gastronomia, regionalidade e identidade na Serra gaúcha**. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado em Letras, Cultura e Regionalidade) – UCS, Programa de Pós-graduação em Letras, Cultura e Regionalidade, Caxias do Sul, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NEVES, A. A. **Viabilidade no uso da gastronomia como atrativo turístico: estudo do Festival da Lula em Arraial do Cabo, RJ**. 2012. Monografia (Graduação em Turismo) – Universidade Federal Fluminense, Bacharelado em Turismo, Niterói, 2012.

PECCINI, R. Sagu. **História da alimentação**. 2008. Site de pesquisa desenvolvido pelo grupo de estudos em História da Alimentação, dos cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Disponível em: <http://www.historiadaalimentacao.ufpr.br/artigos/Artigos_PDF/Sagu.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

PECCINI, Rosana. **História e cultura da alimentação**: a galeteria Peccini e o patrimônio de Caxias do Sul. 2010. 154 f. Dissertação (Mestrado em Turismo) – UCS, Programa de Pós-Graduação em Turismo, Caxias do Sul, 2010.

PECCINI, R.; TOMAZZONI, E. L. As contribuições do sistema gastronômico *galeto al primo canto* para o patrimônio cultural e para o desenvolvimento turístico de Caxias do Sul (Brasil). In: Anais Brasileiros de Estudos Turísticos (ABET), III., 2013, Juiz de Fora, MG. **Anais...**, Juiz de Fora: ABET, 2013.

PERINI, K. P.; GASTAL, S. Italianidade como herança cultural: a gastronomia de imigração na região turística da Serra gaúcha. **Turismo: Estudos e Práticas**, v. 6, n. 2, p. 78-100. 2017.

PETRINI, C. **Slow food revolution**: a new culture for eating and living: slow food revolution. New York: Rizzoli, 2006.

PILS, I.; BUCEJ, J. B. **Itália**: o país e sua cozinha. Trad. de Aurea Akemi Arata e outros. São Paulo: Melhoramentos, 2013.

SANTOS, Miriam de Oliveira. Alteridades em conflito: imigrantes italianos, alemães, portugueses e a população brasileira na Serra gaúcha. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26., 2008, Porto Seguro, BA. **Anais...** Porto Seguro, 2008.

SCHLUTER, R. **Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria**. São Paulo. Aleph, 2003.

SEYFERTH, G. Identidade camponesa e identidade étnica: um Estudo de Caso. **Anuário Antropológico** 91, Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, p. 31-63, 1991.

VALDUGA, V. O desenvolvimento do enoturismo no Vale dos Vinhedos (RS/BRASIL). **Revista de Cultura e Turismo**, v. 6, n. 2, p. 127-143, 2012.

VALDUGA, V. **O processo de desenvolvimento do enoturismo no Vale dos Vinhedos**. 2007. 149 f. Dissertação (Mestrado em Turismo) – UCS, Programa de Pós-graduação em turismo, Caxias do Sul, 2007.



A *holding* patrimonial como alternativa à economia tributária

Holding as an alternative of tax economy

Caroline Henker^{*}

Maria Dolores Pollmann Velasquez^{**}

Jaqueline Carla Guse^{***}

Lucas Almeida dos Santos[#]

Liziane Alves de Oliveira^{##}

Resumo: Considerada uma nova forma de organização social, a *holding* apresenta, dentre outras, vantagem tributária e blindagem do patrimônio, não sendo afetada por conflitos familiares, no caso de espólio e sucessões. Dessa forma, no sentido de salvar os bens, passar pela sucessão sem dificuldades, reduzir atritos em processos de partilha e ainda obter uma economia tributária sobre os rendimentos auferidos pelo patrimônio, os detentores de grandes patrimônios, através da criação de uma *holding*, buscam uma alternativa que englobe todas essas possibilidades. Nesse contexto, a pesquisa objetiva verificar se a constituição de uma *holding* patrimonial é uma alternativa eficaz à redução da carga tributária. No aspecto metodológico, a pesquisa é descritiva, de cunho qualitativo, do tipo estudo de caso, tendo como base o ano de 2014. Os resultados foram desenvolvidos por meio de um planejamento tributário para uma pessoa física residente em Santa Maria – RS. Para a administração dos bens da referida pessoa física, foi realizada a simulação da constituição de uma *holding* patrimonial. Considerando os resultados obtidos no estudo, ficou constatado que a constituição da *holding*, em termos tributários, foi mais favorável à pessoa física objeto da análise. No entanto, tal resultado se limita aos achados da pesquisa, não devendo ser estendido a outras situações, pois as respostas satisfatórias só serão visualizadas com a orientação de profissionais da área contábil, através da simulação dos cálculos de tributação.

Palavras-chave: *Holding* patrimonial. Pessoa física. Planejamento tributário.

Abstract: Considered a new form of social organization, the holding company has, among others, a tax advantage and asset shielding, and is not affected by family conflicts, in the case of estates and successions. Thus, in order to safeguard their assets, to go through the succession without difficulties, to reduce frictions in the processes of sharing and still being able to obtain a tax savings on the income earned by the patrimony, the holders of great patrimony, through the

^{*} Bacharel em Ciências Contábeis. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1487014132236109>. E-mail: carolinehenker@hotmail.com

^{**} Mestre em Administração. Centro Universitário Franciscano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3240852913910696>. E-mail: mdolores@ufsm.br

^{***} Mestre em Ciências Contábeis. Centro Universitário Franciscano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9120590532899778>. E-mail: jaqueline_guse@hotmail.com

[#] Doutorando em Administração. Centro Universitário Franciscano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1175673329333533>. E-mail: luksanttos@gmail.com

^{##} Especialista em Auditoria e Controladoria. Centro Universitário Franciscano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2238319394179137>. E-mail: lizianeoliveira@gmail.com

creation of a holding company, seek an alternative that encompasses all these possibilities. In this context, the research aims to verify if the constitution of an asset holding company is an effective alternative for reducing the tax burden. In the methodological aspect the research is descriptive, of a qualitative nature, of the case study type, based on the year 2014. The results were developed through a tax planning for an individual resident in Santa Maria – RS. For the management of the respective assets of said natural person, the creation of an asset holding company was simulated. Considering the results obtained in the study, it was verified that the holding company, in terms of taxation, was more favorable to the individual being analyzed. However, this result is limited to the findings of the research, and should not be extended to other situations, since the satisfactory results will only be visualized with the guidance of accounting professionals, through the simulation of taxation calculations.

Keywords: Holding company. Physical person. Tax planning.

Introdução

É de conhecimento geral que grande parte das empresas brasileiras é do tipo familiar, porém se observa, que, com o passar do tempo e das gerações, as sociedades vão se disseminando. Segundo pesquisa do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2012), 90% das empresas brasileiras são familiares e, dessas, somente 30% chegam à segunda geração, isto é, grande parte delas não sobrevive à primeira geração, seja por conflitos entre os sócios, seja por diferentes interesses dos herdeiros. A pesquisa revela que um dos grandes desafios das empresas familiares é passar pela sucessão, já que, na maioria das vezes, tal processo não é planejado, podendo acarretar problemas, inclusive, por ocasião do encerramento da empresa. Detecta-se aí, um forte motivo para explicar a pouca longevidade das empresas familiares no mercado.

Ocorre que, nesse tipo de empresa, mesmo que os negócios sejam de menor volume, seus sócios, muitas vezes, detêm um patrimônio de valor muito superior ao capital social integralizado na empresa. Como exemplo, tem-se os inúmeros casos publicados acerca de grandes fortunas, disseminadas em longos arrolamentos judiciais de partilha, cujos herdeiros se embatem quanto à disputa do patrimônio. Isso, geralmente, ocorre quando não há um planejamento sucessório, ou seja, com o falecimento do patriarca do patrimônio, os herdeiros iniciam uma longa disputa sem fim, acarretando conflitos entre todos.

Entretanto, com a constituição de uma *holding*, isso pode ser evitado, pois existe um planejamento sucessório; que facilita o processo de inventário e a divisão do patrimônio, já que esse é segregado, ficando dividido ainda em vida entre seus sócios, ou seja, os herdeiros não possuem bens, e sim, quotas de uma determinada empresa. A existência do planejamento sucessório evita que o

patrimônio seja afetado por terceiros, criando-se, assim, uma blindagem do patrimônio, podendo-se afirmar, então, que a proteção patrimonial é de grande importância para o sucesso das empresas familiares. Outro ponto a ser observado é o planejamento tributário, pois sempre existe a busca por uma economia de impostos tanto para a pessoa física quanto para a pessoa jurídica com vistas a minimizar os custos fiscais.

Existem vários tipos de *holding*, que podem ser adaptadas conforme as necessidades e o tipo de cada negócio. Assim, tem-se a *holding familiar* que objetiva proteger o patrimônio familiar; a *holding imobiliária*, cujo objetivo é a administração de imóveis; a *holding de controle*, constituída para deter o controle societário de outra ou de outras sociedades; a *holding de participação*, executada por administrador enquanto os investidores recebem dividendos; a *holding de administração* com o intuito de centralizar a administração de outras sociedades; e a *patrimonial*, abordada na presente pesquisa, como controladora do patrimônio.

Tendo em vista o assunto a ser abordado, pergunta-se: A constituição de uma *holding* patrimonial pode ser uma alternativa para a economia tributária? Dessa forma, a pesquisa busca, através do objetivo geral, verificar se a constituição de uma *holding* patrimonial é uma alternativa eficaz à redução da carga tributária.

Considerando que a pesquisa apresenta uma alternativa de negócio no sentido de viabilizar a economia tributária, o tema torna-se importante tanto para os detentores de grandes patrimônios como para empresários que buscam um conhecimento maior sobre o assunto, no sentido de verificar se convém (ou não) a constituição de uma *holding* patrimonial, objetivando sucessão familiar e economia tributária. Da mesma forma, com abordagem em aspectos societários, contábeis e tributários, reforça-se a teoria do assunto, visando a dar esclarecimentos aos demais interessados.

Planejamento sucessório

A sucessão de bens está prevista no Código Civil brasileiro (2002) a partir do art. 1.784, que dispõe que a herança é transmitida aos herdeiros e testamentários. Assim, existem dois tipos de sucessão: a sucessão por força de lei (herdeiros legítimos) e por disposição da última vontade (testamento). No caso de herança por força de lei, os bens são automaticamente transferidos para

os descendentes do patrimônio, ou seja, sem haver nenhum tipo de planejamento, o que pode acarretar conflitos familiares, por vezes, até dilapidando o patrimônio de gerações.

Dessa forma, ressalta-se a importância de haver um planejamento sucessório, seja por meio da constituição de uma *holding* patrimonial, cujo patrimônio será dividido entre seus sócios, ou por meio de testamento, em razão do qual o detentor do patrimônio faz a divisão de seus bens para seus herdeiros. Por outro lado, no testamento, o poder de testar é restrito, ou seja, o testador só poderá colocar em testamento metade de seus bens, pois a legítima deve ser respeitada, ficando a outra metade à mercê de herdeiros indesejáveis, ou até sem aptidão para determinadas funções. Lodi e Lodi (2004) citam três tipos de testamento: público, cerrado e particular. O primeiro, considerado o mais utilizado, é escrito por tabelião exigindo a presença de duas testemunhas em todo o ato. Deve ser lido e assinado por todos, e as declarações devem ser escritas em língua nacional. Além disso, o testador pode estar na cerimônia, os herdeiros não. O testamento *cerrado* é escrito de próprio punho ou mediante processo mecânico e assinado pelo testado. É entregue ao tabelião em presença de duas testemunhas e quando o testador declara em alta voz que aquele é o testamento e, assim quer que seja aprovado, o tabelião recebe, cerra e cose, com agulha e linha, usando uma forma tradicional em *xís*. Por fim, o testamento *particular* tem sua forma de escrita igual ao do testamento cerrado exigindo leitura perante três testemunhas e assinatura de todos.

Planejamento patrimonial

É de grande importância e relevância que tanto as empresas como as pessoas físicas façam um planejamento patrimonial, pois esse cuidado permite evitar questões que possam vir a destruir um patrimônio construído por gerações. Mamede e Mamede citam um exemplo:

Se o patriarca ou matriarca detinham, até seu falecimento, 51% das quotas ou ações de uma sociedade, não é inevitável ver três filhos com singelos 17%, cada um, ficando à mercê dos demais sócios. Por meio da *holding*, mantém-se o poder de controle, por meio da titularidade dos mesmos 51%, assegurando a cada herdeiro um terço da participação na sociedade de participações. (2011, p. 72).

Assim, ressalta-se a importância do planejamento patrimonial, pois, dessa forma, quando ocorrer uma fatalidade – no caso do exemplo a morte do detentor do patrimônio – é evitado que terceiros adentrem no patrimônio familiar, ficando o mesmo protegido.

Também existem casos em que pessoas queiram se aproveitar de futuros herdeiros de grandes patrimônios, fazendo juras de amor, para que, assim, futuramente, possam se favorecer com o patrimônio de determinada família. Então, o patriarca do patrimônio encontra, na constituição de uma *holding*, a saída para o golpe contra seu filho ou filha, evitando que um possível fracasso amoroso desses se torne um fracasso econômico, podendo prejudicar o patrimônio de toda a família. (MAMEDE; MAMEDE, 2011).

Destaca-se que, mesmo com planejamento patrimonial, as obrigações fiscais devem ser seguidas, pois o planejamento é uma forma lícita de blindagem do patrimônio, não sendo tolerado qualquer tipo de atitude que possa ser de má fé. Os princípios devem ser seguidos, e as responsabilidades, perante o fisco ou quaisquer outros órgãos, devem ser mantidos.

Sociedades

Considerando que uma *holding* pode ser constituída através dos diversos tipos de sociedade definidos na legislação, cabe verificar quais são as características que podem ser aplicadas a cada sociedade, individualizadas conforme dispõe o Quadro 1.

Quadro 1 – Responsabilidade, características e embasamento legal por tipo de sociedade

Tipos de sociedade	Responsabilidade dos sócios	Características	Embasamento legal
Simplex	Responsabilidade limitada ao capital.	Pode ser adotada contabilidade simplificada.	Lei 10.406/2002 arts. 997 a 1.038
Em nome coletivo	Respondem solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais.	Composta somente por pessoas físicas.	Lei 10.406/2002 arts. 1.039 a 1.044
Em comandita simples	Sócios comanditários: responsabilidade limitada. Sócios comanditados: responsabilidade subsidiária pelas obrigações sociais.	Composta por duas classes de sócios: comanditários e comanditados.	Lei 10.406/2002 arts. 1.045 a 1.051
Limitada	Restrita ao valor do capital social, porém respondem solidariamente pela integralização do capital.	Capital social dividido em quotas.	Lei 10.406/2002 arts. 1.052 a 1.087
Anônima	Limita-se a responsabilidade do	Capital social dividido	Lei 10.406/2002

	acionista ao preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas.	em ações.	arts. 1.088 a 1.089 e Lei 6.404/1976
Em comandita por ações	Sócios comanditários: responsabilidade limitada. Sócios comanditados: responsabilidade subsidiária pelas obrigações sociais.		Lei 10.406/2002 arts. 1.090 a 1.092 e Lei 6.404/1976 arts. 280 a 284
Empresa individual de responsabilidade limitada	Responsabilidade limitada ao capital	Sociedade unipessoal.	Lei 10.406/2002 art. 980 – A

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Observa-se que a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (Eireli) por ser de natureza societária única, não sendo indicada à constituição de *holding*, pois é de apenas um sócio.

Já a sociedade em nome coletivo, que é administrada por um ou mais sócios que respondem solidaria e ilimitadamente pelas obrigações, bem como a sociedade em comandita simples e em comandita por ações são pouco usuais à constituição de sociedades em geral. Assim sendo, esses tipos societários também não se aplicam à *holding*.

A sociedade anônima que pode ser de capital aberto ou fechado, tem sua administração a cargo de um conselho de administração e, obrigatoriamente, deve ter um conselho fiscal para a supervisão das operações realizadas na companhia, podendo, assim, ser utilizada na constituição de *holding*.

Nesse contexto, a sociedade limitada é a mais indicada à formação de uma *holding*, pois, apesar da integralização do capital social ser solidária, é composta por mais de um sócio com responsabilidade restrita ao valor de suas quotas, podendo adotar firma ou denominação, mencionando, ao final, a palavra *limitada*, seja por extenso, seja abreviada; a denominação deve constar no objeto da sociedade, sendo permitido constar o nome de um ou mais sócios; a sociedade tem sua administração a cargo de uma ou mais pessoas, sendo sócias, ou não, porém naturais, designadas no contrato social ou em ato separado.

Cabe ressaltar que para a escolha do tipo societário, por ocasião da formação da *holding*, deve haver um estudo detalhado no sentido de verificar qual tipo societário atende melhor aos requisitos dos futuros sócios.

Aspectos tributários aplicados às sociedades

Dentre as formas de tributação em que as sociedades podem ser enquadradas tem-se a apuração do lucro real, lucro presumido ou simples nacional.

Conforme Santos e Barros (2007, p. 103), “lucro real é o lucro líquido do período de apuração ajustado pelas adições, exclusões ou compensações prescritas ou autorizadas na legislação”, ou seja, o lucro real é a modalidade de apuração de tributo que se utiliza do resultado contábil efetivo do período de apuração. As alíquotas do lucro real são: PIS (1,65%); Cofins (7,6%); IRPJ (15%) e CSLL (9%).

No caso do *simples nacional*, os tributos são apurados em um único cálculo, ou seja, os tributos são unificados. A Lei 123/2006 estabelece as atividades que podem optar por essa modalidade e as alíquotas para apuração dos tributos. Essa forma não se ajusta às *holdings*, pois a empresa optante por esse regime tributário não pode participar do capital de outra empresa. Outro ponto que impede a escolha pelo *simples nacional* (na formação de uma *holding*) é o fato de que todos os sócios devem estar morando no Brasil, ou seja, é vedada a escolha pelo simples nacional se algum sócio estiver no Exterior.

Para Oliveira et al. (2009), o lucro presumido é uma forma simplificada de apuração da base de cálculo dos tributos, que é restrita aos contribuintes que não estão obrigados ao regime de apuração de tributação pelo lucro real. É facultado às empresas optar pelo lucro presumido. Conforme o art. 13, da Lei 9.718, de novembro de 1998, podem optar pela tributação do lucro presumido:

Art. 13. A pessoa jurídica cuja receita bruta total, no ano-calendário anterior, tenha sido igual ou inferior a R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais), ou a R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) multiplicado pelo número de meses de atividade do ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, poderá optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido.

§ 1º. A opção pela tributação com base no lucro presumido será definitiva em relação a todo o ano-calendário.

§ 2º. Relativamente aos limites estabelecidos neste artigo, a receita bruta auferida no ano anterior será considerada segundo o regime de competência ou caixa, observado o critério adotado pela pessoa jurídica, caso tenha, naquele ano, optado pela tributação com base no lucro presumido.

A partir de 1º de janeiro de 2014, o limite para opção pelo regime de tributação com base no lucro presumido foi aumentado para R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) pela Lei 12.814, de 16 de maio de 2013. Assim, a pessoa jurídica cuja receita bruta total, no ano-calendário anterior, tenha sido igual ou inferior a R\$ 78.000.000,00 ou a R\$ 6.500.000,00 multiplicado pelo número de meses de atividade no ano-calendário anterior, quando inferior a 12 meses, poderá optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido. As alíquotas do lucro presumido são: PIS (0,65%), Cofins (3,0%), IRPJ (15%) e CSLL (9%).

Conforme o art. 516 do RIR/1999, a opção pelo lucro presumido se dá mediante o pagamento da primeira ou única quota do imposto devido, correspondente ao primeiro período de apuração de cada ano-calendário. O período de apuração do lucro presumido é trimestral, conforme mencionado no art. 516 do RIR/1999:

§ 5º. O imposto com base no lucro presumido será determinado por períodos de apuração trimestrais, encerrados nos dias 31 de março, 30 de junho, 30 de setembro e 31 de dezembro de cada ano-calendário, observado o disposto neste Subtítulo (Lei nº 9.430, de 1996, arts. 1º e 25).

O tributo é apurado tendo como base percentuais definidos em lei que variam de 1,6% a 32%, aplicados sobre a receita presumida da empresa de acordo com a atividade desenvolvida. Assim, conforme a RIR/1999, tem-se as seguintes definições:

- a) 1,6% sobre a receita bruta mensal auferida na revenda, para consumo, de combustível derivado de petróleo, álcool etílico carburante e gás natural;
- b) 8% sobre a receita bruta mensal proveniente:
 - 1) da venda de produtos de fabricação própria;
 - 2) da venda de mercadorias adquiridas para revenda;
 - 3) da industrialização de produtos em que a matéria-prima, ou o produto intermediário ou o material de embalagem tenha sido fornecido por quem encomendou a industrialização;
 - 4) da atividade rural;
 - 5) de serviços hospitalares;
 - 6) do transporte de cargas;
 - 7) de outras atividades não caracterizadas como prestação de serviços;
- c) 16% sobre a receita bruta mensal auferida pela prestação de serviços de transporte, exceto o de cargas;
- d) 32% sobre a receita bruta mensal auferida com as atividades de:
 - 1) prestação de serviços, pelas sociedades civis, relativos ao exercício de profissão legalmente regulamentada;
 - 2) intermediação de negócios;

- 3) administração, locação ou cessão de bens imóveis, móveis ou direitos de qualquer natureza;
- 4) construção por administração ou por empreitada unicamente de mão-de-obra;
- 5) prestação de qualquer outra espécie de serviço não mencionada anteriormente.

No lucro presumido, os impostos incidentes são: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Assim, o lucro presumido torna-se a opção mais viável para a *holding* patrimonial em razão da empresa constituída não ter despesas que poderiam ser deduzidas no lucro real, que como visto anteriormente apresenta alíquotas mais altas que o lucro presumido.

Aspectos tributários aplicados à pessoa física

Neste tópico são abordados o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis intervivos (ITBI) e o Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis Doação (ITCMD), aplicados a pessoas físicas.

Imposto de renda pessoa física

O tributo federal brasileiro que incide sobre o ganho obtido de todas as pessoas físicas é o Imposto de Renda de Pessoa Física, onde, anualmente, o contribuinte deve prestar informações à Receita Federal através da Declaração de Ajuste Anual (Dirpf). Através dessa declaração serão apurados possíveis débitos ou créditos. O Decreto 3.000, de 26 de março de 1999 regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

Os rendimentos podem ser classificados em tributáveis, isentos e de tributação exclusiva. São considerados rendimentos tributáveis para fins de imposto de renda: os rendimentos de trabalho assalariado; rendimentos do trabalho não assalariado (autônomos); proventos de aposentadoria; pensão alimentícia; aluguéis auferidos; e rendimentos oriundos de atividade rural.

Como rendimentos isentos (não tributáveis), enquadram-se as bolsas de estudo e de pesquisa desde que não represente prestação de serviços, o capital das apólices de seguros em decorrência de morte ou invalidez, a indenização por rescisão de contrato de trabalho, por acidente de trabalho e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o lucro de alienação de bens de pequeno valor, ou único imóvel, redução de ganho de capital, lucro na venda de imóvel para aquisição de outro imóvel residencial, os lucros e dividendos auferidos pelo titular e dependentes, os proventos de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão de declarante com 65 anos ou mais, até o limite da tabela progressiva mensal, a pensão, proventos de aposentadoria ou reforma por moléstia grave ou aposentadoria ou reforma por acidente em serviços, os rendimentos de caderneta de poupança e letras hipotecárias, as transferências patrimoniais, doações e heranças, meações e dissolução de sociedade conjugal ou unidade familiar e a parcela isenta da atividade rural.

Os rendimentos de tributação exclusiva são aqueles tributados na época do fato gerador, ou seja, tributados apenas uma vez e não podem ser restituídos. São considerados rendimentos de tributação exclusiva o décimo terceiro salário, ganho de capital na alienação de bens e direitos, inclusive estrangeiros, ganho de capital na alienação de moeda estrangeira, ganhos líquidos em renda variável (comercialização de ações) e rendimentos de aplicação financeira.

Além dos rendimentos auferidos pela pessoa física do trabalho assalariado, o contribuinte pode obter rendimentos de outras pessoas físicas ou jurídicas, objetos de retenção na fonte, apurados à época do auferimento (regime de caixa).

Nesse caso, quando há o recebimento de rendimentos que não são de trabalho assalariado ou de pessoa jurídica, o IRRF é calculado mensalmente pelo programa da Receita Federal do Carnê Leão, onde é utilizada a tabela progressiva mensal do IRRF do ano-calendário de 2014, para a realização do cálculo, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Tabela progressiva mensal do Imposto de Renda das Pessoas Físicas 2014

Base de cálculo mensal em R\$	Alíquota %	Parcela a deduzir do imposto de renda em R\$
Até 1.787,77	Isento	–
De 1.787,78 até 2.679,29	7,5	134,08
De 2.679,30 até 3.572,43	15,0	335,03
De 3.572,44 até 4.463,81	22,5	602,96
Acima de 4.463,81	27,5	826,15

Fonte: Receita Federal do Brasil (2015).

A Tabela 1 representa os valores das faixas de base de cálculo, alíquota e parcela a deduzir a serem utilizadas para a apuração do imposto de renda mensal. Cabe ressaltar que, para efeitos de antecipação mensal do imposto de renda, no caso de aluguéis, devem ser descontados os valores da taxa de administração na formação da base de cálculo à aplicação da Tabela Progressiva Mensal do IRPF.

Além dos rendimentos de aluguéis, são tributados, na forma de Carnê Leão os rendimentos auferidos pelas pessoas físicas a título de arrendamento (remuneração a propriedades rurais), honorários de profissionais liberais, pensões alimentícias, entre outros.

Para o cálculo da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF), os contribuintes podem se valer de algumas deduções, como, por exemplo:

- a) Dependentes – valor de R\$ 2.275,08 por dependente.
- Companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou viva há mais de cinco anos, ou cônjuge.
 - Filho ou enteado até 21 anos.
 - Filho ou enteado universitário ou cursando escola técnica de 2º grau, até 24 anos.
 - Filho ou enteado em qualquer idade, quando incapacitado física e/ou mentalmente para o trabalho.
 - Irmão, neto ou bisneto sem arrimo dos pais, do qual o contribuinte detém a guarda judicial, até 21 anos.
 - Irmão, neto ou bisneto sem arrimo dos pais, com idade de 21 a 24 anos, se ainda estiver cursando estabelecimento de nível superior ou escola técnica de 2º grau, desde que o contribuinte tenha detido sua guarda judicial até 21 anos.
 - Irmão, neto ou bisneto sem arrimo dos pais, do qual o contribuinte detém a guarda judicial, em qualquer idade, quando incapacitado física e/ou mentalmente para o trabalho.
 - Pais, avós e bisavós que, em 2015 receberam rendimentos tributáveis, ou não, até o valor estipulado pela legislação vigente.
 - Menor pobre, até 21 anos, que o contribuinte crie e eduque e do qual detenha guarda judicial.
 - A pessoa absolutamente incapaz, da qual o contribuinte seja tutor ou curador.

- b) Previdência social.
- c) Previdência privada, até o limite de 12% do rendimento total tributável.
- d) Despesas médicas e odontológicas.
 - Médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais no Brasil e no Exterior.
 - Hospitais, clínicas e laboratórios no Brasil e no Exterior.
 - Planos de saúde no Brasil.
- e) Contribuição previdenciária doméstica – limite de 12% do salário-mínimo nacional e um empregado doméstico por declarante.
- f) Despesas com educação, até o limite de R\$ 3.561,50 por dependente.
 - Mensalidades de escola de Ensino Fundamental e Médio.Mensalidade de curso superior, graduação e pós-graduação.
 - Não são permitidos gastos com material e vale-transporte.
- g) Pensão alimentícia até o limite definido na sentença, ou acordo judicial.

A declaração de imposto de renda pode ser realizada através dos modelos completo ou simplificado. A declaração de modelo completo possibilita que o contribuinte deduza dos rendimentos tributáveis os gastos com instrução, dependentes, despesas médicas, gastos com previdência social e previdência privada. Indicado para quando o total das deduções exceder o limite de R\$ 15.197,02 do modelo simplificado.

Por outro lado, a declaração de modelo simplificado possibilita a substituição de todas as deduções possíveis de modelo completo pelo valor de 20% dos rendimentos tributáveis, limitado ao valor estipulado pela legislação vigente. Ao contribuinte que pretenda compensar prejuízo da atividade rural ou imposto pago no Exterior é vedada a opção pelo desconto simplificado.

Ressalta-se que as pessoas físicas que auferiram rendimentos inferiores ao valor de R\$ 21.6453,24 se enquadram como isentos e estão dispensados da entrega da declaração de imposto de renda. As pessoas físicas que não se enquadram na condição de isenção para a entrega da declaração de ajuste anual de imposto de renda, estão obrigadas, conforme Instrução Normativa 1.545, de 13 de fevereiro de 2015, que abrange os eventos apresentados neste estudo.

Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e *causa mortis*

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), no art. 156, inciso II, o ITBI é um imposto aplicado na

esfera municipal, sendo que cada Município tem sua legislação específica de tributação. No caso de Santa Maria – RS, a alíquota do ITBI é de 2,15%, tendo como base de cálculo o valor venal do imóvel ou o direito de ser transmitido.

Para o imposto sobre transmissão *causa mortis*, o fato gerador é a doação ou transmissão de bens e se refere a um imposto da esfera estadual. Considera-se doação qualquer ato ou fato em que o doador transmite bens ou direitos de seu patrimônio. As alíquotas incidentes são de 4% para a transmissão *causa mortis* e de 3% na transmissão por doação.

Holding

A palavra *holding* tem origem no verbo inglês *to hold* que tem como significado “controlar, segurar, manter, guardar”. As *holdings* surgiram no País com a Lei 6.404/1976, Lei das Sociedades Anônimas. De acordo com Rocha,

no caso das sociedades *holdings*, denota uma sociedade que, geralmente, visa a participar de outras sociedades, pela detenção de quotas ou ações em seu capital social, de uma forma que possa controlá-las, sendo este o domínio de uma sociedade sobre a outra. (2014, p. 23).

Em datas subseqüentes, o governo utilizou os benefícios criados pela Lei 6.404/1976 na constituição das companhias de exploração de telefonia e energia elétrica (Telebrás e Eletrobrás), utilizando o conceito de *holding*. O tema *holding* pode ser verificado na CF/88, nos seus arts. 1º, 5º e 6º, que estabelecem uma nova forma de organização social. O art. 170 do mesmo dispositivo fornece indicações de bases para novos empreendimentos, ainda que não claramente especificados. O art. 226 da CF/88 traz a abordagem de conceitos de inovação nos relacionamentos familiares de negócio. Essa indicação, mesmo que tímida, pode dar início à oportunidade de negócio nos temas sucessão, impostos *causa mortis*, impostos sobre grandes fortunas, doações abrigadas sob a proteção da *holding*. (LODI; LODI, 2004).

Pode-se identificar que a formação de uma *holding* apresenta diferentes características. Assim, tem-se a *holding* que mantém majoritariamente as ações de outras empresas. A *holding* pode, também, ter o poder e o controle, mas não significa que tenha a totalidade das ações ou quotas. A *holding* pode, ainda, ter caráter de internacionalidade, isto é, manter as ações de companhias que não estejam no mesmo país. A *holding* apresenta grande mobilidade, porque pode se estabelecer em qualquer lugar, a qualquer tempo. A *holding* não necessita

operar comercialmente e não deve operar industrialmente e, por fim, a *holding* pode manter minoritariamente as ações de outras empresas com finalidade de investimento.

Quando da formação de uma *holding*, Rocha (2014) destaca diversas razões que levam à essa escolha de negócio, a saber: manter ações ou quotas de outras companhias, solucionar problemas de sucessão administrativa e referentes à herança, captar empréstimos e financiamentos para o grupo de negócio, reaplicar os lucros gerados pelas controladas. Além disso, a *holding*, pela sua representatividade, tem maior poder de negociação com as instituições financeiras; administrativamente, tem maior controle com menor custo; e possui volume de capital de giro para investimentos e negócios em conjunto. Possui vantagem tributária aproveitando-se da legislação vigente, blindagem do patrimônio evitando conflitos sucessórios, possibilita melhor equilíbrio perante as crises, pois pode ser constituída por negócios de diversos ramos e não sendo afetada por problemas familiares, como espólios e sucessões.

Existem diversos tipos de *holding* Rocha (2014) classifica as mais usuais:

- *Holding* pura: quando consta no seu objetivo social somente participação no capital de outras sociedades; são sociedades não operacionais.
- *Holding* mista: quando exercer, além da participação, a exploração de alguma atividade empresarial. Se dedica a atividades empresariais em sentido estrito, ou seja, à produção e/ou circulação de bens, prestação de serviços, etc.
- *Holding* familiar: pode ser uma *holding* pura ou mista. Sua característica é servir ao planejamento desenvolvido por seus membros. Pode favorecer aqueles que desejam impedir o ingresso de terceiros, estranhos ao quadro societário.
- *Holding* imobiliária: organizada com o objetivo de ser proprietária de imóveis e de gerir os recebimentos locativos.
- *Holding* patrimonial: essa opção acontece em razão dos riscos e custos elevados de se ter um patrimônio em nome de pessoas físicas. Dessa forma, cria-se uma pessoa jurídica controladora de patrimônio denominada *holding* patrimonial.
- *Holding* de controle: não tem o objetivo de controlar outras sociedades, é apenas uma sociedade de participação constituída para deter participações societárias.

- *Holding* de participação: refere-se à organização de investimentos em empresas em percentuais minoritários, não havendo influência na administração dos negócios, sendo essa executada por um administrador, e os investidores recebem dividendos.
- *Holding* de administração: tem o intuito de centralizar a administração de outras sociedades.

Holding patrimonial

A *holding* patrimonial, aplicada ao estudo, vem sendo usada como vantagem para obter-se um planejamento sucessório, planejamento patrimonial e, ainda, às vezes, planejamento tributário. Trata-se de uma sociedade constituída para controlar o patrimônio de uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas. Pode compor esse patrimônio bens móveis, bens imóveis, aplicações financeiras, ações de outras empresas, entre outros. É uma controladora patrimonial, geralmente constituída sob a forma de constituição de uma sociedade de responsabilidade limitada.

A constituição de uma *holding* é semelhante à constituição de uma empresa qualquer, ou seja, é necessário optar pelo modelo de sociedades. Nesse caso, é indicado o tipo de sociedade limitada, evitando a entrada de terceiros na sociedade. É feito um contrato social, no qual serão especificados a atividade da sociedade, seus sócios, bem como o capital social pertencente a cada um. Após, o contrato social deverá ser registrado na Junta Comercial, com inscrição da empresa na Receita Federal com vistas a obter o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Assim, com a empresa já constituída e todos os procedimentos perante a lei regularizados, deverá ser feita a escolha da tributação da sociedade. No caso de *holding*, a tributação mais indicada é o lucro presumido.

Procedimentos metodológicos

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa, pois que, segundo Trivinõs (1987, p. 89), “na pesquisa qualitativa existe uma escolha de um assunto ou problema, uma coleta e análise das informações. As informações que se recolhem, geralmente, são interpretadas e isto pode originar a exigência de novas buscas de dados”.

Quanto aos procedimentos técnicos foi utilizado o estudo de caso, caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimento amplo e detalhado do mesmo, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados. (GIL, 1995).

O estudo de caso apresenta como base o ano de 2014. Com vistas a atender ao objetivo da pesquisa, inicialmente, foi abordado um planejamento tributário para uma pessoa física residente em Santa Maria – RS. A pesquisa inclui, também, a simulação da constituição de uma *holding* patrimonial para administração dos respectivos bens da referida pessoa física, objeto da análise.

Coleta e análise dos dados

Após um estudo das tributações atinentes à pessoa física, optou-se por considerar o IRPF, pois a pessoa analisada possui bens e rendimentos tributados pelo IRPF. Os demais, assim considerados, o ITBI será computado por ocasião da simulação da *holding*, e o ITCMD, não fará parte da busca, pois não é o caso de transmissão *causa mortis*.

Por questões de ordem ética, a pessoa que contribuiu com esta pesquisa não será identificada. A partir dos quesitos necessários e constantes do capítulo “Referencial Teórico”, foi investigado com a pessoa física referida se a mesma possuía tais exigências para a simulação de *holding*, ocasião em que se considerou o lucro presumido, que, conforme comentado, é a tributação mais indicada nesse caso. A seguir, conforme ilustra a Tabela 2, apresenta-se o modelo metodológico aplicado na pesquisa.

Tabela 2 – Modelo metodológico utilizado no estudo

Linhas da pesquisa	Impostos
Pessoa física	IRPF (Carnê Leão)
Holding patrimonial	PIS, Cofins, IRPJ, ITBI e CSLL

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Dessa forma, depois de calculado o valor devido do Imposto de Renda da Pessoa Física, extraído da declaração de IRPF, foram efetuados os cálculos dos impostos referentes à empresa *holding*. A partir daí, foi possível verificar quais das duas opções (pessoa física ou constituição de *holding*) ofereça maior vantagem tributária.

Análise pessoa física

Foi consultada a declaração do imposto de renda, ano base 2014, que continha rendimentos recebidos de pessoa jurídica a título de aposentadoria, de aluguéis, de dividendos, de aplicação financeira, entre outros. Também rendimentos recebidos de pessoa física a título de aluguéis e, eventualmente, honorários. Porém, foram considerados apenas os rendimentos de aluguéis e as receitas financeiras (dos juros por atraso de aluguéis), pois são os valores tributáveis a serem considerados no cálculo do lucro presumido. Os demais rendimentos não serão computados, pois não interferem no cálculo dos impostos relativos à constituição de *holding*.

Como a pessoa física analisada não tem deduções que possam interferir significativamente no resultado do imposto, as mesmas não foram consideradas. Sendo assim, a Tabela 3 ilustra os dados relativos aos rendimentos auferidos de aluguéis com o respectivo cálculo do valor do Imposto de Renda (carnê leão).

Tabela 3 – Rendimentos de aluguéis, dedução e valor devido

Meses/2014	Aluguel (R\$) (a)	Imposto (R\$) $b = (a \times 27,5\%)$	Parcela a deduzir (R\$) $c = (\text{cfe lei})$	Carnê leão (R\$) $d = (b - c)$
Janeiro	39.839,48	10.955,86	826,15	10.129,71
Fevereiro	39.778,49	10.939,08	826,15	10.112,93
Março	40.729,75	11.200,68	826,15	10.374,53
Abril	41.487,73	11.409,13	826,15	10.582,98
Maio	41.371,73	11.377,23	826,15	10.551,08
Junho	40.644,98	11.177,37	826,15	10.351,22
Julho	41.387,72	11.381,62	826,15	10.555,47
Agosto	41.584,01	11.435,60	826,15	10.609,45
Setembro	41.764,63	11.485,27	826,15	10.659,12
Outubro	42.584,29	11.710,68	826,15	10.884,53
Novembro	42.858,94	11.786,21	826,15	10.960,06
Dezembro	43.135,20	11.862,18	826,15	11.036,03
Total	497.166,95			126.807,11

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Os dados constantes da Tabela 3 foram inseridos no programa da Receita Federal – Carnê Leão – para fins de apuração do IRPF. O valor de R\$ 126.807,11 representa o total do Imposto de Renda recolhido no ano. Na sequência, apurou-se o outro rendimento tributável, das receitas financeiras referentes aos juros de aluguéis em atraso recebidos, conforme mostra a Tabela 4.

Tabela 4 – Rendimentos de receitas financeiras, ano base 2014

Meses/2014	Receitas financeiras (R\$)
Janeiro	915,89
Fevereiro	758,72
Marco	134,84
Abril	894,35
Maio	293,55
Junho	793,28
Julho	684,70
Agosto	1.018,31
Setembro	238,07
Outubro	399,17
Novembro	258,00
Dezembro	654,83
Total	7.043,68

Fonte: Dados pesquisa (2017).

O valor total anual das receitas financeiras, referente aos juros de aluguéis em atraso recebido perfaz R\$ 7.043,68. Sobre esse valor, para o cálculo do imposto devido, aplica-se 27,5% como consta na Tabela 5.

O valor total do carnê leão constante da Tabela 3 pago antecipadamente (carnê leão) é incorporado os juros de alugueis em atraso recebidos auferidos pela pessoa física no ano calendário correspondente. A Tabela 5 sintetiza os resultados.

Tabela 5 – Rendimentos tributáveis e imposto devido, ano base 2014

Rendimentos	Valor tributável (R\$)	Imposto devido (R\$)
Receitas Financeiras	7.043,68	1.937,01
Aluguéis	497.166,95	0
Total	504.210,63	128.744,12

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A resultante de R\$ 128.744,12 representa o valor do Imposto de Renda tributado pela pessoa física, através de cálculo, utilizando as tabelas e alíquotas vigentes para o ano-calendário 2014.

Análise pessoa jurídica

A outra linha do estudo refere-se à simulação da constituição de uma *holding* patrimonial. Como a pessoa física analisada tem esposa e quatro filhos,

há de se considerar a doação de seus bens, com a finalidade de integralização do capital social por ocasião da simulação de *holding*. Nessa situação, incidirá o imposto (ITBI) cujos dados encontram-se dispostos na Tabela 6.

Tabela 6 – Valor dos imóveis, alíquota e ITBI a pagar

Valor dos imóveis (R\$)	Alíquota ITBI (%)	ITBI a pagar (R\$)
5.460.654,42	2,15	117.404,07

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

O ITBI é calculado pelo valor venal do imóvel avaliado pela Prefeitura. Para efeito de cálculo, a apuração foi estimada com base no último valor pago relativo ao IPTU dos imóveis respectivos. Observa-se que esse imposto só será considerado quando houver a integralização do capital social em forma de bens. Na sequência, foram apurados os tributos referentes ao PIS e Cofins conforme ilustra a Tabela 7.

Tabela 7 – Cálculo dos tributos PIS e Cofins, ano base 2014

Meses/2014	Rec. Aluguel (R\$)	Rec. Financeiras (R\$)	Base de cálculo (R\$)	PIS (R\$)	Cofins (R\$)
Janeiro	39.839,48	915,89	40.755,37	264,91	1.222,66
Fevereiro	39.778,49	758,72	40.537,21	263,49	1.216,12
Marco	40.729,75	134,84	40.864,59	265,62	1.225,94
Abril	41.487,73	894,35	42.382,08	275,48	1.271,46
Maio	41.371,73	293,55	41.665,28	270,82	1.249,96
Junho	40.644,98	793,28	41.438,26	269,35	1.243,15
Julho	41.387,72	684,70	42.072,42	273,47	1.262,17
Agosto	41.584,01	1.018,31	42.602,32	276,92	1.278,07
Setembro	41.764,63	238,07	42.002,70	273,02	1.260,08
Outubro	42.584,29	399,14	42.983,43	279,39	1.289,50
Novembro	42.858,94	258,00	43.116,94	280,26	1.293,51
Dezembro	43.135,20	654,83	43.790,03	284,64	1.313,70
Total	497.166,95	7.043,68	504.210,63	3.277,37	15.126,32

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

De posse das informações extraídas das receitas mensais de aluguéis e das receitas, financeiras foram efetuados os cálculos dos impostos recolhidos mensalmente (PIS e Cofins), formando, assim, a base de cálculo, sobre a qual incide 0,65% (PIS) e 3,00% (Cofins). As resultantes de R\$ 3.277,37 e R\$ 15.126,32 representam o total dos tributos aplicado às alíquotas de PIS e Cofins respectivamente. A seguir, foram apurados os valores dos impostos relativos ao IRPJ e CSLL, constantes na Tabela 8.

Tabela 8 – Cálculo dos tributos IRPJ e CSLL, ano base 2014

Meses 2014	Base de cálculo IRPJ e CSLL (R\$)	Valor do IRPJ (R\$)	Valor do CSLL (R\$)
Jan./fev./mar.	40.320,72	6.048,11	3.628,86
Abr./maio/jun.	41.502,59	6.225,39	3.735,23
Jul./ago./set.	41.856,71	6.278,51	3.767,10
Out./nov./dez.	42.457,06	6.368,56	3.821,14
Total	166.137,08	24.920,57	14.952,34

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A base de cálculo é formada pela soma dos valores trimestrais dos rendimentos de aluguéis e das receitas financeiras. Observa-se que tanto o IRPJ quanto a CSLL possuem, como base de cálculo, a presunção legal de 32% aplicados sobre os rendimentos de aluguéis. A esse resultado deve ser acrescido o valor das receitas financeiras, formando, assim, a base de cálculo. Sobre esse valor aplicam-se 15% (IRPJ) e 9% (CSLL). De posse desses dados, pode-se formar o total de impostos a ser recolhido no caso da constituição de *holding*, conforme especifica a Tabela 9.

Tabela 9 – Total de impostos devidos pela empresa *holding*, ano base 2014

Tributos	Valor total (R\$)
PIS	3.277,37
Cofins	15.126,52
IRPJ	24.920,57
CSLL	14.952,34
Total	58.276,80

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A Tabela 9 apresenta o valor dos tributos calculados pelo regime de tributação do lucro presumido no exercício de 2014, que perfaz o montante de R\$ 58.276,80. Nesse valor, estão contemplados os tributos inerentes à empresa tributada pelo lucro presumido.

Comparativo

A fim de demonstrar a diferença entre as formas de tributação, a seguir, na Tabela 10, o comparativo dessa apuração.

Tabela 10 – Comparativo das formas de tributação aplicadas aos rendimentos – 2014

Rendimentos	Valor tributável (R\$)	Imposto devido (R\$)
Pessoa Física – IRPF	504.210,63	128.744,12
Pessoa Jurídica – Lucro Presumido	504.210,63	58.276,80
	Diferença	70.467,32

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Conforme os dados da Tabela 10, o montante de R\$ 70.467,32 representa o valor da diferença de recolhimento de tributo entre a apuração atribuída à pessoa física (IRPF) e a atribuída à pessoa jurídica (lucro presumido).

Pode-se observar uma sensível economia tributária a favor da constituição de *holding* em detrimento da pessoa física, já que os valores dos impostos devidos pela *holding* apresentam-se inferiores àqueles devidos pela pessoa física.

Cabe ressaltar que, para que essa economia tributária seja efetiva, antes da criação de uma *holding*, deve ser realizado um estudo minucioso acerca de todos os aspectos legais e tributários, para que se tenha uma possível previsão dos eventos que irão incidir, *na* e impactar a constituição da nova empresa.

Conclusão

O presente trabalho teve como propósito demonstrar se a constituição de uma empresa, na forma de *holding* patrimonial, seria viável para obter redução da carga tributária e facilitar a sucessão de bens.

Na busca desse esclarecimento, foram tratados os requisitos necessários à constituição de uma *holding* patrimonial, a identificação da tributação aplicada ao patrimônio da pessoa física, a demonstração da tributação aplicada à pessoa jurídica pelo lucro presumido aplicado à *holding* patrimonial e a demonstração da possível redução da carga tributária da pessoa física a partir da constituição de *holding* patrimonial.

No desenvolvimento do trabalho, foram abordados os cálculos dos rendimentos da pessoa física pelo método aplicado na DIRPF e, em seguida, uma simulação dos mesmos valores atribuindo a metodologia de cálculo do regime de tributação do lucro presumido.

Os esclarecimentos sugeridos foram feitos através de uma simulação da constituição de uma empresa com base nos recebimentos tributáveis de uma pessoa física, extraídos de sua declaração de Imposto de Renda, tendo com base o ano de 2014.

Nos resultados obtidos pela DIRPF, o contribuinte faria uma arrecadação de tributo de R\$ 128.744,12, considerando os rendimentos de aluguéis recebidos e as receitas financeiras referentes a juros recebidos dos aluguéis em atraso. Esse valor equivale, aproximadamente, 25,53% do total tributável. Os mesmos rendimentos (submetidos ao regime de tributação do lucro presumido) apresentam o valor de impostos a ser recolhido de R\$ 58.276,80, equivalente, em média, a 11,55% do total tributável.

Quando se analisa a diferença entre as duas formas de tributação (R\$ 70.467,32), a economia tributária torna-se visível, já que tal valor representa uma redução de 54,73% a favor da opção pela constituição de *holding*.

Deve-se ressaltar que, na constituição da *holding*, o imposto relativo ao ITBI será considerado somente no caso de transmissão de bens da pessoa para a integralização do capital social da empresa. No caso, o valor do ITBI (R\$ 117.404,07) será absorvido no tempo estimado de dois anos após a constituição da *holding*, tempo considerado suficiente para recuperar o valor devido do referido imposto.

Considerando os resultados obtidos no estudo, cabe ressaltar que, na constituição de uma *holding*, apesar de existirem vantagens tributárias, os procedimentos devem ser avaliados caso a caso, com a orientação de profissionais da área contábil, pois só irão obter resultados satisfatórios através da simulação dos cálculos de tributação.

Por fim, se espera que a pesquisa tenha contribuído para o conhecimento dos conceitos e formas de *holding*, como também, que possa contribuir com estudos futuros, especialmente na análise de outras formas de constituição de *holding* voltadas à proteção patrimonial.

Referências

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. CTN. **Código Tributário Nacional, Constituição Federal e legislação complementar**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Lei Complementar 123**, de 14 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o regime de tributação do Simples Nacional. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 2 maio 2015.

_____. **Regulamento do Imposto de Renda – RIR/1999** (Decreto 3.000, de 26 de março de 1999). Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a

Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3000.htm>. Acesso em: 19 maio 2015.

BRASIL. Novo Código Civil: **Lei 10.406**, de 10/1/2002. Brasília, DF: Consulex, 2002.

EMPRESAS FAMILIARES, **Jornal de hoje**. 2012. Disponível em:

<<http://jornaldehoje.com.br/pesquisa-do-sebrae-mostra-que-as-empresas-familiares-sao-90-do-total>>. Acesso em: 16 maio 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

LODI, J. B.; LODI, E. P. **Holding**. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MAMEDE, G; MAMEDE, E. C. **Holding familiar e suas vantagens**. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, G. P. de. **Contabilidade tributária**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 1999.

SANTA MARIA. **Secretaria de Município de Finanças**: ITBI. Disponível em:

<<https://www.santamaria.rs.gov.br/financas/144-itbi.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

SANTOS, C. dos; BARROS, S. F. **Manual do super simples: microempresas e empresas de pequeno porte**. São Paulo: IOB, 2007.

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



A inefetividade na cobrança de multas fixadas em ações de proteção ambiental

The ineffectiveness in the collection of fines set for environmental protection actions

Ada Helena Schiessl da Cunha^{*}
Bruno Giacomassa Braul^{**}
Elisa Tavares Goulart^{***}

Resumo: A intenção do artigo é analisar brevemente a inefetividade das multas aplicadas no Brasil no que se refere a danos ambientais. Destaca-se a origem das multas, através das *astreintes* francesas implementadas no Direito brasileiro, no Código de Processo Civil de 1939. No tópico seguinte, discutem-se as infrações administrativo-ambientais e o dever de proteção previsto na Constituição Federal de 1988, bem como a dificuldade de se defender, efetivamente, o meio ambiente e a inefetividade na cobrança de multas em caso de dano ambiental. Cita-se o exemplo do Estado do Rio Grande do Sul que, nos últimos anos, deixou de arrecadar mais de 30 milhões de reais em multas ambientais que prescreveram. No último item, reitera-se a inefetividade dessa cobrança e se sugerem algumas alternativas para melhorar a efetividade. Utilizou-se os métodos de pesquisa bibliográfica, documental e hermenêutica.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Processo ambiental. *Astreintes*. Multas. Inefetividade.

Abstract: The intention of the article is to briefly analyze the ineffectiveness of the fines applied in Brazil regarding environmental damages. The origin of the fines, through the French *astreintes* implemented in Brazilian law in the Code of Civil Procedure of 1939, is highlighted. The following topic discusses the environmental administrative infractions and the duty of protection foreseen in the Federal Constitution, as well as the difficulty of to defend effectively the environment and ineffectiveness of the collection of fines in case of environmental damage. The example of the State of Rio Grande do Sul, which in recent years has failed to raise more than R \$ 30 million in environmental fines that they have prescribed. In the last item, we reiterate the ineffectiveness of this collection and suggest some alternatives to improve effectiveness. The methods of bibliographical, documentary and hermeneutic research were used.

Keywords: Environmental Law. Environmental process. *Astreintes*. Fines. Ineffectivity.

Introdução

^{*} Mestranda em Direito Ambiental e Novos Direitos pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro do grupo de pesquisa "Direito Ambiental Crítico" – CNPq. Pós-Graduada em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Advogada. CV: <http://lattes.cnpq.br/6529649488920213>. E-mail: ada.schiessl@gmail.com.

^{**} Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro do grupo de pesquisa "Alfajus" – CNPq. Especialista em Direito Processual Civil pela Academia Brasileira de Direito Processual Civil (ABDPC). Advogado. CV: <http://lattes.cnpq.br/4873695022559993>. E-mail: brunobraul@hotmail.com

^{***} Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Caxias do Sul (UCS). Membro do grupo de pesquisa "Metamorfose Jurídica" – CNPq. Especialista em Direito Civil e Empresarial. CV: <http://lattes.cnpq.br/2476532330525173>. Advogada. E-mail: elisagtavares@gmail.com.

O discurso não é novo quando se fala em medidas protetivas, ações punitivas, leis restritivas, mas nenhuma se torna verdadeiramente eficaz quando se trata do delicado assunto ambiental. Parece que legisladores e empreendedores não chegam a um consenso sobre a importância de se manter um meio ambiente equilibrado tanto para que a cadeia produtiva prospere quanto para que seja observado o direito fundamental a uma convivência pacífica entre o homem e o meio que lhe assegura a vida. Terras são arrasadas, a vegetação sofre queimadas desordenadas e o plantio fantasioso de espécies que mais agredem o solo do que o recuperam, como é o caso de reflorestamento de uma única espécie: o eucalipto. A água, indiscutivelmente, que é o bem mais precioso do Planeta, torna-se o escoadouro de todo tipo de substância tóxica, alcalina, que a torna insustentável à totalidade das espécies vivas. Esses “crimes” não têm o condão de causar arrependimento ou desejo de reparação, haja vista não serem efetivamente punidos, como ocorre com os dispositivos previstos na lei 9.605/1998, menos ainda se mostram eficazes com relação às sanções pecuniárias aplicadas, seja pelos valores irrisórios e, quando não o são, pela gama de instrumentos jurídicos capazes de diminuí-los até patamares vergonhosos e, por fim, seja pela ineficácia ou ineficiência do Poder Público de cobrá-los e fazer valer as decisões administrativas. Esse é o problema a ser analisado no presente artigo.

No primeiro capítulo, faz-se um breve apanhado histórico da origem da multa de raiz pretoriana, que surgiu primeiramente na França, através das *astreintes* e, posteriormente, foi incorporada pelo Direito brasileiro, como se verá a seguir. No segundo tópico, analisam-se as infrações administrativo-ambientais e sua ineficiência, o dever constitucional do Estado de proteger o meio ambiente, fiscalizando e multando os infratores, bem como estuda-se o caso do Rio Grande do Sul, que deixou prescrever milhões em multas nos últimos anos. Por fim, no terceiro capítulo, reitera-se a inefetividade da cobrança dessas multas que o Estado deixou de arrecadar, sugerindo-se algumas alternativas para melhorar essa questão. Os métodos de pesquisa utilizados na elaboração do artigo são o bibliográfico, o documental e o hermenêutico.

Dito isso, cabe salientar que o Judiciário tenta fazer sua parte, agindo, muitas vezes, como *legislador*, suprimindo a morosidade e a omissão política, mas esse não é seu papel. De qualquer forma, é o que se verifica em diversos ramos do Direito, mais ainda na seara ambiental, na qual o judiciário tem se mostrado atuante para impedir desmandos e maiores violências contra o meio ambiente.

Entretanto, faz a mesma coisa o Poder Público quando o assunto é aplicar e efetivar a cobrança de sanções administrativo-pecuniárias? A resposta é um sonoro *não*. Para ilustrar essa afirmação, pode-se discorrer sobre a ineficácia das ações administrativas em autuar os danos causados ao ambiente, na medida em que, recentemente, milhões devidos pelos *criminosos* ambientais aos cofres do Estado do Rio Grande do Sul simplesmente prescreveram por total omissão do ente público. Sendo assim, faz-se um breve relato do histórico das multas no Direito brasileiro.

Origens das multas no Brasil

A jurisprudência francesa criou as *astreintes* no início do século XIX, apesar da hostilidade da doutrina, sob a alegação de que, em se tratando de uma pena, era violado o clássico preceito *nulla poena sine lege*. De acordo com Liebman, no Direito francês, não existe dispositivo legal expresso que autorize a imposição e a cobrança da referida pena pecuniária. Sua origem é tipicamente *pretorian*, mas se alastrou e se consagrou definitivamente na França.¹

As *astreintes* correspondem a uma coação de caráter econômico, no sentido de influírem no ânimo do devedor psicologicamente, para que cumpra a prestação a que se nega a cumprir. Pode-se dizer que consiste na combinação de tempo e dinheiro.² Quanto mais o devedor demorar para quitar a obrigação, mais pagará como pena.

Segundo Liebman,

chama-se *astreinte* a condenação pecuniária proferida em razão de tanto por dia de atraso (ou qualquer unidade de tempo, conforme as circunstâncias), destinada a obter do devedor o cumprimento da obrigação de fazer pela ameaça de uma pena suscetível de aumentar indefinidamente.³

O instituto das *astreintes* francês chegou ao território brasileiro em previsão legal no Código de Processo Civil (CPC), de 1939, que admitia o instituto para a execução de obrigações de fazer e não-fazer, através da ação cominatória, em seu art. 302, XII, *in verbis*:

¹ LIMA, Alcides de Mendonça. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1974. v. VI. t. II/774.

² OLIVEIRA, Francisco Antônio de. *As Astreintes e sua eficácia moralizadora*. São Paulo: RT, fev. 1978.

³ LIEBMAN, Enrico Tullio. *Processo de execução*. São Paulo: Bestbook, 2001. p. 287.

Art. 302. A ação cominatória compete: [...] XII – em geral, a quem, por lei, ou convenção, tiver direito de exigir de outrem que se abstenha de ato ou preste fato dentro de certo prazo.⁴

Com base nesse dispositivo, foi elaborada a Súmula 500 do STF, aprovada em sessão plenária de 3 de dezembro de 1969: não cabe a ação cominatória para compelir-se o réu a cumprir obrigação de dar. A referida ação obrigava alguém a fazer ou a não fazer alguma coisa ou, ainda, cumprir uma obrigação positiva ou negativa, hoje, porém não mais autorizada.

Com a necessária reforma do CPC de 1939, Alfredo Buzaid teve a incumbência de apresentar novo texto, o que fez em janeiro de 1964. Após revisão do mesmo, o anteprojeto foi levado à apreciação do Congresso Nacional em 1972. O então Projeto de Lei 810/1972 foi promulgado, nascendo a Lei 5.869, de janeiro de 1973. O novo texto, em seu art. 461, trouxe a seguinte redação:

Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. [...]

§ 4º. O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 5º. Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.

Assim, se consolidou mais fortemente, o objetivo de coagir o devedor a satisfazer a prestação de uma obrigação fixada em sentença. No entanto, diferentemente do berço do instituto, na legislação pátria, coube ao Direito Processual regulá-la e não o Direito Material. E é aí que reside a dificuldade de torná-la eficaz, pois seu caráter processual lhe dá diversos caminhos à aniquilação do julgado quanto ao aspecto prático do instituto. Então, surge nova atualização legislativa, promulgando o novíssimo CPC de 2015. Nesse códex, tem-se os arts. 536 e 537, autoexplicativos, mas não menos problemáticos, pois

⁴ Ibidem, p. 288.

se criaram limitações antes inexistentes.⁵ Outro ponto importante e que bem salienta o Professor Jeferson Marin é que “tal fato torna-se ainda mais grave porque o Brasil adota o sistema romano-germânico-canônico, que tem na lei sua principal fonte formal”.⁶ Dito isso, dá-se continuidade à análise das *astreintes*.

Decidiu-se pela possibilidade de cumprimento provisório das *astreintes*, o que já é discutível e, inclusive, com decisões superiores buscando pacificar o entendimento, o que agora não vem ao caso. A multa, agora, pertence, na sua totalidade, ao exequente, excluindo-se aquela divisão social de alcançar um percentual da mesma a alguma instituição, órgão ou fundação. Permite-se a execução provisória das *astreintes*, algo antes impensável. O parágrafo 4º do art. 537 do CPC/2015 prevê a incidência da multa até o efetivo pagamento, afastando os limites outrora fixados pelos magistrados. Houve significativos avanços do instrumento processual, capazes de compelir o executado ao cumprimento do julgado. Contudo, o mesmo não ocorre quando o assunto é multa aplicada em processos administrativos, em especial, nos de caráter ambiental.

Infrações administrativo-ambientais e sua ineficiência

É de conhecimento geral que o meio ambiente é um bem jurídico transindividual, direito fundamental que constitui e preserva a vida, sendo bem universal, ou seja, pertence a todos os cidadãos indistintamente e, por que não dizer mais, pertencente a todo ser vivo, pois um meio ambiente equilibrado é direito da própria fauna e flora. Entretanto, cabe à coletividade dita racional o dever jurídico de protegê-lo, o qual pode (e deve) ser exercido pelo Ministério Público, por associações e pelo Estado e até mesmo por um cidadão comum. O conceito de *meio ambiente* surgiu no art. 3º, I, da Lei 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente. A Constituição Federal de 1988 recepcionou tal conceito no seu art. 225, ampliando-o nos aspectos artificial, cultural e do trabalho:

⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil**. Disponível em:

<<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

⁶ MARIN, Jeferson Dytz. **Relativização da coisa julgada e inefetividade da jurisdição**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 21.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ao ser inserido no texto máximo da legislação pátria, seu caráter ganha *status* e importância ímpares, merecendo cuidados, políticas permanentes de preservação e foro privilegiado, já que o seu descumprimento provoca o Supremo Tribunal Federal. Ovídio Baptista salienta: As raízes de nosso sistema processual, quando expostas à observação, revelam as dificuldades enfrentadas pela doutrina para conceber uma tutela processual que tenha natureza preventiva.⁷ E ainda de acordo com Lunelli: “A efetivação dessas garantias depende da atuação do Estado, em particular dos governos na oferta de políticas públicas capazes de concretizar os direitos reconhecidos e, ainda, da efetividade da tutela jurisdicional”.⁸

Mas, nessa seara, os danos são diariamente repetidos, e as ações de reparação são ineficientes, inexistentes e negligentes. Pode-se citar a poluição sistemática dos rios, afluentes, mares, lençóis freáticos; as queimadas, os dejetos químicos, os lixões tóxicos; o tráfico de animais silvestres, a caça ilegal, a pesca predatória e toda forma que o homem, em sua imensa capacidade, tem de criar meios de interferir de modo injusto no meio em que vive ou no qual está inserido ou que se fez inserir. E, mesmo assim, o caminho da punição é trilhado na esfera administrativa, que deixa, muitas vezes, por ineficiência, o crime impune.

É o que ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2015, em que mais de 26 milhões de reais em multas ambientais prescreveram. Ao todo, 2.451 infrações não seguiram seu trâmite nas dependências da Secretaria Estadual do MeioAmbiental (Sema).⁹ Pilhas de caixas contendo procedimentos administrativos esperaram por anos que o serviço público cumprisse seu papel. O governo do Estado gaúcho, tardiamente, criou por meio de decreto assinado em setembro de 2016, medidas que visam a julgar um processo administrativo

⁷ BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Processo e ideologia**: o paradigma racionalista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 92.

⁸ LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental. A contribuição do *constempt of court*. In: MARIN, Jeferson; LUNELLI, Carlos Alberto (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul, RS: Educ, 2012. p. 148.

⁹ PEREIRA, Cleidi. **RS não cobra e R\$ 26 milhões em multas ambientais prescrevem**. Publicada em: 30 jul. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/07/rs-nao-cobra-e-r-26-milhoes-em-multas-ambientais-prescrevem-4812953.html>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

em seis meses, diminuindo a gama de recursos para, apenas, dois momentos. Assim, passada a fase recursal, caberá ao infrator pagar a multa; caso contrário, será lançada em dívida ativa. Na prática da política parece eficiente, porém, sabe-se que tal via não esgota a possibilidade de discussão da matéria, o que pode protelar o pagamento de multa até decisão judicial final. No entanto, tem-se sempre um perdedor: o meio ambiente. Quando a decisão for para o Judiciário, também não será garantia de que vá se resolver de forma satisfatória. Segundo os professores Lunelli e Marin, o processo civil também necessita de maior efetividade:

Numa visão ortodoxa, a autonomia do sistema processual justifica teoricamente a manutenção do sistema. Porém, a justificação está muito distante da efetividade que cada vez mais se espera do processo, que se torna um instrumento intangível e absolutamente desinteressado do conflito nele representado. Esse desinteresse não está a representar a desejada imparcialidade que se espera da jurisdição, mas serve, sim, aos compromissos ideológicos do processo.¹⁰

Claramente se percebe que o processo civil tem deixado muito a desejar quanto à sua efetividade, ainda mais para tratar de matéria tão complexa quanto a ambiental e que pede celeridade, problema persistente do processo civil. Apesar das várias reformas que nosso CPC já enfrentou, não se teve ainda uma melhora significativa na sua efetividade. Entretanto, os problemas ambientais não podem ficar à mercê de um instrumento inefetivo como o processo civil. É necessário que se faça algo para evitar o que ocorreu no Rio Grande do Sul, por exemplo, como se verá a seguir.

Segundo inspeção extraordinária do Tribunal de Contas do Estado (TCE), três órgãos: a Sema, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) e o Batalhão Ambiental da Brigada Militar deixaram prescrever autos de infração dos períodos de 2007 a 2011. A junta de primeira instância, presidida pela Brigada Militar, declarou prescritas multas que somam 11,8 milhões de reais entre 2009 e 2011. Entretanto, as perdas são ainda maiores. De acordo com os dados da inspeção, autos que aguardavam julgamento somam 42,7 milhões de reais, referentes ao período de 2002 a 2011. As infrações até 2006, que somam 20,7

¹⁰ LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson. **Além da Condenação**, Rev. SJRJ, Rio de Janeiro, v. 18, n. 32, p. 80, dez. 2011.

milhões de reais já estavam prescritas. A soma das multas chega a 41 milhões de reais que os infratores deixaram de pagar.¹¹

A prescrição pode ocorrer em dois momentos: se não for julgada a infração em até cinco anos, ou se o processo ficar sem movimentação por três anos.¹² Segundo Édis Milaré, defende-se a imprescritibilidade quando se trata de dano ambiental coletivo ou dano ambiental propriamente dito, causado ao ambiente globalmente considerado, para que os danos contra o meio ambiente não fiquem impunes. Na segunda hipótese, dano ambiental individual ou dano ambiental pessoal, ou seja, dano reflexo ou infligido ao microbem ambiental, nesses sim, estarão definidas as regras de prescrição pelos ditames do Código Civil, pois há titulares determinados.¹³ Entretanto, se sustenta que o prazo prescricional deve ser maior mesmo assim.

Outro problema revelado pela inspeção é a falta de controle das medidas de recuperação dos danos ambientais. Não só isso, mas também mais organização, pois, com a ineficiência, os valores das multas não chegam aos fundos criados para realizar melhorias nas áreas que necessitam.

Medidas mais duras foram à discussão também no ano de 2016, no Estado do Rio de Janeiro. O Legislativo carioca ainda discute o Projeto de Lei 2.293/2016, que eleva o valor máximo das multas ambientais no Estado que era de 100 milhões de reais, para o dobro do valor atual estabelecido pela Lei Estadual 3.467/2000 e pelo Decreto Federal 6.514/2008. O projeto também cria novas tipificações de infrações administrativo-ambientais, entre elas, a falta de inscrição no Cadastro Ambiental Rural e o descumprimento de condicionantes de licença ambiental, além de uma seção específica de infrações relacionadas a recursos hídricos.

Por fim, o projeto altera a interposição de recursos administrativos, prevendo impugnação ao Auto de Constatação lavrado pela autoridade ambiental, em 15 dias corridos, contados da data de ciência da autuação. Caso o Auto de Constatação seja mantido, segue o correspondente Auto de Infração, com recurso ao Conselho Diretor do Instituto Estadual do Ambiente, também no prazo de 15 dias corridos, contados do recebimento do referido ato

¹¹ STAUDT, Leandro. **Rio Grande do Sul perde mais de R\$ 30 milhões em multas ambientais devido à demora para julgamento.** Gaúcha. Publicado em: 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/rio-grande-do-sul-perde-mais-de-r-30-milhoes-em-multas-ambientais-devido-a-demora-para-julgamento-1339.html>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

¹² Idem.

¹³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014. p. 1516-1518.

administrativo pelo autuado. A intenção é agilizar o procedimento, para que seja cumprida a lei, reforçando os cofres públicos e conscientizando os infratores de que suas práticas abjetas custam caro. Desse modo, analisam-se, a seguir, alternativas buscando melhorar a efetividade na cobrança de multas.

Alternativas para alcançar a efetividade na cobrança de multas ambientais

O instrumento para a busca da *justiça ambiental* ainda é trilhado na esfera administrativa.¹⁴ Entende-se como procedimento administrativo “uma sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal”.¹⁵ São diversas as fases de tal procedimento: a instauração do procedimento pelo auto de infração seguida da defesa técnica. A fase probatória, seguida da decisão administrativa e a recursal. Esgotada a fase administrativa, resta, ainda, o socorro judicial, se ocorrer lesão ou ameaça de direito, consoante permissivo constitucional previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88. Mas isso tudo não basta para a aplicação de sanção administrativa; o ente público competente; obrigatoriamente, deve ter o poder de polícia ambiental.¹⁶

Realizada a autuação do infrator, o procedimento segue com as garantias estendidas aos feitos jurídicos, ampla defesa, fase probatória e recursal. O procedimento administrativo para apuração de infração ambiental tem seus prazos previstos em lei e são de 20 dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação e de 30 dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada (ou não) a defesa ou impugnação. Além disso, são 20 dias para recorrer da decisão e mais 5 dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação. Legislativamente organizado, mas impossível de cumprir, pois os julgamentos se

¹⁴ BRASIL. Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008. **Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 7 maio 2017.

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2.ed. São Paulo: RT, 2001. p. 133.

¹⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 122.

estendem, os crimes são muitos, os recursos seguem sem julgamento e a corrupção é imensa.¹⁷

Em caso mais recente, no desastre de Mariana, por descumprir medidas que evitem mais ainda a degradação ambiental, a Samarco foi multada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em 13 oportunidades diferentes. As multas somam mais de 300 milhões de reais, e eles estão recorrendo de todas. Como se não bastasse toda a devastação ambiental, o Ibama afirma que a empresa Samarco cumpriu apenas 5% das recomendações feitas, e a empresa alega que há aspectos técnicos e jurídicos nas decisões que precisam ser reavaliados e, por isso, aguarda a decisão administrativa das defesas já apresentadas.¹⁸

Segundo o Professor Jeferson Marin, para superar a crise da jurisdição, além de abandonar a matriz racionalista e a influência neoliberal, é preciso romper com a influência perniciosa do Direito romano tardio.¹⁹ Além disso, ficam os questionamentos: Será o processo civil instrumento eficiente para tutelar o Direito Ambiental? Será o Direito Administrativo suficiente e eficaz para lidar com o meio ambiente? Ou será que devemos delegar essa tarefa ao Direito Penal que é residual? Ou ainda, será que o Direito Ambiental deveria ter um processo legal específico? Será que isso ajudaria? Não se pretende, neste artigo, esgotar essas questões, mas deixar o questionamento latente.

Algumas questões levantadas pelo Professor Carlos Alberto Lunelli, em seu artigo: “Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do *contempt of court*”, o professor salienta que, no sistema *Common Law*, a recusa ao cumprimento da determinação judicial pode sofrer, inclusive, pena de prisão, acentuando uma pessoalização das obrigações impostas nas decisões judiciais, enquanto, no sistema do *Civil Law*, “tende a operar exclusivamente *in rem*”,²⁰ ou seja, através de ação, através dos

¹⁷ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Federal Especializada no Ibama – Sede Nacional. **Orientação Jurídica Normativa** n. 06/2009/PFE/Ibama Prescrição no Processo de Apuração de Infração Administrativa Ambiental.

¹⁸ TRIGUEIRO, André. Tragédia ambiental em Mariana completa um ano. **Cidades e Soluções**. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/cidades-e-solucoes/videos/t/cidades-e-solucoes/v/cidades-e-solucoes-tragedia-ambiental-em-mariana-mg-completa-um-ano-o-que-foi-feito/5417471/> Acesso em: 12 maio 2017.

¹⁹ MARIN, Jeferson. A necessidade de superação da estandarização do processo e a coisa julgada nas ações coletivas de tutela ambiental. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson D. (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul, RS: Educ, 2012. p. 87.

²⁰ MERRYMAN, John Henry. **La tradizione di Civil Law nell'analisi di un giurista di common Law**. APUD: Estado, Meio Ambiente e Jurisdição. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson D. (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul, RS: Educ, 2012. p. 156.

remédios jurisdicionais, que, muitas vezes, dão lugar a uma execução sobre o patrimônio do devedor, causando um desprestígio da função do juiz, pois suas determinações podem ser descumpridas sem graves consequências.²¹

No Direito Penal brasileiro, tem-se como norma o seu atuar residual, isto é, o que outro ramo pode resolver. O Direito Penal se afasta para dar oportunidade ao negociável. No entanto, no aspecto ambiental, parece-nos fantasioso afastar uma sanção penal de um crime cometido contra toda a coletividade, pois atinge um espaço vital para o desenvolvimento humano saudável. A poluição de rios equivale à transmissão dolosa de uma doença terminal. O desmatamento descontrolado, subordinado à corrupção de entes políticos equivaleria ao sufocamento vagaroso pela falta de oxigenação ou à possibilidade de surgimento de cânceres e malformações fetais. Isso só para se ter alguns exemplos. No entanto, casos tão sérios são levados a julgamento os entes administrativos, muitas vezes o mesmo ente propinado para permiti-los.

A exemplo do Direito Comparado, na Espanha, desde o art. 347-bis do CP, alguns setores da doutrina criticaram o legislador por enquadrar o delito ecológico dentro da categoria das leis penais em branco, o que fazia com que a infração administrativa se convertesse em elemento normativo do tipo.²² Já no Brasil, a Lei 9.605/1998 (dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências), a principal lei do Direito Ambiental, falha ao não prever penas para crimes de maior potencial ofensivo em seu texto. Os crimes ambientais deveriam estar previstos em capítulo especial do Código de Processo Penal, pois são crimes graves, que lesam a humanidade; são crimes contra a humanidade. Seus efeitos são devastadores e, por diversas vezes, irrecuperáveis. Vê-se isso no desastre de Mariana mundialmente divulgado.

Por outro lado, a efetividade do procedimento administrativo passaria a ter moderna roupagem legislativa, formas aprimoradas de julgar e punir, buscando a efetividade até através de penhora de bens que, ao aguardar o pronunciamento final da fase recursal, independentemente da data definitiva da decisão, poderiam revertidos ao patrimônio público, vencido o prazo prescricional, com possibilidade de reversão no âmbito judiciário, no melhor estilo “pague antes e recorra depois”. Outra forma seria chamar o Judiciário para cumprir o seu papel

²¹ LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental. A contribuição do contempt of court. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson D. (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul, RS: Educ, 2012. p. 157.

²² MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 849.

de intermediador, provocando-o a participar do procedimento assim que se instaurar a fase recursal. O recurso julgado pelo ente público, por se tratar de seu interesse, poderia ser alçado a uma vara especializada, para que, com base na instrução do procedimento administrativo, colaborasse para o deslinde da questão, buscando a efetividade do trabalho até então elaborado. Assim, seria capaz de prestigiar a ação do Executivo, protegendo-a das brechas legislativas prescricionais. Todos são responsáveis pelo meio em que vivemos, todos devem ser chamados a prestar contas ou a agir em nome desse meio, para que seja equilibrado, sustentável e, acima de tudo, saudável.

Considerações finais

A pretensão não é encerrar a discussão; pelo contrário, é inaugurá-la e fazer isso com conceitos até então impensados. Claro está que o processo civil, como instrumento de tutela dos interesses do Direito Ambiental, não tem se demonstrado eficiente e eficaz. Talvez, nem o Direito Penal sozinho seja capaz de garantir essa efetividade, mas quem sabe o Direito Administrativo sancionador seja o instrumento apto a tornar a tutela do meio ambiente mais eficiente. Certo é que o meio ambiente necessita, com urgência, de uma proteção efetiva e para isso precisamos buscar soluções em diversas áreas e, com a união delas, quiçá sejamos mais bem-sucedidos na esfera ambiental.

Outras medidas a serem tomadas, para a real efetividade do Direito Ambiental, seriam a modernização da legislação ambiental, a diminuição dos prazos, a unificação dos recursos, a majoração das sanções que, por si sós, são instrumentos que somam, mas não se tornam eficazes *de per si*, pois carecem de apoio dos outros ramos de Direito, isto é, a maior participação do Judiciário, com a criação mais do que necessária de uma vara especializada em danos (crimes) ambientais, haja vista o crescimento sistemático dessas práticas ilegais. A participação do magistrado nas decisões recursais, cujo ente administrativo, após dar seu parecer final, poderia enviar todo o procedimento para que o Juiz-Estado buscase conjuntamente, a elucidação do fato a bem do interesse público, podendo estender o procedimento com as provas que julgasse necessárias.

O combate firme e vigoroso da corrupção, com a criação de mecanismos de auditoria das decisões tomadas pelos entes ambientais, licenças, autuações, permissões, etc. parece ser o caminho. Não se pode deixar a cargo de burocratas as liberações que envolvem a destruição sistemática do meio ambiente ou a

exploração irresponsável de recursos naturais, com contenção de resíduos tóxicos em condições suspeitas como o provocado pela Samarco, em Mariana, cujo licenciamento ambiental foi deferido isoladamente pelo secretário de Estado. O tempo é curto, a natureza não tem o poder de autodefesa. Cabe aos operadores do Direito e aos estudiosos do ambiente as vezes de protetores, não só da vida selvagem, silvestre, nativa, da fauna e flora, mas de todos nós seres humanos.

Referências

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Processo e ideologia: o paradigma racionalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA – Sede Nacional. **Prescrição no processo de apuração de infração administrativa ambiental**. Orientação Jurídica, Normativa 06/2009/PFE/Ibama

BUZAID, Alfredo. **Exposição de motivos do Código de Processo Civil de 1973**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/CPC_ANTEPROJETOS.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2017.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de execução**. São Paulo: Bestbook, 2001.

LIMA, Alcides de Mendonça. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1974. v. VI. t. II/774.

LOBATO, José Bento Renato Monteiro. **Kd frases**. Disponível em: <<http://kdfrases.com/frase/141246>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do *contempt of court*. In: MARIN, Jeferson; LUNELLI, Carlos Alberto (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: EducS, 2012.

LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson D. Além da condenação, **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 32, p. 79 – 91, dez. 2011.

MARIN, Jeferson Dytz. **Relativização da coisa julgada e inefetividade da jurisdição**. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. A necessidade de superação da estandarização do processo e a coisa julgada nas ações coletivas de tutela ambiental. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: EducS, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.

MERRYMAN, John Henry. *La tradizione di Civil Law nell'analisi di un giurista di Common Law*. Milano: Giuffrè, 1973. Apud LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson D. (Org.). **Estado, meio ambiente e jurisdição**. Caxias do Sul: EducS, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Hassemer e o Direito Penal brasileiro**. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. **As astreintes e sua eficácia moralizadora**. São Paulo: RT, RT508/35, fev. 1978.

PEREIRA, Cleidi. **RS não cobra e R\$ 26 milhões em multas ambientais prescrevem**. Publicada em: 30 jul. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/07/rs-nao-cobra-e-r-26-milhoes-em-multas-ambientais-prescrevem-4812953.html>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

STAUDT, Leandro. **Rio Grande do Sul perde mais de R\$ 30 milhões em multas ambientais devido à demora para julgamento**. Gaúcha. Publicada em 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/rio-grande-do-sul-perde-mais-de-r-30-milhoes-em-multas-ambientais-devido-a-demora-para-julgamento-1339.html>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

TRIGUEIRO, André. Tragédia ambiental em Mariana (MG) completa um ano. **Cidades e Soluções**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/cidades-e-solucoes/videos/t/cidades-e-solucoes/v/cidades-e-solucoes-tragedia-ambiental-em-mariana-mg-completa-um-ano-o-que-foi-feito/5417471/>>. Acesso em: 12 maio 2017.



A percepção dos refugiados senegaleses em Caxias do Sul – RS sobre as diferenças culturais existentes entre o Brasil e o Senegal

*The perception of senegalese refugees in Caxias do Sul – RS on the cultural
differences existing between Brazil and Senegal*

Vinícius Velho Susin*
Fernanda Lazzari**

Resumo: Este trabalho adotou como foco de estudo a experiência de refúgio dos senegaleses em Caxias do Sul, com vistas a identificar e analisar, sob a perspectiva dos entrevistados, as diferenças culturais existentes entre o Brasil e o Senegal. Para a realização deste trabalho buscou-se conhecimento teórico na área de movimentos migratórios e cultura, com ênfase em migrações e pedidos de refúgio no Brasil e as diferenças culturais entre o Brasil e o Senegal, uma vez que esses são os países de destino e origem, respectivamente, dos entrevistados desta pesquisa. O método escolhido para a realização deste trabalho foi a pesquisa exploratória. Assim, o trabalho foi realizado através de um estudo qualitativo, feito a partir de entrevistas que seguiram um roteiro semiestruturado. Como resultado, observou-se que há uma série de diferenças culturais, principalmente em relação a valores e princípios, muitos por conta da religião islâmica, predominante no Senegal.

Palavras-chave: Cultura. Brasil. Senegal.

Abstract: The present study focused on the refuge experience of the Senegalese people in Caxias do Sul, in order to identify and analyze, from the perspective of the interviewees, the cultural differences between Brazil and Senegal. In order to carry out this work, we sought theoretical knowledge in the area of migratory movements and culture, with emphasis on migrations and requests for refuge in Brazil and cultural differences between Brazil and Senegal, since these are the countries of destination and origin, respectively, of the interviewees of this research. The method chosen to carry out this work was an exploratory research. Thus, the work was carried out through a qualitative study, made from interviews that followed a semi-structured script. As a result of this research, it has been observed that there are a number of cultural differences, mainly in relation to values and principles, many because of the Islamic religion, predominant in Senegal.

Keywords: Culture. Brazil. Senegal.

* Bacharel em Comércio Internacional, MBA em Gestão de Negócios. Especialista em Mobilidade Global Sênior na empresa Siemens s.r.o (República Tcheca). E-mail: vinicius.susin@outlook.com

** Doutora em Administração de Empresas. Professora na Universidade de Caxias do Sul (UCS). <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4745012E6>. E-mail: fernandalazzari@hotmail.com

Introdução

Por motivos de guerra civil, fome, perseguições políticas e/ou religiosas, catástrofes naturais, decisões pessoais ou ações de desrespeito aos direitos humanos, anualmente, milhares de pessoas deixam sua pátria de nascimento e buscam refúgio em outro país. Registros históricos mostram que essa prática existe há, pelo menos, 3.500 anos, desde o surgimento dos grandes impérios do Oriente Médio, como o Egípcio. (ACNUR, 2017). Atualmente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados ACNUR (2017), estima que existam 22,5 milhões de refugiados em todo o mundo, dos quais cerca de 9.500 encontram-se no Brasil.

A Síria é a líder mundial no *ranking* dos países cujos cidadãos pedem refúgio. (ACNUR, 2017). Em 2016, a Venezuela foi o país que liderou os pedidos de refúgio ao Brasil, seguida pela Síria, República Democrática do Congo e Paquistão.

O Senegal, país de estudo deste trabalho, representa 2% dos refugiados no Brasil (ACNUR, 2017), muitos deles estabelecidos na cidade de Caxias do Sul. Em 2016, 800 refugiados senegaleses residiam em Caxias do Sul, mas esse número chegou a 1.500 em 2015. Diante disso, o objetivo desta pesquisa é analisar a percepção dos senegaleses em relação às diferenças culturais entre o Brasil e o Senegal. Dessa forma, esta pesquisa torna-se relevante na medida em que contribui para o entendimento da situação social relativa à experiência de refúgio tanto pela sociedade em geral como por acadêmicos e empregadores brasileiros.

A partir do momento em que um cidadão estrangeiro entra com pedido de refúgio, ele passa a integrar, legalmente, a sociedade brasileira. Os seus costumes e cultura, de modo geral, podem conflitar com os costumes e a cultura da sociedade em que ele se insere, sendo de extrema relevância que a sociedade que o acolhe entenda as diferenças e não o julgue de forma errônea e preconceituosa.

Tendo como base os movimentos migratórios, este trabalho torna-se relevante aos alunos do curso de Comércio e Relações Internacionais. E, por estudar a adaptação e a aceitação do refugiado na sociedade brasileira, desde a saída do Senegal até sua chegada e inserção no mercado de trabalho, também poderá prover contribuições para os estudiosos de ciências sociais.

Abordando essa inserção no mercado de trabalho, este estudo se mostra relevante também às empresas do Brasil que têm interesse na contratação de

refugiados para seu efetivo e às agências de recrutamento e seleção que prestam serviços a essas empresas, pois aborda aspectos burocráticos, sociais e culturais, que poderão servir de subsídio para o recrutamento, a seleção, a admissão e a gestão de refugiados dentro das empresas.

Referencial teórico

Neste capítulo, abordam-se as principais contribuições teóricas de autores e organismos internacionais que realizaram diferentes estudos acerca das dimensões desta pesquisa. As dimensões deste trabalho consistem, basicamente, em questões de movimentos migratórios, de modo geral, e questões específicas relacionadas ao processo de refúgio e aspectos culturais do Brasil e do Senegal.

Processo de refúgio

Para entender o conceito de *refugiado*, é necessário conhecer os conceitos básicos sobre movimentos migratórios, como: migração, emigração, imigração e causas de repulsão.

Segundo a *International Organization for Migration* (IOM, 2017), *migração* pode ser definida como um movimento de pessoas ou um grupo de pessoas, sendo ele entre fronteiras internacionais ou divisas estaduais, sem importar a duração ou a causa originária do movimento.

Dentro da ampla definição de migração, existe a *emigração*, que ocorre quando uma pessoa sai de seu país para estabelecer residência em outro, e a *imigração*, quando uma pessoa entra em um país estrangeiro. (IOM, 2017).

As causas de repulsão são definidas pelo ACNUR (2017) como os motivos que explicam a saída (emigração) de pessoas de seu país de origem, podendo ser de três lugares: (i) *natural*: inundações, secas, terremotos, tsunamis, erupções vulcânicas e qualquer outra catástrofe natural; (ii) *política e religiosa*: guerras civis, revoluções, golpes de Estado, conflitos separatistas, perseguições religiosas, violência e discriminações étnicas e sociais; (iii) *econômica*: fome, falta de emprego e decadência econômica.

Estudos do ACNUR (2017) apontam que as principais causas dos movimentos migratórios, da metade do século XX em diante, são políticas e religiosas e, principalmente, econômicas. Conforme estudos e análises realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2011), 46% da população da África

Subsaariana, região abaixo do deserto do Saara, onde está localizado o Senegal, vive em situação de pobreza extrema, e 48% dos senegaleses estão desempregados segundo a Central Intelligence Agency. (CIA, 2017).

O grande destaque ao tema dos refugiados teve início em 1912, com as Guerras Balcânicas, assumindo um papel de maior destaque internacional durante a Revolução Russa e a Contrarrevolução de 1917. (ACNUR, 2017). Porém, a mais significativa onda de migração de refugiados, segundo Moreira (2007), aconteceu durante os períodos de pré-guerra, guerra e pós-guerra, entre os anos de 1933 e 1945, pois se estima que 40 milhões de pessoas da Europa abandonaram seu país, buscando auxílio em outros Estados, principalmente nas Américas.

Além dos refugiados da Segunda Guerra Mundial, Moreira (2007) afirma que o Brasil recebeu, aproximadamente, 2 milhões de refugiados provenientes de Estados africanos, após a descolonização europeia, na década de 60, e de Estados latino-americanos, durante os anos de ditadura, entre as décadas de 70 e 80.

Cultura

Os elementos culturais têm um papel essencial nas relações humanas, porém o termo *cultura* é, muitas vezes, subestimado e simplificado, pois apresenta inúmeras, complexas e amplas definições. Para Peterson (2004), a palavra *cultura* é tão complexa que cada pessoa desenvolve seu próprio modelo, metáforas e analogias para defini-la. Dessa forma, é importante instituir determinadas definições teóricas de autores e pesquisadores que ajudarão a esclarecer esse conceito.

Segundo Silva e Silva (2010), a cultura é um dos conceitos centrais das ciências humanas, a ponto de a antropologia ser vista como ciência quase somente em razão desse conceito. Ainda segundo os autores, a cultura abarca todas as realizações materiais e os aspectos espirituais de um povo, sendo tudo aquilo produzido pela humanidade, no plano concreto ou no plano imaterial, desde artefatos e objetos até ideais e crenças. Cultura são todas as formas de conhecimento e toda habilidade humana empregada na sociedade onde o ser humano está inserido.

Segundo Peterson (2004), uma analogia que pode ser feita sobre a cultura é com uma árvore. A árvore possui partes que podem ser vistas imediatamente, como: tronco, galhos e folhas, porém tem muitos outros aspectos interessantes

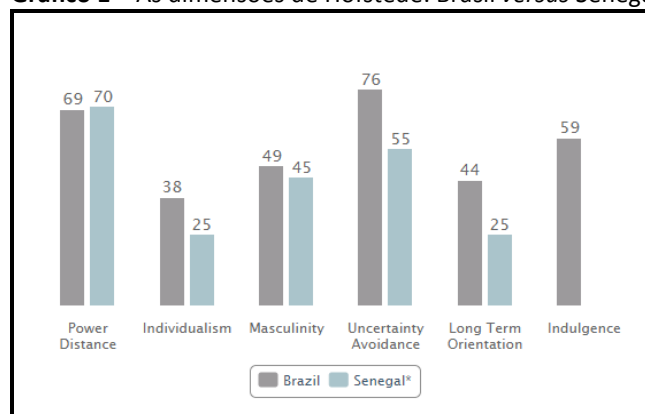
que só podem ser vistos conforme as pessoas se aproximam, como: ninhos de pássaros, frutas e ranhuras na madeira. Uma árvore, assim como uma cultura, é formada através do tempo, sendo, pouco a pouco, impactada pelo ambiente no qual está inserida. Uma árvore recebe influências do vento, da chuva e da luz do sol, assim como as pessoas, que são influenciadas pela família, pelo tipo de alimentação, pela sociedade que a cerca e pela educação. As árvores mudam com o passar do tempo, perdem e ganham folhas e galhos e mudam sua coloração, porém, são essencialmente as mesmas árvores. Culturas e pessoas também estão em constante mudança, porém, na essência, continuam as mesmas.

Com base na analogia da árvore e segundo Hofstede (2001), pode-se concluir que as sociedades têm a capacidade de conservar sua cultura através das gerações, mesmo enfrentando uma série de forças de mudança. Alguns pontos culturais superficiais podem sofrer alterações com o passar do tempo, porém a essência profunda da cultura permanece inalterada.

Comparativo entre as culturas brasileira e senegalesa

Analisando os resultados da pesquisa de Hofstede (2017), pode-se perceber, no Gráfico 1, que a pontuação do Brasil e do Senegal, nas dimensões: distância do poder; individualismo *versus* coletivismo; e masculinidade *versus* feminilidade são similares, enquanto nas dimensões: aversão a incertezas e orientação em longo prazo são diferentes. A dimensão indulgência ainda não foi avaliada no Senegal e, por isso, não será utilizada neste estudo.

Gráfico 1 – As dimensões de Hofstede: Brasil *versus* Senegal



Fonte: Adaptado de Hofstede (2017).

Analisando a dimensão *distância do poder*, nota-se que ambas as culturas possuem uma pontuação alta, sendo que no Senegal percebe-se uma pequena diferença em relação ao Brasil, ou seja, nessa cultura, a diferença da distribuição de poder é relativamente mais bem-aceita entre os membros da sociedade. (HOFSTEDE, 2017).

Através da dimensão *individualismo versus coletivismo*, percebe-se que as duas sociedades são coletivistas e baseiam o relacionamento interpessoal na confiança. No Senegal, são fomentados relacionamentos no sentido de que cada pessoa assume uma responsabilidade, enquanto no Brasil a proteção gerada pelas famílias para um determinado indivíduo, exige de volta, lealdade. (HOFSTEDE, 2017).

Na dimensão *masculinidade versus feminilidade*, o Brasil pontuou 49, enquanto o Senegal, com 45 pontos, é considerado uma sociedade um pouco mais feminina. Dessa forma, nessa sociedade, valores como: igualdade, solidariedade e qualidade são valorizadas, enquanto no Brasil valoriza-se a simpatia pelos menos favorecidos. (HOFSTEDE, 2017).

Analisando a dimensão *aversão a incertezas*, as duas sociedades pontuaram alto, com maior pontuação para o Brasil. Nesse país percebe-se a necessidade de leis para regular a vida social, as quais, muitas vezes, não são cumpridas, enquanto no Senegal exigem-se rígidas normas de conduta. (HOFSTEDE, 2017).

Na última dimensão analisa, *orientação em longo prazo*, percebe-se uma diferença entre o Brasil e o Senegal. Segundo Hofstede (2001), o Brasil não é um país fortemente apegado às tradições, seu povo aceita mais de uma verdade e, segundo Barbosa (2005), revela um *jeitinho* especial de enfrentar as adversidades do cotidiano. O Senegal demonstra grande respeito às tradições, aceitando apenas uma verdade, que é seguida sem desvios, o que se deve, em parte, à conduta islâmica, que prega valores como: honestidade, verdade, justiça e serenidade. (ISLAM, 2017).

As dimensões das culturas brasileira e senegalesa, citadas neste capítulo, são resumidas e comparadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo entre elementos das culturas brasileira e senegalesa

COMPARATIVO BRASIL VERSUS SENEGAL		
ELEMENTOS	BRASIL	SENEGAL
Centralização do poder	A desigualdade é aceitável, e as hierarquias são respeitadas. É importante mostrar respeito aos mais velhos. A autocracia é valorizada. (HOFSTEDE, 2001; MOTTA; CALDAS 1997).	Cada um tem seu lugar nas hierarquias. Espera-se que os líderes sejam autocratas. (HOFSTEDE, 2001).
Coletivismo	Grupos e decisões em conjunto são valorizados. Os relacionamentos interpessoais prevalecem sobre as tarefas. Grupos protegem seus membros em troca de lealdade. (HOFSTEDE, 2001).	São fomentados relacionamentos sendo que cada um assume sua responsabilidade. O relacionamento é baseado na confiança e na amizade. (HOFSTEDE, 2001).
Gênero	Pouca diferença entre homens e mulheres. Busca-se consenso para resolver adversidades. A simpatia pelos menos favorecidos é valorizada. (HOFSTEDE, 2001).	Sociedade de valores relativamente mais femininos. Igualdade, solidariedade e qualidade são valorizadas. (HOFSTEDE, 2001).
Aversão a incertezas	Grande necessidade de regras e sistemas jurídicos elaborados. Brasileiros são passionais e demonstram suas emoções facilmente. (HOFSTEDE, 2001).	Rígidos códigos de conduta e intolerância a comportamentos e ideias não ortodoxas. Pontualidade é norma. (HOFSTEDE, 2001).
Orientação em longo prazo	Mais de uma verdade é aceita e depende do contexto, tempo e situação. (HOFSTEDE, 2001).	Respeito pelas tradições. Aparências devem ser mantidas. Apenas uma verdade é aceita. (HOFSTEDE, 2001; CEDI, 2017).

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Método

A fim de alcançar os objetivos propostos por este estudo, a pesquisa desenvolvida foi de caráter exploratório. Segundo Mattar (2007), a pesquisa exploratória objetiva ampliar o conhecimento sobre determinado tema ou situação. Malhotra (2012) acrescenta que esse tipo de pesquisa é flexível e versátil para a descoberta de novas ideias e dados.

Dentre as metodologias existentes à execução de uma pesquisa exploratória, optou-se pela pesquisa qualitativa, que, de acordo com Malhotra (2012), proporciona melhor entendimento do contexto do problema. Ainda segundo o autor, essa é uma pesquisa baseada em pequenas amostras em que a

coleta dos dados é feita de maneira não estruturada, e a análise dos dados é não estatística, resultando na compreensão inicial da problemática estudada.

Para a operacionalização da pesquisa, foram desenvolvidas entrevistas individuais em profundidade, que são definidas por McDaniel e Gates (2005) como entrevistas relativamente não estruturadas, diretas e pessoais. Na lição de Malhotra (2012), essas entrevistas têm por objetivo a sondagem detalhada do entrevistado, discutindo e trocando informações de forma livre, buscando descobrir percepções mais profundas acerca do problema estudado.

Para tanto, foi desenvolvido um instrumento de coleta de dados que consiste em um roteiro com questões abertas e semiestruturado. Segundo Mattar (2007), nas perguntas abertas, os entrevistados revelam com suas próprias palavras, o que pensam sobre o assunto. McDaniel e Gates (2005) complementam: nas perguntas abertas, as respostas dos pesquisados não são limitadas e têm como principal vantagem o fornecimento de um rico conjunto de informações sobre o problema pesquisado.

Para esta pesquisa, a população-alvo foi definida como os senegaleses que solicitaram refúgio ao governo brasileiro nos últimos cinco anos e que residam na cidade de Caxias do Sul. E para a seleção da amostra foi adotada a técnica de amostragem por conveniência, que, segundo Malhotra (2012), é uma técnica de seleção não probabilística, que seleciona elementos por conveniência.

A definição do tamanho da amostra desta pesquisa se deu por saturação de resultados. Para Thiry-Cherques (2009) a saturação de resultados é utilizada em pesquisas qualitativas, com o objetivo de determinar quando as entrevistas não são mais necessárias. Para o autor este momento ocorre quando nenhum novo elemento é adicionado aos resultados.

Após a transcrição das entrevistas, o procedimento utilizado para análise dos dados coletados foi o de categorização, que, segundo Moraes (1999), é um procedimento cuja classificação dos dados é feita através do agrupamento da parte comum existente entre eles.

Resultados

No início de cada entrevista, foram coletados dados pessoais dos entrevistados, como: idade, formação, idiomas que dominam e há quanto tempo estão no Brasil. Eles podem ser identificados a partir do Quadro 2.

Quadro 2 – Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Idade	Formação	Idioma(s)	Tempo no Brasil
Entrevistado 1	49 anos	Ensino Médio completo	Wolof, francês, espanhol e português	7 anos
Entrevistado 2	37 anos	Ensino Fundamental incompleto	Wolof, francês, árabe e português	1 ano e 5 meses
Entrevistado 3	27 anos	Graduação completa em Informática	Wolof, francês, inglês e português	1 ano e 3 meses
Entrevistado 4	37 anos	Ensino Médio completo e técnico em torno mecânico	Wolof, mandinka, francês, árabe, inglês e português	2 anos e 3 meses
Entrevistado 5	25 anos	Ensino Fundamental incompleto	Wolof, francês e português	1 ano e 6 meses
Entrevistado 6	26 anos	Ensino Fundamental completo	Wolof, francês, inglês e português	6 meses
Entrevistado 7	27 anos	Ensino Médio completo	Wolof, pulaar, francês, inglês e português	1 ano
Entrevistado 8	26 anos	Ensino Fundamental Incompleto	Wolof, francês, árabe e português	1 ano e 2 meses
Entrevistado 9	40 anos	Ensino Fundamental incompleto	Wolof, francês, árabe, espanhol e português	5 anos e 5 meses
Entrevistado 10	23 anos	Ensino Fundamental incompleto	Wolof, francês, árabe e português	5 meses
Entrevistado 11	37 anos	Ensino Fundamental incompleto	Wolof, francês, árabe e português	1 ano
Entrevistado 12	34 anos	Ensino Médio completo	Wolof, francês e português	1 ano e 3 meses

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Pode-se observar que a idade média dos entrevistados é de 32 anos. Ainda: a metade deles tem Ensino Fundamental incompleto, e apenas um possui graduação. Uma característica comum a todos os entrevistados é o domínio de, no mínimo, três idiomas.

Ao serem questionados sobre as diferenças culturais existentes entre o Brasil e o Senegal, dois entrevistados mencionam que acreditam que a Serra gaúcha seja o lugar com maiores diferenças com o Senegal em todo o Brasil.

Em relação à dimensão *distância do poder*, os entrevistados afirmam que a relação com os superiores no Brasil é muito diferente. Todos os 12 entrevistados mencionaram que, no Brasil, eles se sentem respeitados e acolhidos pelos superiores e relatam que há grande compreensão em relação à diferença religiosa. Nesse ponto, como exemplo, citam o *Ramadan*, mês onde era necessário parar todos os dias no pôr do sol para quebrar o jejum e rezar. Outra questão que causou surpresa (e foi mencionada por todos os entrevistados), foi a

organização e limpeza das empresas no Brasil, já que, segundo eles, no Senegal, o ambiente de trabalho é sujo, sem segurança e escuro.

Quando questionados sobre o respeito aos mais velhos, os entrevistados são contundentes ao afirmar que, no Senegal, se respeita mais do que no Brasil. Eles comentam que uma pessoa idosa é considerada alguém com muita sabedoria e que é uma prática sentar em praças para conversar e pedir conselhos aos mais velhos. Um dos entrevistados relatou que, na sua visão, no Brasil, os filhos deixam as casas de seus pais para morarem com amigos ou namoradas e, por isso, param de ajudar seus pais financeiramente, o que não é aceitável na cultura senegalesa.

Em relação à dimensão *coletivismo*, os entrevistados afirmam que, no Senegal, as pessoas se ajudam mais, sem esperar nada em troca, sendo muito mais solidárias.

Um dos entrevistados afirma que todos os senegaleses no Brasil se consideram parte da mesma família, e um ajuda o outro no que for necessário, demonstrando lealdade. Ainda segundo o entrevistado, os brasileiros não se mostram disponíveis para ajudar outras pessoas quando não há um interesse por trás da ação.

A partir dos extratos da subseção anterior, observam-se indícios de uma característica da sociedade senegalesa, a *feminilidade*, ou seja, uma sociedade com valores mais femininos, como igualdade e solidariedade.

Ao serem questionados sobre a diferença de tratamento do homem em relação à mulher, todos os entrevistados citam a religião islâmica como a doutrinadora de um comportamento em relação às mulheres. A maior diferença percebida pelos entrevistados é o papel da mulher na sociedade brasileira, ou seja, segundo eles, o homem serve à mulher, diferentemente do Senegal, em que a mulher serve ao homem.

Além disso, os depoentes relataram que outra grande diferença é a mulher andar e passar à frente dos homens, em filas, por exemplo. Consoante eles, no Senegal, o islamismo manda que as mulheres andem sempre atrás de seus maridos, pais ou irmãos e sempre acompanhadas.

Um dos elementos da dimensão *aversão a incertezas* é a pontualidade. Quando questionados sobre esse tema, a maioria dos entrevistados afirmou que no Senegal é uma regra muito respeitada. Os entrevistados também comentam que chegar atrasado ou faltar a compromissos importantes não é costume e que, no Brasil, eles percebem ser uma prática frequente, principalmente no trabalho.

Outro elemento dessa dimensão são os códigos de conduta. Os entrevistados são unânimes em afirmar que a maior diferença cultural entre o Brasil e o Senegal é a religião. Segundo eles, apesar de o Senegal não praticar a Lei Islâmica (*Sharia*), os ensinamentos do Alcorão são seguidos e fortemente respeitados. Toda ação que for considerada desrespeitosa e que vá contra os ensinamentos de Alá, é intolerável.

Para os entrevistados, a grande diferença com o Brasil está relacionada ao cumprimento e à leitura dos ensinamentos do livro sagrado (Alcorão Islâmico e Bíblia Católica). Segundo os entrevistados, no Brasil, a maior parte da população se intitula católica, porém não é costume frequentar igrejas e ler a Bíblia.

Os respondentes citam que uma grande diferença cultural sentida por eles é em relação à mentira e à falta de cumprimento do prometido pelos brasileiros.

Quando questionados sobre a mentira, especificamente, todos afirmam ser uma falta grave no Senegal, e que isso se deve ao fato de que a religião islâmica prega honestidade e integridade. Segundo os relatos, agir com má-fé, mentir ou ser falso vão contra os ensinamentos de Deus. Os entrevistados também afirmam que acreditam que, no Brasil, a aceitação da mentira é maior, e que mentir não é considerado uma falta grave, mas um hábito comum e aceitável, dependendo da situação e de quem for favorecido.

Para melhor entendimento das diferenças culturais existentes entre o Brasil e o Senegal, segundo a perspectiva dos entrevistados, foi elaborado o Quadro 3.

Quadro 3 – Comparativo entre o Brasil e o Senegal

Dimensão	Brasil	Senegal
Distância ao poder	Relação com superiores	
	É baseada no respeito e na compreensão.	Superiores são autocratas e não respeitam seus subordinados.
	Respeito aos mais velhos	
	Há pouco respeito aos idosos. Não é prática comum ajudar os pais financeiramente.	Idosos são pessoas sábias e respeitadas. Um filho deve sempre ajudar seus pais financeiramente.
Individualismo versus Coletivismo	Relacionamento interpessoal	
	Pessoas não se mostram disponíveis para ajudar quando não há interesses por trás das ações.	As pessoas se ajudam mutuamente no que for necessário, sem esperar nada em troca.
Masculinidade versus Feminilidade	Igualdade e solidariedade	
	Prática flexível. Pessoas são solidárias quando podem obter vantagens.	Práticas sinceras que independem de benefício próprio.

	Relação Homem X Mulher	
	Homem serve a mulher. Mulheres são sempre colocadas a frente.	Mulher serve ao homem e anda sempre atrás. Nunca pode andar sozinha nas ruas.
Aversão a incertezas	Pontualidade	
	Estar atrasado é uma prática frequente, principalmente ao trabalho.	Regra extremamente respeitada.
	Religião	
	Predominantemente católico. Não é uma prática ir às igrejas ou ler a Bíblia e seguir seus ensinamentos.	Predominantemente islâmico. Pessoas seguem e respeitam, fortemente, os ensinamentos do Alcorão.
Orientação em longo prazo versus Orientação em curto prazo	Cumprir o prometido	
	Nem sempre se cumpre e se respeita o prometido.	O que é prometido deve ser cumprido, independentemente do que aconteça.
	Mentira	
	Não é considerada uma falta grave, mas um hábito comum, aceitável e flexível.	Falta grave. Honestidade e integridade são regras altamente respeitadas.

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Discussão dos resultados

Este capítulo visa a apresentar as principais opiniões e considerações dos entrevistados sobre as questões propostas, estabelecendo um comparativo com o referencial teórico, a fim de fazer análises que permitam a formação de pareceres sobre as diferenças culturais existentes entre o Brasil e o Senegal.

Ao serem questionados sobre questões culturais, alguns entrevistados mencionaram que o Rio Grande do Sul é o estado brasileiro que possui a maior diferença cultural em relação ao Senegal, o que, segundo eles, se deve ao grande número de descendentes de europeus que vivem na região. Para os entrevistados, o estado brasileiro com cultura mais similar à senegalesa é a Bahia, devido ao grande número de descendentes de escravos africanos presentes na região. Isso está de acordo com a pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), que afirma que, no Rio Grande do Sul, mais de 60% da população tem descendência européia, e que a Bahia foi o estado que mais recebeu escravos africanos.

Em termos de hierarquia, os depoentes afirmaram que, no Senegal, os superiores demonstram muito mais autoridade e são autocratas, enquanto no Brasil, os superiores são compreensivos e demonstram respeito. Essas afirmações estão de acordo com Hofstede (2001), já que o Brasil pontuou 69, contra 70 do

Senegal, nessa dimensão. Isso significa que, por exemplo, no Brasil, há uma menor concentração de autoridade, e que os líderes são democraticamente solícitos. Os entrevistados também afirmam que percebem a existência de uma estrutura hierárquica no Brasil muito respeitada, e que, quanto maior é o cargo dentro de uma organização, maior é a distância entre as pessoas. Isso está de acordo com Motta e Caldas (1997), que lembram que, no Brasil, existe um sistema hierárquico herdado dos portugueses, que faz com que haja certo distanciamento nas relações entre os diferentes grupos.

Em relação ao respeito aos mais velhos, os depoentes afirmam que, no Senegal, se respeita muito mais do que no Brasil. Para eles, pessoas mais velhas são consideradas sábias, e os filhos devem cuidar de seus pais durante toda a vida. Hofstede (2001) postula que, na sociedade brasileira, cuidar dos pais idosos é um hábito dos filhos. Entretanto, essa afirmação diverge das percepções dos entrevistados, uma vez que, segundo eles, no Brasil, os filhos saem da casa dos pais para morar com amigos ou namorada e param de ajudar os pais idosos.

Sobre relações pessoais, um dos elementos da dimensão de individualismo *versus* coletivismo, os respondentes afirmam que os brasileiros só estão disponíveis para ser solidários quando há algum interesse ou benefício por trás da ação. Quanto ao Senegal, eles afirmam que a solidariedade e a ajuda ao próximo são práticas diárias. Os entrevistados também revelam que todos os senegaleses no Brasil se consideram da mesma família e sempre se ajudam no que for necessário. De fato, no Senegal, as pessoas assumem responsabilidades pelos seus companheiros de grupo (HOFSTEDÉ, 2001), e a lealdade e a confiança são valorizadas. (ISBELLE, 2002).

Na pesquisa de Hofstede (2017), o Senegal, na dimensão *masculinidade versus feminilidade*, foi classificado como uma sociedade de valores mais femininos, em que igualdade, solidariedade e qualidade são valorizados pela sociedade. Essa afirmação é confirmada pelos entrevistados, que, quando questionados sobre os valores da *igualdade* e *solidariedade*, são contundentes ao afirmar que no Senegal esses conceitos são altamente praticados.

Quanto às diferenças entre homens e mulheres, os mesmos citam que, no Senegal, a mulher deve servir ao homem e que, no Brasil, acontece o contrário. Os entrevistados também mencionam que a mulher senegalesa deve sempre andar atrás do homem, tendo um papel inferior na sociedade. Para os colaboradores, no Brasil, o homem e a mulher têm o mesmo papel e não há diferença de tratamento. Isso está de acordo com Hofstede (2001), que afirma

que, no Brasil, há uma diferença muito pequena de tratamento entre homens e mulheres. Além disso, Sumaré (2002) cita que o papel da mulher na sociedade senegalesa é muito inferior ao do homem, o que faz com que apenas 10% das mulheres tenham empregos formais, e uma pequena quantidade seja alfabetizada.

Hofstede (2001) afirma que, no Senegal, tempo é dinheiro, e pontualidade é norma e, quando questionados sobre esse quesito, um dos elementos da dimensão *aversão a incertezas*, a maioria deles afirmou que a pontualidade é, de fato, uma regra no Senegal, enquanto percebem que, no Brasil, não é costume, e chegar atrasado e faltar a compromissos importantes são práticas frequentes. Isso complementa as ideias de Levine, West e Reis (1980), que refletem que, no Brasil, os conceitos de *cedo* e *tarde* são muito flexíveis e que não há grande preocupação em chegar atrasado em compromissos sociais.

Sobre códigos de conduta, todos eles mencionam a religião islâmica como a doutrina de comportamentos, lembrando que qualquer comportamento que vá contra os ensinamentos de Alá não é aceito, concordando com Hofstede (2001), ao mencionar que, na sociedade senegalesa, comportamentos não ortodoxos são intoleráveis.

Sobre o Brasil, os depoentes mencionaram que sabem que existem leis e regras, porém percebem que nem todos sentem a obrigação de respeitá-las, principalmente os ensinamentos religiosos. Para eles, diferentemente dos islâmicos e do Alcorão, os católicos não leem e não seguem os preceitos da Bíblia. Essas afirmações concordam com Hofstede (2001), que cita que, apesar de a sociedade brasileira precisar de leis e regras, a necessidade de obedecê-las é fraca.

Um dos elementos da dimensão *orientação em longo prazo* é a verdade e, segundo o Centro de Estudos e Divulgação do Islã (CEDI, 2017), os ensinamentos acerca de honestidade, verdade, justiça e serenidade são extremamente valorizados e respeitados pelas sociedades islâmicas. Os entrevistados confirmam que, devido à religião islâmica, este é um dos ensinamentos mais respeitados. Segundo eles, o islamismo prega a honestidade e a integridade e, dessa forma, a mentira vai contra os ensinamentos de Deus.

Quanto ao Brasil, os entrevistados disseram que a verdade não é uma prática, porém a mentira sim. Segundo eles, no Brasil, a mentira é um costume aceito, que depende apenas da situação e de quem é favorecido. Os entrevistados lembram que a verdade é flexível, podendo haver mais de uma,

diferentemente do Senegal, em que mentir é considerado uma falta grave. Essa afirmação é confirmada pelo Cedi (2017), que destaca que, em sociedades islâmicas, apenas uma verdade é aceita.

A flexibilidade da verdade, pontuada pelos entrevistados, é complementada pelo desejo de sempre ser favorecido em tudo. Os entrevistados percebem que todas as ações dos brasileiros têm algum interesse oculto em benefício próprio. Essa afirmação está de acordo com as ideias de Barbosa (2005), que nomeia tais atitudes de *jeitinho brasileiro*, uma maneira especial que os brasileiros encontram para resolver alguma situação difícil, adversa (ou até mesmo proibida), em benefício próprio.

Considerações finais

Com base nas informações dos autores e dos entrevistados, fica claro que o pedido de refúgio ao governo brasileiro é legítimo, ou seja, pode-se concluir que, de fato, os senegaleses se enquadram na categoria *refugiados*, prevista na legislação brasileira e nas determinações do ACNUR, uma vez que o principal motivo da vinda para o Brasil é a fome e a falta de emprego no Senegal.

Analisando os resultados do estudo de Hofstede, pensa-se, em um primeiro momento, que a diferença de pontuação entre o Brasil e o Senegal é pequena. Porém, após as entrevistas, conclui-se que existem inúmeras diferenças e particularidades que devem ser observadas e respeitadas para uma boa convivência entre as culturas, mesmo em dimensões em que a diferença de pontuação é de quatro pontos, como é o caso da dimensão *masculinidade versus feminilidade*.

Como conclusão final, ficou evidente o sofrimento do povo senegalês, que luta diariamente para ter uma vida digna, de acordo com suas crenças, bem como a força de vontade e o desejo de alimentar seus familiares. Ficou claro que nem mesmo a distância, a saudade e as diferenças culturais desestimulam os refugiados a perseguirem seu sonho de uma vida melhor. Todos eles afirmaram que essa experiência de refúgio no Brasil está sendo muito valiosa para eles, não apenas em ganhos financeiros para a família, mas também em aprendizado.

Um fato importante que pôde ser percebido, no decorrer das entrevistas, é que todos os entrevistados alimentam um grande desejo de transformar o Senegal em um país melhor, para que, no futuro, seus filhos e netos não precisem abandonar sua terra em busca de melhores condições de vida.

Apesar da relevância das observações feitas a partir da pesquisa, algumas limitações foram percebidas no decorrer do trabalho. Ainda que todos os entrevistados tenham um razoável conhecimento de português, em alguns momentos, as perguntas precisaram ser reformuladas para uma linguagem mais simples. Além disso, foram necessários exemplos e intervenções em francês, para que as perguntas fossem compreendidas em sua totalidade. Também pela limitação idiomática, as respostas foram concisas e, em alguns casos, pouco desenvolvidas.

Quanto aos respondentes, uma limitação enfrentada foi a diferença de idade, tempo no Brasil e experiências passadas, que trouxeram divergência na percepção sobre as questões propostas, impossibilitando análises mais específicas e profundas em alguns aspectos.

A fim de dar continuidade ao estudo, sobre a temática apresentada neste trabalho, indica-se que pesquisas futuras possam ser desenvolvidas com brasileiros que mantêm contato com refugiados senegaleses, a fim de analisar a percepção dos brasileiros sobre a cultura senegalesa. Indica-se, também, que novos estudos sobre o processo de refúgio sejam lançados, analisando as percepções e as diferenças culturais de outro país com um número representativo de migrantes no Brasil, como, por exemplo, Venezuela. Da mesma forma, pode ser interessante estudar mais profundamente a inserção dos refugiados no mercado de trabalho e suas dificuldades, bem como as percepções dos familiares desses refugiados que estão no Brasil. Sugere-se, também, um estudo com mulheres refugiadas, a fim de entender as dificuldades enfrentadas por uma mulher muçulmana inserida na sociedade brasileira. Indica-se, também, que um estudo seja lançado acerca das ações e percepções do Ministério do Trabalho e do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, a fim de analisar as ações do governo quanto à contenção *da* ou apoio à onda migratória de refugiados.

Referências

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados: **Refugiados**. Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/?sword_list\[\]=refugiados&no_cache=1C:\Users\Diva\Downloads\www.acnur.org\t3\portugues](http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/?sword_list[]=refugiados&no_cache=1C:\Users\Diva\Downloads\www.acnur.org\t3\portugues)>. Acesso em: 20 set. 2017.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados: **Historia del ACNUR**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

CEDI. Centro de Estudo e Divulgação do Islam. **Conceito islâmico da vida**. Disponível em: <http://www.islam.org.br/conceito_islamico_de_vida.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BARBOSA, L. **O jeitinho brasileiro**: a arte de ser mais igual do que os outros. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CIA. **Central Intelligence Agency. The world factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sg.html>>. Acesso em: 20 set. 2017.

HOFSTEDE, G. **Cultures's consequences**: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

HOFSTEDE, Geertz. **National culture**. Disponível em: <<https://geert-hofstede.com/national-culture.html>>. Acesso em: 21 set. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

IOM. International Organization for Migration: **Key Migration Terms**. Disponível em: <<https://www.iom.int/key-migration-terms>>. Acesso em: 20 set. 2017.

ISBELLE, M. A. **Descobrimos o Islam**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

ISLAM: **Alcorão**. Disponível em: <www.islam.com.br>. Acesso em: 20 de set. 2017.

LEVINE, R. V.; WEST, L. J.; REIS, H. T. *Perceptions of time and punctuality in the United States and Brazil*. **Journal of Personality and Social Psychology**, Washington, v. 38, n. 9, p. 541-550, jan./dez. 1980.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

McDANIEL, C.; GATES, R. **Fundamentos de pesquisa de marketing**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32. 1999.

MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento dos refugiados no Brasil**: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos, 2007. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/90669145/Refugiados-No-Brasil>>. Acesso em: 20 set. 2017.

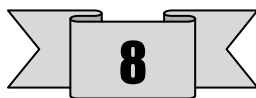
MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

PETERSON, B. **Cultural intelligence**: a guide to working with people from other cultures. Boston: Intercultural Press Inc., 2004.

SUMAREÉ, Bamby. **Being a woman in Senegal**. 2002. Disponível em:
<www.internationalviewpoint.org/spip.php?article431>. Acesso em 20 set. 2017.

SILVA, K. V.; SILVA, M. H. **Dicionário de conceitos históricos**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 20-27, jun. 2009.



A qualidade do serviço hoteleiro na cidade de Gramado – RS a partir da percepção do cliente^{*}

The quality of the hotel service in the city of Gramado – RS from the customer's perception

Leticia Carvalho Vivian^{**}

Silvio Luiz Gonçalves Vianna^{***}

Resumo: A garantia da satisfação dos clientes é a forma mais concreta de as empresas se manterem em um mercado cada vez mais competitivo; por isso, nos últimos anos, diversas pesquisas apresentam a mensuração da qualidade dos serviços prestados pelas organizações através da percepção do cliente. Em razão disso, o objetivo deste artigo é avaliar, com base no modelo SERVQUAL, qual é a percepção dos consumidores sobre a qualidade do serviço hoteleiro oferecido na cidade de Gramado – RS. Para alcançar esse objetivo foi realizada uma pesquisa nas *Online Travel Agencies* (OTA's). O objeto de estudo compreende os 13 hotéis de categoria *luxo* e *conforto* localizados no município. Os resultados foram alcançados através da análise das avaliações desses hotéis, feitas pelos clientes por meio de *Online Travel Reviews*. As análises foram realizadas a partir das seguintes variáveis do modelo SERVQUAL: tangibilidade, confiabilidade, prontidão, segurança e empatia. Os resultados apresentados mostraram que o capital humano é o elemento que mais carece de investimento por parte dos hotéis.

Palavras-chave: Hotel. Qualidade. Serviço. Modelo SERVQUAL. *Online Travel Review*.

Abstract: The guarantee of customer satisfaction is the most concrete way for companies to remain in an increasingly competitive market, so in the last years, several surveys present the measurement of the quality of the services provided by the organizations through the perception of the customer. Therefore, the purpose of this article is to evaluate, based on the SERVQUAL model, the perception of the consumers about the quality of the hotel service offered in the city of Gramado-RS. In order to reach this objective, a survey was made at OTA's (Online Travel Agencies). The object of study were the 13 hotels of category luxury and comfort located in the municipality. The results were achieved through the reviews made in the reviews of these hotels made by customers through OTR's (Online Travel Reviews). The analyzes were performed using the following SERVQUAL model variables: tangibility, reliability, readiness, safety and empathy.

^{*} Artigo desenvolvido no âmbito do Projeto Capes/MI – Edital 055/2013 – PROINTEGRAÇÃO – Auxpe 3.155/2013.

^{**} Mestra em Turismo e Hospitalidade pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Gestão de Negócios pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas (Facisa). Graduada em Pedagogia pela Universidade da Região da Campanha (Urcamp) São Borja. Graduanda em Gestão de Turismo pelo Centro Universitário Uninter.

^{***} Doutor em Administração e Turismo pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Mestre em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2004), Graduado em Administração pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). Prof. Adjunto no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: slgvianna@ucs.br. CV <http://lattes.cnpq.br/2627794239193071>.

The results presented showed that human capital is the element that most needs investment by the hotels.

Keywords: Hotel. Quality. Service. SERVQUAL Model. Online Travel Review.

Introdução

O turismo, nos dias de hoje, é um dos setores que mais gera emprego e renda em todo o mundo, sendo um fator importante na aceleração do desenvolvimento econômico, embora, muitas vezes, não tenha sua participação reconhecida. (McINTOSH; GOELDNER; RITCHIE, 2000; MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013).

O setor turístico é composto de vários subsetores interdependentes, tais como: transporte, serviço de hospedagem, equipamentos de restauração, lazer e recreação. O século que inicia tem sido pautado por estudos como os de Molina (2003), Castelli (2003), Beni (2008), Mota, Vianna e Anjos (2013), entre outros, que têm destacado a prestação de serviços como o setor que mais cresce no mundo. Dentro da prestação de serviços, a atividade hoteleira destaca-se na economia do País, sendo vista como um elemento estratégico desse sistema devido à necessidade que o ser humano tem de descanso é imprescindível.

Dessa maneira, pesquisar sobre o tema “Qualidade no serviço hoteleiro no Município de Gramado, RS” torna-se relevante e necessário. Nesse sentido, é possível perceber a área de hotelaria como uma das principais responsáveis pelo evidente crescimento do setor em razão de sua capacidade de atender à demanda causada pelo deslocamento de pessoas, quer a lazer, quer por questões profissionais.

O objetivo principal do presente estudo é o de avaliar, com base no modelo SERVQUAL, qual é a percepção dos consumidores em relação à qualidade do serviço hoteleiro oferecido na cidade de Gramado – RS. Para alcançar essa finalidade, elaborou-se uma pesquisa exploratória, com abordagem quantitativa e qualitativa, a partir do uso de informações disponibilizadas nos *sites* dos hotéis classificados como de *luxo e conforto*, no *Guia Quatro Rodas* (GQR, 2015) e nos comentários dos clientes desses empreendimentos hoteleiros registrados por meio das OTR’s nos *sites* das OTA’s.

Este artigo está estruturado em cinco partes: a primeira apresenta a introdução, mostrando a contextualização do assunto, o objetivo da pesquisa e os aspectos metodológicos envolvidos no desenvolvimento. Na segunda parte, é desenvolvida uma revisão teórica a respeito dos principais conceitos utilizados para embasar a pesquisa. A terceira parte mostra os detalhes dos procedimentos

metodológicos utilizados para a construção do estudo. Na sequência, é apresentada a quarta parte, que trata da análise dos dados coletados durante a pesquisa nas fontes de informações escolhidas para o levantamento. Por fim, na quinta parte, são discutidas as considerações finais alcançadas após a realização do trabalho de pesquisa.

Hotelaria

Nos estertores do século XVIII e nos primórdios do século XIX, segundo Rejowski (2002), os viajantes hospedavam-se em residências ou fazendas, que era um costume típico da hospitalidade portuguesa. Costumavam ser recebidos como membros da família. Segundo a autora citada, a partir de 1870, surgiram, no Rio de Janeiro e em São Paulo, meios de hospedagem mais semelhantes aos que se entendia por hotel. As primeiras definições de hotel vieram da França e se referiam às casas que eram abertas ao público, com quartos mobiliados para serem alugadas, com comodidades similares às encontradas em grandes mansões. (DIAS, 1990).

Rejowski (2002) afirma que a organização do setor hoteleiro, na esfera privada, ocorreu em 1936 com a fundação da Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (ABIH), no Rio de Janeiro, durante o “I Congresso Nacional Hoteleiro”. No início da década de 1950, a hotelaria nacional já tinha alcançado uma razoável proporção e se localizava nas principais capitais do País. Embora houvesse desenvolvimento tecnológico, esse não foi introduzido nas instalações nem nos processos de gestão dos empreendimentos de hospedagem nacionais e, portanto, não durou muito para ficar obsoleto.

A década de 1970 foi muito produtiva na hotelaria nacional, pois teve um aumento no número de leitos, melhorou a qualidade dos serviços prestados e diversificou os meios de hospedagem existentes na época. A chegada das cadeias internacionais foi a responsável por grande parte dessas mudanças, trazendo investimentos e os mais modernos sistemas de gestão hoteleira, demonstrando, assim, profissionalismo no setor. Em 1975, foi inaugurado em São Paulo a primeira cadeia internacional, a *Hilton*, com 400 apartamentos e um novo conceito de hotelaria. Durante a década, instalaram-se no País várias cadeias como o *Sheraton* (em 1974), o *Holiday Inn* (em 1975), e as cadeias francesas *Meridien* (em 1975), *Novotel* (em 1976) e *Club Mediterrané* (em 1977). Nesse

mesmo período, surgiram cadeias de hotéis nacionais das quais se destacam *Hotel Nacional Rio, Othon, Eldorado* e a *Rede Tropical de Hotéis*. (REJOWSKI, 2002).

De acordo com Beni (2008), a hotelaria internacional vem atravessando um processo de reestruturação na gestão de negócios e empreendimentos novos, bem como no conceito de hospitalidade em dimensões mais reduzidas, porém conservando a qualidade do serviço prestado, substituindo luxo e instalações amplas do passado por mais funcionalidade econômica e até supereconômica. Com isso, traz redução nas equipes de colaboradores, que agora passam a ser multifuncionais. A entrada de redes internacionais no mercado manteve o padrão da qualidade a preços menores, exercendo uma forte pressão, o que obrigou a hotelaria brasileira a ajustar-se à nova realidade.

Para Beni (2008) a empresa hoteleira, um dos elementos essenciais da infraestrutura turística, constitui um dos suportes básicos para o desenvolvimento do turismo em qualquer país. Por isso, é necessária a criação de redes de hotéis que satisfaçam as exigências das demandas interna e receptiva, no que se refere à qualidade dos serviços.

Entre as tendências do setor hoteleiro, é possível observar que grandes propriedades serão operadas por meio de contratos de administração. Os investidores compram propriedades hoteleiras e as entregam às operadoras independentes para que as administrem. Esse é um processo que oferece vantagens a ambas as partes. O dono entra com os recursos financeiros, e o gerente, com reputação e experiência para administrar a propriedade de modo rentável. Outras tendências são o aumento do uso de sistemas centrais de reservas, com ênfase em agregar serviços e o uso de técnicas de administração de receitas. (MCINTOSH; GOELDNER; RITCHIE, 2000).

Os serviços ofertados por parte das empresas hoteleiras (próximo tópico a ser abordado) são caracterizados por sua intangibilidade, pela presença do cliente ou de um bem de sua propriedade durante a execução e pela produção e consumo quase simultâneos. (GRONROOS, 1994; BERRY; PARASURAMAN; ZEITHAML, 1985, 1988; FITZSIMMONS; FITZSIMMONS, 2006).

Serviços

Tema em constante investigação, os serviços têm sido motivo de inúmeros trabalhos acadêmicos e não há um consenso quanto à sua definição, pois para

Freitas (2005) definir o significado de *serviços* é uma tarefa difícil para os pesquisadores da área da qualidade.

Cooper et al. (2001) afirmam que, nos casos de produtos turísticos, de hospedagem e lazer, trata-se de produto de serviços que tem características específicas que o diferenciam dos demais bens vendidos no mercado. Para os autores citados a importância é dada ao prestador de serviços que deve desenvolver um entendimento mais profundo sobre os vínculos que correspondem aos benefícios ao consumidor que são buscados e à natureza da própria prestação de serviços.

Serviços são ideias e conceitos, além da oportunidade de superar seus concorrentes, pois é uma experiência perecível, intangível, desenvolvida para determinado consumidor que desempenha um papel de coprodutor porque interage na realização do serviço, afirmam Fitzsimmons e Fitzsimmons (2006).

É importante identificar os momentos da verdade na prestação de serviços, conforme ensinam Albrecht e Bradford (1998). Para eles, cada momento da verdade representa o instante em que o cliente entra em contato com qualquer setor da organização (colaboradores, instalações ou equipamentos) e, a partir desse contato, ele pode formar sua opinião a respeito da qualidade dos serviços prestados. Uma série desses momentos constitui o Ciclo de Serviços e, através do seu entendimento, eventuais erros podem ser facilmente identificados e corrigidos, proporcionando, assim, um serviço de melhor qualidade. (FREITAS, 2005).

Berry, Parasuraman e Zeithaml (1988) revelam que a qualidade no setor de serviços possui um conceito especial devido a certas características dos serviços que são: intangibilidade, heterogeneidade e inseparabilidade entre produção e consumo.

Gronroos (2003, p. 66) apresenta as diferenças existentes entre bens físicos e serviços (Quadro 1), enfatizando questões como a impossibilidade de transferir a propriedade e a produção do valor e o fato de que o valor só pode ser construído no momento da interação entre consumidor e vendedor que são aspectos inerentes aos serviços.

Quadro 1 – Distinção entre bens e serviços

Bens físicos	Serviços
Tangíveis	Intangíveis
Homogêneos	Heterogêneos
Produção e distribuição separadas do consumo.	Processos simultâneos de produção, distribuição e consumo.
Uma coisa	Uma atividade ou processo.
Valor central produzido na fábrica.	Valor central produzido em interações comprador-vendedor.
Clientes não participam (normalmente) no processo de produção.	Clientes participam da produção.
Podem ser mantidos em estoque.	Não podem ser mantidos em estoque.
Transferência de propriedade.	Não há transferência de propriedade.

Fonte: Adaptado de Gronroos (2003, p. 66).

Pode-se dizer que inúmeros são os esforços para chegar a melhor definição de serviços, porém, ainda, não há uma definição absoluta, bem como a busca pela qualidade em serviço que será assunto do próximo tópico.

Qualidade

Segundo Takeuchi e Quelch (1983), na década de 1980, ocorreu um importante marco relativo à contribuição do consumidor, que é a demanda por qualidade nos produtos e serviços. Crosby (1979) conceitua *qualidade* como conformidade a requisitos. Mas, segundo Takeuchi e Quelch (1983), a qualidade e seus requisitos não são de fácil articulação pelos consumidores.

O conceito de qualidade mais aceito pelo meio acadêmico é o proposto por Juran e Godfrei (1999), no qual os autores afirmam que a qualidade é conforme os requisitos do cliente. Ou seja, deve-se conhecer o que o consumidor espera de determinado serviço pelo julgamento na comparação entre o serviço percebido e o serviço esperado e, então, explicar as relações existentes nesse processo.

Na literatura acadêmica, as dimensões mais aceitas são as apresentadas por Gronroos (1994; 2003) o qual mostra a existência de dois tipos de dimensão que incorporam a qualidade dos serviços. A primeira dimensão está relacionada à maneira como o serviço é entregue, e a segunda se refere ao que é entregue ao consumidor. (GRONROOS, 1994; BERRY; PARASURAMAN; ZEITHAML, 1985, 1988).

O modelo determina que as duas dimensões da qualidade de serviços – a qualidade *técnica* e a qualidade *funcional* – se relacionem entre si formando a

imagem da empresa, a qual encaminha ao cliente “o que se espera” de um determinado serviço. A partir desse modelo ocorre o julgamento do cliente sobre a qualidade do serviço.

A qualidade em serviços é fator determinante na avaliação dos clientes. Segundo Johnston (1995), é importante identificar fatores determinantes da qualidade em serviço e, desse modo, poder medir, controlar, avaliar e melhorar a qualidade dos serviços, percebida pelo cliente durante o processo de entrega do serviço.

Kotler e Keller (2012) afirmam que as empresas que buscam a satisfação total do cliente estão na direção certa, pois, se os clientes estiverem apenas satisfeitos, estarão dispostos a mudar quando aparecer uma oferta mais atrativa, enquanto os plenamente satisfeitos estarão menos sujeitos a mudar em virtude do vínculo emocional criado com a marca e/ou serviço, levando à fidelização desse cliente.

Qualidade em serviço tem sido um dos importantes fatores usados para aumentar a competitividade, levando o setor hoteleiro a focar, especificamente, as necessidades e expectativas dos clientes. (CALLAN; KYNDT, 2001). Porém, há uma falta de consenso quanto ao modelo ideal, aquele que possa avaliar a qualidade dos serviços em hospedagem.

Os teóricos que mais se destacam sobre o tema *qualidade em serviço* são Berry, Parasuraman e Zeithaml (1985), os quais desenvolveram o modelo SERVQUAL, instrumento destinado a identificar e medir as lacunas entre as expectativas dos clientes e as percepções acerca do serviço recebido. Esse modelo será discutido, em maiores detalhes, na sequência, uma vez que o mesmo tornou-se popular, sendo usado em muitos estudos sobre a qualidade do serviço por ter uma abordagem prática.

Modelo SERVQUAL

Na literatura internacional, constam muitos modelos de avaliação da qualidade em serviços, mas entre eles ainda não se estabeleceu um modelo que possa ser considerado ideal. Eckinci e Riley (1998) afirmam que os modelos de avaliação de qualidade constituem um ponto de partida para o desenvolvimento daquele que seria um modelo seguro e válido para avaliar a qualidade em serviços.

Os estudos mais importantes sobre a medição da qualidade em serviços foram realizados por Berry, Parasuraman e Zeithaml (1985). Eles afirmam, a partir de resultados de pesquisa exploratória, que os consumidores utilizam critérios idênticos para avaliar a qualidade dos serviços, seja qual for o tipo de serviço. Os critérios identificados podem ser agrupados em três diferentes categorias: determinantes da qualidade; dimensões da qualidade; e critérios para avaliação da qualidade. (BERRY; PARASURAMAN; ZEITHAML, 1985). A partir dos seus estudos, os autores citados revelaram que os critérios que os consumidores usam para avaliar a qualidade de um serviço originam-se de dez dimensões: tangibilidade; confiabilidade; agilidade; comunicação; credibilidade; segurança; competência; cortesia; compreensão; conhecimento do cliente; e acesso.

Após o refinamento dos seus estudos, Berry, Parasuraman e Zeithaml (1985) afirmam que as dimensões da qualidade em serviços eram mais bem-representadas se fossem reduzidas a cinco dimensões conforme segue:

- a) *tangíveis*: instalações físicas, ferramentas e equipamentos necessários à prestação do serviço;
- b) *confiabilidade*: refere-se ao dato de a empresa realizar o serviço certo desde a primeira vez, honrando suas promessas;
- c) *responsabilidade*: é a pontualidade no serviço, chamar o cliente para dar retornos;
- d) *segurança*: capacidade de inspirar confiança, confidencialidade e credibilidade aos clientes; e
- e) *empatia*: atendimento individualizado, conhecer e ter interesse pelas necessidades do cliente.

Criado por Berry, Parasuraman e Zeithaml (1985), o modelo dos cinco *gaps*, ou modelo SERVQUAL, procura estratificar as lacunas existentes na prestação do serviço, as quais comprometem sua qualidade. Considerado um modelo consolidado, esse vem sendo utilizado por várias organizações e gestores para encontrar soluções que auxiliem no desenvolvimento de operações de serviços mais adequadas às expectativas de seus clientes. Em razão dessas características, esse foi o modelo escolhido para ser analisado no presente estudo.

Mídias sociais

As mídias sociais estão muito presentes no que diz respeito ao planejamento de viagens, pois, segundo Buhalis, Hays e Page (2012), as mídias

mudaram a forma como as pessoas consomem e auxiliam na produção de informação em tempo real. A experiência em hotelaria não pode ser medida antes do seu consumo, porque não é um serviço tangível, e sim intangível. As avaliações pessoais postadas influenciam em outros futuros usuários de determinado serviço turístico, pois elas confiam muito mais na avaliação de pessoas que já experimentaram o serviço do que em materiais impressos pelo próprio empreendimento.

Mídias sociais englobam ferramentas como o *Facebook* e o *Tripadvisor*. (NEWMAN, 2003). Não há uma definição formal para o conceito *mídia social*, porém podem ser entendidas como aplicativos da internet que apresentam conteúdo gerado pelos seus usuários, que apresentam impressões e percepções criadas por eles sendo arquivadas e compartilhadas de forma *online* de fácil acesso. (STANKOV; LAZIC; DRAGICEVIC, 2010).

Os aplicativos da *web 2.0* são aliados poderosos para o setor turístico, e isso acontece pelo fato de as pessoas usarem a internet para planejar suas viagens aproveitando os benefícios oferecidos por esses aplicativos. O uso de tecnologias serve para pesquisar destinos, procurar acomodações e meios de transporte. Esses *sites* se tornaram uma espécie de mecanismo de controle no processo de decidir por determinado destino ou se hospedar em algum hotel. (RUZIC; BILOS, 2010).

Ao utilizarem as OTA's, os turistas costumam confiar na avaliação de outros usuários, de acordo com resultados obtidos pela pesquisa de Linnes et al. (2014). Os comentários que descrevem uma preocupação efetiva com o erro são considerados os mais úteis. (BLACK; KELLEY, 2009).

Os comentários postados pelos turistas nos *sites* são uma valiosa ferramenta de gestão, impactando diretamente a percepção da marca e as relações entre consumidores. Por isso, deve ser feita uma gestão efetiva das avaliações. Isso pode contribuir para que um cliente insatisfeito se torne um consumidor fiel. Analisando esses conteúdos, as organizações podem fazer uma leitura sobre a satisfação dos seus clientes e providenciar ações corretivas para melhorar seu produto/serviço.

Os empreendimentos hoteleiros devem aproveitar, da melhor forma possível, os recursos que essas tecnologias trazem, pois, se forem bem-gerenciadas, só agregam valor aos hotéis, além de serem importantes ferramentas de venda.

Procedimentos metodológicos

O presente trabalho tem o intuito de pesquisar os hotéis e descrever o resultado das questões levantadas, conforme variáveis oriundas do referencial teórico do mesmo. A pesquisa é de caráter exploratório, de natureza qualitativa e quantitativa. Para cumprir o objetivo proposto, foram selecionados alguns indicadores a partir do modelo SERVQUAL, com o intuito de verificar a qualidade ofertada pelos hotéis selecionados para a pesquisa e a percepção dos clientes em relação à qualidade dos serviços prestados.

Para a variável confiabilidade, foram definidos indicadores como: a empresa cumpre o que promete; resolução de problemas; empresa confiável; arquivo de registros e prestação de serviços. Esses indicadores verificam se os clientes percebem que a empresa cumpre o que é prometido; se o empreendimento resolve os problemas que surgem com seus hóspedes; se ocorre a percepção sobre a confiabilidade da empresa e o conhecimento de clientes sobre o arquivo de registros feitos pelos hotéis; e se a empresa presta o serviço no momento em que promete fazê-lo.

A variável *presteza* aborda os seguintes indicadores: retorno ao cliente; presteza dos funcionários; pronto-atendimento e a constatação se os funcionários estão ocupados demais para responder às dúvidas, aos problemas e a pedidos dos hóspedes. A partir deles, é avaliada a percepção dos consumidores sobre o atendimento: se ele é rápido ou não; a percepção quanto à prestatividade; e se os funcionários não estão ocupados demais para atender aos pedidos com prontidão.

A variável *segurança* aborda os indicadores: confiança nos funcionários; sentimento de segurança; e funcionários educados e preparados. Esses indicadores viabilizam e verificam aspectos como: a percepção dos clientes em relação à confiança nos funcionários que estão atendendo e o sentimento de segurança transmitido pelos mesmos.

Por fim, a variável *empatia* traz questões como: atendimento individual ao cliente; atendimento especial não esperado pelos hóspedes; se os funcionários conhecem seus clientes; se as empresas conhecem os interesses das pessoas que usam seus serviços e o horário de atendimento. Esses indicadores avaliam a percepção dos clientes quanto ao atendimento individual prestado pela empresa e se a mesma presta um serviço personalizado; ao conhecimento dos

funcionários sobre seus clientes; ao conhecimento que a empresa tem sobre os interesses dos consumidores e o horário disponível para atendimento.

A pesquisa foi realizada na cidade de Gramado – RS, considerada um dos principais destinos de turistas no Brasil. Esse Município é destaque no setor turístico brasileiro, sendo considerado um dos três destinos mais desejados do Brasil. Tem a maior infraestrutura turística do Rio Grande do Sul, englobando dois centros de feiras e eventos, uma ampla rede hoteleira e uma oferta gastronômica que permite o atendimento de 10 mil pessoas simultaneamente. Entre os eventos que mais se destacam, estão o “Natal Luz”, “Festival de Turismo de Gramado” e “Festival de Cinema Brasileiro e Latino”. (PMG, 2015).

A pesquisa procurou identificar, no conjunto dos empreendimentos de hospedagem, os hotéis que são da categoria *luxo* e os que são da categoria *confortável*, uma vez que se parte do pressuposto de que, nessas categorias de hotel são oferecidos serviços de melhor qualidade. Optou-se pela utilização do *Guia Quatro Rodas* (GQR, 2015) que é uma publicação consolidada na área de turismo como sendo uma fonte confiável de informações. A publicação escolhida apresentou, na classificação de hotéis de luxo, apenas dois estabelecimentos: Modevie Boutique Hotel e Saint Andrews. Já os hotéis classificados como *confortáveis* são 11 estabelecimentos: Alpenhaus, Alpestre, Bavária Sport, Casa da Montanha, Estalagem St. Hubertus, Gramado Master Palace, Pousada La Hacienda, Rita Hoppner, Serrano Resort Convenções & SPA, Varanda das Bromélias Boutique Hotel e Vila Bella Gramado.

Na Tabela 1, são apresentados o número total de comentários OTR’s por OTA’s encontrados durante a coleta de dados realizada entre outubro de 2014 e outubro de 2015, e o total de comentários válidos utilizados na pesquisa, para o conjunto de empreendimentos selecionados.

Tabela 1 – Universo de comentários e amostra utilizada

OTA	Total de comentários	Comentários válidos
Booking	7.895	164
Decolar	1.281	32
Tripadvisor	9.879	86
Expedia	586	29
Hotel.com	668	16
TOTAL	20.309	327

Fonte: Elaborado pelos Autores (2016).

No total foram 327 comentários válidos. Para selecionar os comentários válidos foi realizada uma triagem com aqueles registrados nas OTA's selecionadas. Nessa triagem foram retirados aqueles considerados imprecisos, ou seja, foram descartados os comentários que se apresentavam repetidos. Por exemplo, determinado comentário que tinha na *Booking* também constava no *Expedia*. Foram retiradas palavras-chave de cada avaliação selecionada, e essas palavras-chave foram distribuídas entre os indicadores conforme sua especificidade. Todas as informações coletadas nos *sites*, nas OTA's, foram divididas em 11 indicadores, que são: equipamentos modernos; instalações físicas; empresa cumpre o que promete; resolução de problemas de hóspedes; prestação de serviços; pronto-atendimento; prestatividade dos funcionários; funcionários educados; funcionários preparados; atendimento individual; e atendimento especial ao cliente.

Para analisar as informações coletadas, foi utilizado um *software* voltado à análise de conteúdo que proporciona a visualização dos resultados a partir da construção de nuvens de palavras. O *software* escolhido foi o *Word Cloud Generator*, desenvolvido por Jason Davies (2017).

Análise dos dados

Ao analisar os dados coletados nas OTA's selecionadas, foi possível observar que os indicadores: funcionários com boa aparência; empresa confiável, retorno ao cliente; confiança nos funcionários; sentimento de segurança; e funcionários conhecem o cliente, não possuíam avaliações nas OTR's.

Para demonstrar a percepção dos clientes em relação aos elementos da qualidade, propostos pelo modelo SERVQUAL, optou-se pela construção de nuvens de palavras, que foram elaboradas com base nos comentários realizados pelos clientes dos hotéis pesquisados nos *sites* voltados à divulgação de OTR's. Consideraram-se como principais OTA's para esta pesquisa os seguintes *sites*: Booking, Decolar, Expedia, Tripadvisor e Hotel.com.

Junto com essas bases de dados foram coletadas as percepções dos hóspedes quanto ao serviço prestado pelos hotéis classificados nas categorias *luxo* e *conforto* segundo o *Guia Quatro Rodas* (GQR, 2015). As avaliações foram divididas de acordo com as variáveis e os indicadores da escala SERVQUAL e, a

partir dessa divisão, foram selecionadas apenas palavras-chave para colocar na ferramenta destinada à construção das nuvens de palavras.

A ferramenta utilizada para a criação das nuvens foi o *Word Cloud Generator*. Nessa etapa, foram elaboradas 11 nuvens de palavras a partir dos indicadores pesquisados, pois o restante deles não teve avaliações suficientes para que fosse possível usar essa ferramenta. As palavras que aparecem em destaque, nas nuvens, são as que se apresentam como mais recorrentes na avaliação dos clientes feitas nas OTR's. Na sequência, são apresentadas algumas nuvens de palavras que mais se destacam pelo número de avaliações contidos nos indicadores pesquisados.

A Figura 1 mostra a análise do indicador relativo à variável: *equipamentos modernos*. Nessa figura, é possível observar quais são as palavras que aparecem em destaque na avaliação dos clientes sobre equipamentos atualizados. Apenas duas podem ser consideradas como negativas, segundo a percepção dos consumidores: sofá quebrado e falta do ar-condicionado *split*. Isso demonstra que, nesse indicador, predomina uma visão positiva nas avaliações dos clientes quanto à atualização dos equipamentos.

Figura 1 – Indicador: Equipamentos modernos



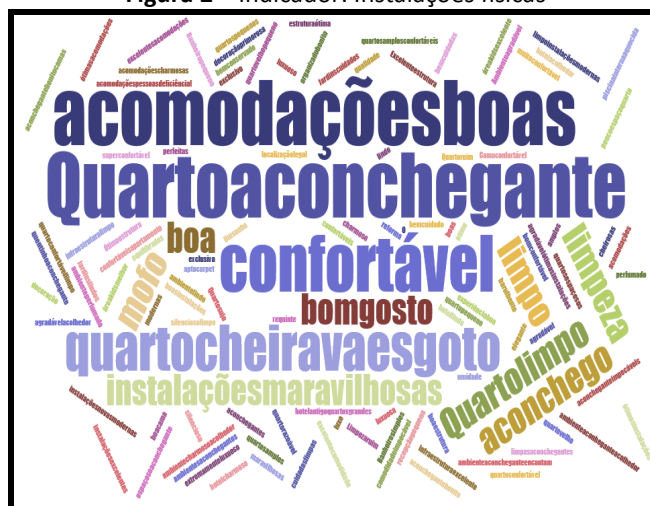
Fonte: Elaborada pelos autores (2016).

Castelli (2005) afirma em sua obra que a tangibilidade de um produto é tudo o que o cliente sente e vê, como, por exemplo, a aparência física de um hotel, tanto interna quanto externa, iluminação e conservação. Todos esses aspectos constituem o insumo do produto hoteleiro. É por meio desses componentes tangíveis que pode ser constatada a qualidade de um hotel.

Nessa nuvem de palavras, também ficou evidenciado que itens como: chuveiro, cama, *Wifi* e infraestrutura são considerados pelos clientes como aspectos positivos a serem destacados, podendo até ser considerados como diferenciais competitivos dentro do universo de hotéis pesquisado. Porém, muito mais do que oferecer “cama boa”, “*Wifi* excelente” e “ótima infraestrutura”, os gestores hoteleiros devem se preocupar com o aspecto imaterial, que é reflexo de toda a experiência de hospedagem que vai do grau de satisfação à superação de expectativas do cliente. A fidelização do consumidor ocorre mais pelo aspecto imaterial do que pelos equipamentos que o hotel tem a oferecer.

Ao analisar o indicador relativo às instalações físicas (Figura 2), constatou-se que as palavras mais citadas são: acomodações boas; quarto aconchegante; instalações maravilhosas; confortável; bom gosto; e quarto limpo e aconchegante, sendo essas avaliações positivas de acordo com a opinião dos clientes. Outra avaliação, porém, negativa que aparece em destaque é quarto cheirando a esgoto e mofo. A consequência negativa para essa avaliação poderá gerar desconforto e insatisfação ao cliente que se hospedou em um apartamento com a presença de mofo.

Figura 2 – Indicador: Instalações físicas



Fonte: Elaborada pelos autores (2016).

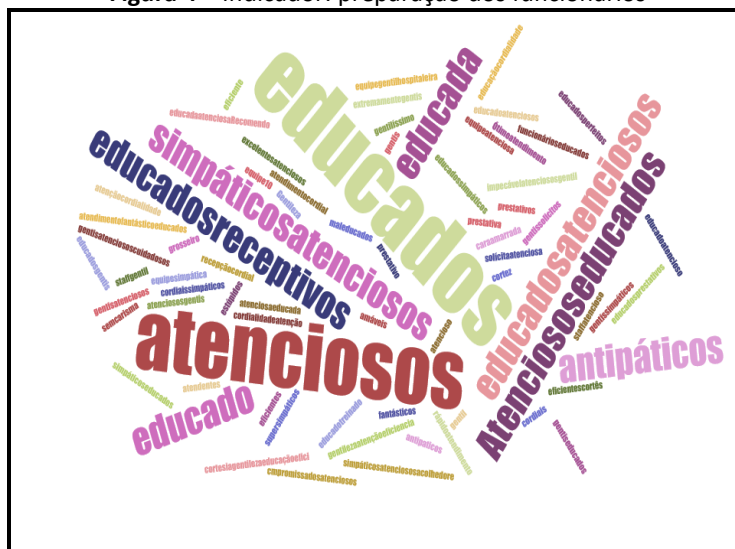
De nada adianta ter uma estrutura completa, com equipamentos modernos, se não tiver um maravilhoso café da manhã e limpeza impecável em todas as áreas do hotel. Partindo do princípio da intangibilidade do serviço, Kotler e Keller (2012) afirmam que o serviço é essencialmente intangível, visto que uma parte oferece a outra sem que tenha propriedade de nada, e a avaliação por parte do cliente é realizada durante o consumo desse serviço. Sendo também uma atividade interativa, a avaliação se dá simultânea ao consumo.

A prestação de serviços na hotelaria deve permanecer em um processo de melhoria contínua, buscando, cada vez mais, a excelência para sua clientela. Assim, atrairá sempre mais hóspedes que buscam serviços diferenciados oferecidos pelos hotéis envolvidos nesta pesquisa.

O resultado apresentado na nuvem de palavras – que está voltada à análise do indicador “funcionários educados” – construída a partir das respostas colocadas nas OTR’s pelos clientes dos hotéis pesquisados, é considerado muito satisfatório, pois demonstra que eles percebem os colaboradores como sendo “educados”, “atenciosos” e “simpáticos”. Todos esses itens são muito importantes não só para a linha de frente do hotel, mas a todo o *staff*.

Na hotelaria, o elemento humano deve ser visto como um atributo fundamental a ser moldado conforme valores e princípios organizacionais. Os hotéis devem considerar o fator humano como primordial no planejamento, instigando cada vez mais a fidelização do cliente e promovendo, com isso, uma avaliação positiva em qualquer momento da estada. É importante antecipar o atendimento dos desejos e anseios do cliente, construindo um ambiente hospitaleiro e encantador durante sua hospedagem.

Figura 4 – Indicador: preparação dos funcionários



Fonte: Elaborada pelos autores (2016).

Ao analisar o indicador relacionado à *preparação dos funcionários*, observa-se, por meio da nuvem de palavras gerada, que o adjetivo mais citado e por isso aparecendo em destaque na avaliação dos clientes é “treinados”. E os adjetivos que ficam em segundo plano são: “despreparados”, “capacitados”, “sorridentes”, “discretos” e “competentes”. Pode-se constatar que não houve muitas avaliações para esse indicador.

A partir dessas, realizou-se uma análise geral da qualidade dos serviços oferecidos pelos hotéis pesquisados. Percebeu-se que, em relação à percepção dos clientes sobre a qualidade dos hotéis, pode-se afirmar que, em quase todos os indicadores analisados, os mesmos apresentam uma convergência nas avaliações feitas pelos clientes. O indicador “empresa cumpre o que promete” mostra que há divergências. Os resultados analisados aqui são satisfatórios, porque revelam, através da avaliação feita pelos próprios clientes, que os mesmos estão satisfeitos em relação à qualidade percebida no serviço hoteleiro de Gramado – RS.

Assim, foi possível obter uma visão geral de como está a qualidade do serviço prestado pelos hotéis de acordo com a visão do cliente. A Figura 5 mostra um resumo de como está a qualidade do serviço hoteleiro na visão do cliente.

Figura 5 – Análise da percepção dos clientes com relação à qualidade

Tangibilidade	
Confiabilidade	
Presteza	
Segurança	
Empatia	

Fonte: Elaborada pelos autores (2016).

Para a construção dessa figura sobre a percepção dos clientes referente aos serviços prestados foi feita a seguinte análise: a variável tangibilidade (que abrange os indicadores físicos e tangíveis dos hotéis) recebeu somente comentários positivos feitos pelos clientes, como pode ser constatado na nuvem de palavras. Então, por essa razão, aparece na tabela a cor verde para essa variável, ou seja, nos indicadores que apresentaram a maioria das avaliações positivas foi usada a cor verde. Para os casos em que houve um equilíbrio entre avaliações negativas e positivas, foi usada a cor amarela e, se houve predominância de avaliações negativas, foi utilizada a cor vermelha.

As variáveis *confiabilidade* e *presteza* que abrangem os indicadores: prestação de serviços, hotel de confiança, hotel resolve problemas do hóspede, empresa cumpre o que promete, pronto-atendimento e prestatividade dos funcionários também aparecem na tabela em verde, pois os comentários de ambas foram muito positivos. A variável *segurança* está com a cor amarela porque há um equilíbrio entre os comentários positivos e os comentários negativos nos indicadores avaliados pelos clientes.

A variável *empatia* que abrange os indicadores: funcionários preparados, atendimento individual ao hóspede e atendimento especial está representada pela cor verde devido aos comentários positivos que constam nas avaliações feitas pelos clientes nas OTR's.

Considerações finais

O presente estudo buscou analisar, com base no modelo SERVQUAL, a qualidade do serviço hoteleiro oferecido pela cidade de Gramado – RS. Dessa forma, o trabalho dos pesquisadores abrangeu diversas áreas do conhecimento. Foi revista a história da hotelaria no Brasil e no mundo. Com base nessa revisão, constatou-se a preocupação do setor em relação à qualidade dos serviços oferecidos ao cliente. Conforme Rejowski (2002), a década de 1970 teve como diferencial, no setor, a importância dada à qualidade dos serviços prestados e também houve maior diversificação nos meios de hospedagem existentes no mercado daquela época.

Na literatura analisada, verificou-se que muitos modelos de avaliação da qualidade em serviços foram criados. Os estudos mais importantes sobre o assunto e presentes nesta pesquisa, que aborda a medição da qualidade em serviços, foram realizados por Berry, Parasuraman e Zeithaml (1985). A partir desses estudos, os teóricos refinaram os critérios usados pelos clientes para avaliar a qualidade de um serviço e definiram que devem ser considerados: a tangibilidade; a confiabilidade; a prestatividade; a segurança; e a empatia. São esses os determinantes da qualidade, os quais serviram de base ao modelo que mede a qualidade dos serviços, denominada escala SERVQUAL.

Ao avaliar, baseado no modelo SERVQUAL, a imagem da qualidade apresentada pelo serviço hoteleiro na cidade de Gramado – RS, foi constatado um resultado que pode ser considerado satisfatório. Observou-se, também, que os hotéis têm nas OTR'S uma poderosa ferramenta de gestão, pois é por meio das avaliações postadas que os gestores têm conhecimento se o hotel atendeu às expectativas dos clientes e de que forma podem melhorar seus serviços.

A partir das análises feitas, foi possível responder à pergunta central da presente pesquisa: Como está a qualidade do serviço hoteleiro, na cidade de Gramado-RS a partir da utilização do modelo SERVQUAL?

De maneira geral, a resposta para a questão central da pesquisa é de que a qualidade do serviço hoteleiro de Gramado pode ser vista como positiva, com base nas análises realizadas. Porém, há sempre aspectos que precisam ser melhorados. Além disso, no serviço hoteleiro, a melhoria contínua deve ser o foco principal de todo o processo, uma vez que o mesmo ocorre de forma cíclica, permitindo a constatação de que o mesmo não terá um fim. Destaca-se, ainda, que o setor hoteleiro é constituído por pessoas preocupadas e engajadas

em atender aos hóspedes da melhor maneira possível, de forma a satisfazer suas necessidades.

O presente estudo permitiu concluir que o setor hoteleiro, por meio de seus gestores, deve desenvolver sua equipe a partir da implementação de programas de treinamento, educação continuada, palestras motivacionais e processos, pois, assim, terá uma equipe bem-alinhada na condução de suas atividades. Pode-se afirmar que a qualidade do serviço hoteleiro passa diretamente pelas pessoas, pois são elas que fazem a operação acontecer dentro de um hotel.

Referências

- ALBRECHT, K.; BRADFORD, L. J. **Serviço com qualidade**: a vantagem competitiva. São Paulo: McGraw-Hill, 1998.
- BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Senac, 2008.
- BERRY, L. L.; PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A. *A conceptual model of services quality and its implication for future research*. **Journal of Marketing**, v. 49, n. 4, 1985.
- BERRY, L. L.; PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A. SERVQUAL: a multiple item scale for measuring customer perceptions of service quality. **Journal of Retailing**, v. 64, n. 1, p. 12-37, 1988.
- BLACK, H. G.; KELLEY, S. W. A storytelling perspective on online customer reviews reporting service failure and recovery. **Journal of Travel & Tourism Marketing**, v. 26, p. 169-179, 2009.
- CALLAN, R. J.; KYNDT, G. Business travelers perception of service quality: a prefatory study of two European city centre hotels. **International Journal of Tourism Research**, n. 3, p. 313-323, 2001.
- CASTELLI, G. **Administração hoteleira**. 9. ed. Caxias do Sul: Educs, 2003.
- CASTELLI, G. **Excelência em hotelaria**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: QualityMark, 2005.
- COOPER, C.; FLETCHER, J.; GILBERT, D. et al. **Turismo**: princípios e prática. Trad. Roberto Cataldo Costa. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ECKINCI, Y.; RILEY, M. A critique of the issues and theoretical assumptions in service quality measurement in the lodging industry: time to move the goal-posts? **International Journal of Hospitality Management**, v. 17, p. 349-362, 1998.
- CROSBY, P. B. **Quality is free**: the art of making quality certain. New York: New American Library, 1979.

DAVIES, Jason. **Word Cloud Generator**. 2017. Disponível em:

<<https://www.jasondavies.com/wordcloud/#/www.jasondavies.com/wordcloud/about/>>.

Acesso em: 20 jul. 2017.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. **Administração de serviços: operações, estratégia e tecnologia da informação**. Trad. de Jorge Ritter. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

FREITAS, A. L. P. A qualidade em serviços no contexto da competitividade. **Revista Produção**, Florianópolis: Abepro, v. 5, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.producaoonline.inf.br>>. Acesso em: 1º abr. 2015.

GOELDNER, C. R.; McINTOSH, R. W.; RITCHIE, J. R. **Turismo: planeación, administración y perspectivas**. 2. ed. Wiley, 2000.

GQR. Guia Quatro Rodas. **Brasil – 2015: Edição Especial 50 Anos**. São Paulo: Abril, 2015.

GRONROOS, C. From scientific management to service management: a management perspective for the age of service competition. **International Journal of Service Industry Management**, v. 5, n. 1, p. 5-20, 1994.

GRONROOS, C. **Marketing: gerenciamento e serviços**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

HAYS, S.; PAGE, S.; BUHALIS, D. Social media as a destination marketing tool: its use by national tourism organizations. **Current issues in tourism**, v. 16, n. 3, p. 211-239, 2012.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Administração de marketing: a bíblia do marketing**. 14. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2012.

JOHNSTON, R. The determinants of service quality: satisfiers and dissatisfiers. **International Journal of Service Industry Management**, v. 6, n. 5, p. 53-71, 1995.

JURAN, J. M.; GODFREI, A. B. **Juran's quality handbook**. 5. ed. New York: McGraw-Hill, 1999.

LINNES, C.; KOWALSKI, P.; LEMA, J.; LAW, W.; AGRUSA, J. Social media and technology: the influence on Hawaii's Hotel. **Consortium Journal of Hospitality and Tourism**, v. 19, n. 2, p. 54-73, 2014.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MOLINA, S. **O pós-turismo**. São Paulo: Aleph, 2003.

MOTA, K. C. N.; VIANNA, S. L. G.; ANJOS, F. A. **A competitividade das destinações turísticas: estudo de casos brasileiros**. São Paulo: Atlas, 2013.

NEWMAN, M. E. J. The structure and function of complex networks. **SIAM Review**, Gramado: PMG, v. 45, n. 2, p. 167-256, 2003. Disponível em: <<http://www.gramado.rs.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

REJOWSKI, M. **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.

RUZIC, D.; BILOS, A. Social media in destination marketing organization (DMOs). **Tourism & Hospitality Management**, Conference Proceeding, p. 178-190, 2010.

STANKOV, U.; LAZIC, L.; DRAGICEVIC, V. The extent of use of basic facebook user-generated content by the national tourism organization in Europe. **European Journal of Tourism Research**, v. 3, n. 2, p. 105-113, 2010.



A racionalidade nas organizações de extensão rural: um estudo no Cetap

Rationality in rural extension organizations: a study in Cetap

Gustavo Fontinelli Rossés^{*}

Renato Santos de Souza^{**}

Carla Rosane da Costa Sccott^{***}

Resumo: Este estudo tem como objetivo “analisar a racionalidade empregada em organizações de extensão rural, bem como os efeitos sobre a ação extensionista”. Do ponto de vista metodológico, o estudo foi realizado com base em uma estrutura de pesquisa qualitativa. Com ênfase num estudo de caso, o texto apoiou-se para a coleta dos dados em instrumentos por meio de entrevistas, análise documental e observação direta, sendo delineados a partir de um conjunto detalhado de categorias de análise. Em termos de análise dos resultados, adotaram-se as técnicas de classificação, categorização e, essencialmente, a análise de conteúdo. Após essa análise, conclui-se que o Cetap opera, de forma predominante, dentro de uma lógica de racionalidade substantiva. Ainda foi possível constatar que as políticas públicas e a racionalidade organizacional têm influenciado diretamente em como as práticas extensionsitas são desenvolvidas tanto do ponto de vista de sua concepção como de sua implementação.

Palavras-chave: Políticas públicas. Racionalidade formal e substantiva. Organizações de extensão rural. Ação extensionista.

Abstract: This study aims to “analyze the rationality employed in rural extension organizations, as well as the effects on the extensionist action”. From the methodological point of view, the study was carried out based on a qualitative research structure. With an emphasis on a case study, the study was based on the collection of data in instruments through interviews, documentary analysis and direct observation, being delineated from a detailed set of analysis categories. In terms of analysis of the results, the techniques of classification, categorization and, essentially, content analysis were adopted. After this analysis, it is concluded that Cetap operates, predominantly, within a logic of substantive rationality. It has been possible to verify that public policies and organizational rationality have directly influenced how extensionist practices are developed, both from the point of view of its conception and its implementation.

Keywords: Public policy. Formal and substantive rationality. Rural extension organizations. Extension action.

^{*} Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor no Colégio Politécnico da UFSM. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9238425770636022>. E-mail: gustavo@politecnico.ufsm.br.

^{**} Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor na UFSM. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9373960566104931>. E-mail: renatosdesouza@gmail.com.

^{***} Mestra em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professora no Colégio Politécnico da UFSM. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2403423270664920>. E-mail: carlascott@gmail.com.

Introdução

Ao longo dos anos, observa-se que a corrida pelo progresso e pelo desenvolvimento tem pautado as discussões acerca da atividade rural do ponto de vista de sua finalidade, utilidade e sustentabilidade. Diante de tal desafio, tem-se observado grande preocupação com questões que envolvem: *onde, como, por que* e de que forma a assistência técnica e a extensão rural têm (ou deve participar) como agente de desenvolvimento.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foram iniciados no País, no final da década de 1940, no contexto da política desenvolvimentista do pós-guerra, com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida da população rural e apoiar o processo de modernização da agricultura, inserindo-se nas estratégias voltadas à política de industrialização do Brasil. (PNATER, 2004).

A partir desse período e ao longo dos anos, observou-se uma série de mudanças do ponto de vista de investimentos, estrutura, metodologia e concepção sobre a extensão rural no Brasil. Nesse contexto, é preciso considerar o surgimento de outras organizações que passaram a promover os serviços de ATER, juntamente com as instituições oficiais do Estado. Chama-se a atenção, especialmente, às Organizações Não Governamentais (ONGs).

A maior parte delas foi criada ou iniciou o seu trabalho de ATER a partir dos anos 1980 e, principalmente, ao longo da segunda metade dos anos 1990. Essa multiplicação de organizações é decorrente de dois processos: o primeiro está relacionado com a redemocratização pela qual passou o País nos anos 1980, período em que vários setores da sociedade civil se fortaleceram e criaram diversas organizações; o segundo tem relação com a transformação nas políticas públicas para o meio rural, com a implantação de políticas específicas de apoio à agricultura familiar e o aumento do número de assentamentos no Brasil, contribuindo para a diversificação das necessidades do meio rural, levando a uma multiplicação de atores para atendê-las. (MUCHAGATA et al., 2002).

Em vista do atual pluralismo na extensão rural, emergem diferentes tipos organizacionais, com diferentes racionalidades, dentre elas, organizações mais burocráticas e outras pretensamente coletivistas, exibindo padrões de racionalidade formal e substantiva. Para desenvolver este estudo, é dada ênfase aos tipos de racionalidade formal e substantiva, cuja evidência pode ser

observada, teoricamente, nas organizações burocráticas e coletivistas, respectivamente.

Para isso, chama a atenção um caso que suscita uma investigação sobre como as racionalidades formal/burocrática e substantiva/coletivista podem impactar as atividades organizacionais no campo da extensão rural. Esse é o caso do Centro de Tecnologias Alternativas e Populares (Cetap).

Diante de tais considerações, este trabalho tem como objetivo analisar a racionalidade empregada em organizações de extensão rural, bem como os efeitos sobre a ação extensionista.

A partir disso, dois aspectos caracterizam este trabalho, sendo o primeiro voltado a identificar o que, de fato, pode ser considerado como característica particular de uma organização substantiva/coletivista na extensão rural e, num segundo momento, como tais características influenciam na gestão e na operação dessa organização em especial, sob a ótica extensionista.

Também se buscou analisar de que forma as políticas públicas de ATER, na medida em que se voltaram à contratação de serviços das organizações de extensão via editais e contratos públicos, influem na racionalidade organizacional e na ação extensionista, em especial de uma organização não governamental como é o caso do Cetap.

De modo a facilitar a compreensão deste trabalho, na seção 2, são apresentados os elementos pertinentes a questões das racionalidades formal e substantiva. A seção 3 dedica-se a expor os aspectos metodológicos do estudo. Por sua vez, a seção 4 tem como finalidade apresentar os resultados necessários para identificar as racionalidades formal e substantiva e sua percepção por parte do Cetap, bem como a compressão do efeito dessas racionalidades sobre a ação extensionista. Finalmente, a seção 5 relata as considerações do estudo.

Os novos marcos na política de ATER no Brasil

Dias (2008) assinala que uma política pública é um documento, um texto que apresenta aos gestores públicos, aos profissionais que implementam a política e ao público em geral as estratégias deliberadas, os conceitos e princípios estabelecidos, os objetivos definidos, dentre outros. Os documentos das políticas públicas representam importante fonte de pesquisa para compreensão do sociogênese da política, da leitura da realidade adotada, da justificativa para a

definição ou delimitação do problema e da elaboração da estratégia de enfrentamento proposta.

Conforme Silva (2010), a partir de 2003, o Brasil iniciou o processo de construção de uma política para assistência técnica e extensão rural, capaz de atender à agricultura familiar de forma efetiva, de modo a contribuir para a superação da problemática socioambiental vigente no campo e trabalhar para a transição a estilos de agricultura sustentáveis, bem como articular as demais políticas públicas voltadas ao meio rural.

Nesse sentido, a Lei Geral de ATER, n. 12.188, promulgada em janeiro de 2010, é considerada um avanço considerável em se tratando de extensão rural pública no Brasil. Sua implementação vem apontando, de forma muito clara, os caminhos para se alcançar a universalização dos serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares do Brasil.

Conforme Silva (2010), em junho de 2003, a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) recebeu a incumbência de coordenar, em âmbito nacional, a política de ATER. Essa nova responsabilidade da SAF/MDA ocorreu no momento em que o imperativo socioambiental, as novas exigências da sociedade e o desafio de apoiar estratégias de desenvolvimento sustentável, convergiam à necessidade de implantação de uma renovada e duradoura política de ATER. A nova ATER nasceu a partir da análise crítica dos resultados negativos da “Revolução Verde” e dos problemas já evidenciados pelo estudo de modelos convencionais de ATER baseados no difusionismo.

Nessa nova fase das políticas para ATER no País, uma das inovações em relação ao passado diz respeito à forma de contratação dos serviços, visto que essa nova política inaugurou as “chamadas públicas” para contratação de empresas e organizações para prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural aos milhões de agricultores familiares brasileiros.

O sistema de “chamadas públicas” para a prestação de serviços de ATER foi uma relevante mudança, uma vez que permitiu o acesso aos recursos por diferentes organizações e maior respeito à pluralidade e à diversidade social, econômica, étnica e cultural local.

O problema da racionalidade organizacional

A racionalidade e a razão, desde muito tempo, constituem-se entre as principais e polêmicas questões do conhecimento e do comportamento humanos. Por conseguinte, é, talvez, a temática mais ampla da filosofia ocidental.

“A racionalidade refere-se a objetivos ordenados em relação a um sistema consciente de significados e valores [...]; a racionalidade tem a ver com sua institucionalização social: a ação racional referente a fins seria produzida apenas pelo controle das ações mediante as ideias.” (SELL, 2012, p. 156).

De acordo com Ramos (1989), nos dias atuais, prevalece a racionalidade formal ou instrumental, fruto de um modelo de sociedade centrado no mercado, com os seres humanos induzidos por meios de comunicação e de publicidade, que interferem no poder de discernimento.

A racionalidade formal está pautada pelo cálculo utilitário das consequências, na busca do êxito econômico e do poder, ou seja, supõe-se que as ações das pessoas sejam direcionadas, basicamente, por incentivos econômicos, motivos utilitaristas, pelo alcance de maior ganho financeiro e de poder. (ANDRADE et al., 2012, p. 202).

Conforme Thiry-Cherques (2009), ainda no campo das organizações, a racionalidade formal está presente em aparelhos como o contábil e o burocrático, implicando regras, hierarquias, especialização e treinamento. A racionalidade substantiva é relativa ao conteúdo dos fins operacionais dos sistemas legal, econômico e administrativo. Difere da formal por ter uma lógica estabelecida em razão dos objetivos e não dos processos.

No plano da ação, Weber (1978) considera que a ação racional, com relação a valores, só se verifica quando o indivíduo age de determinada maneira porque se acredita obrigado perante certos valores. Nesse sentido, Weber (1968) assinala que a ação *social*, como toda ação, pode ser racional conforme os fins determinados (determinada por expectativa no comportamento), *racional* conforme valores (determinada pela crença consciente), *afetiva* especialmente emotiva (determinada por emoções e estados sentimentais atuais) e *tradicional* (determinada por costume arraigado).

As limitações da racionalidade formal aumentam a importância do outro tipo de racionalidade identificado por Weber (1978): a *racionalidade substantiva*. Trata-se da racionalidade que direciona a ação dentro de um postulado de

valores e, em um sentido mais estritamente econômico, o grau em que o abastecimento de bens de determinados grupos de pessoas ocorre conforme determinados postulados valorativos.

Tais postulados valorativos podem ter diversos significados e ser das mais variadas naturezas, o que torna a racionalidade substantiva mais difícil de precisar, pois seu significado é, na verdade, inteiramente vago, sendo determinado de maneiras diversas em cada caso.

O trabalho de Rothschild-Whitt (1979) teve o objetivo de demonstrar as diferenças entre as organizações burocráticas tradicionais e as organizações alternativas ou coletivistas. Estas últimas marcavam uma presença mais efetiva no cenário organizacional dos Estados Unidos nesse período. Até então, o domínio na sociedade ocidental era tipicamente das organizações burocráticas tradicionais.

Como apresenta a autora, trata-se da primeira aproximação de um modelo de organização coletivista, um modelo que é explicado pela lógica da racionalidade substantiva, ao contrário da racionalidade formal, que predomina nas organizações burocráticas.

Rothschild-Whitt (1979) questiona a base sobre a qual a teoria das organizações foi construída e apresenta uma abordagem substantiva da organização. O argumento da autora é o de que as teorias das organizações, à época, apresentavam pontos de discussão, especialmente quanto ao conceito de racionalidade, cercado de implicações ideológicas.

Fundamentalmente, a autora considera que burocracia e coletivismo são guiados por princípios qualitativamente diferentes. Enquanto a burocracia é organizada com base em cálculos da racionalidade formal, a democracia coletivista volta-se à lógica da racionalidade substantiva. A autora esclarece que a burocracia maximiza a racionalidade formal precisamente pela centralização do controle no topo da organização, e as coletivistas, por sua vez, descentralizam o controle de tal forma que ela passa a ser organizada em torno da lógica da racionalidade substantiva.

Da mesma forma que Rothschild-Whitt (1979), Ramos (1989) aborda as isonomias como tipos de organização em que o ser humano encontra-se como prioridade e a cooperação é a base. O autor defende, assim como Rothschild-Whitt (1979), que nessas há a predominância da racionalidade substantiva.

Uma forma substantiva de pensar contém elementos em sua tomada de decisão como autorrealização, entendimento interpessoal, julgamento ético,

autenticidade, valores emancipatórios e autonomia para ação e expressão. E a ideia de emancipação subentende autorrealização e obtenção de satisfação social a partir de julgamentos éticos permanentes.

O entendimento de Serva (1996) é que a razão substantiva é inerente à noção de bem humano coletivo, é moral, atuando como um centro ordenador da existência. É holística e possibilita ao indivíduo pensar criticamente e não apenas conforme a conveniência dos sistemas produtivos. Já a finalidade da razão instrumental é possibilitar o controle humano sobre a natureza e o desenvolvimento de sistemas produtivos. Ela exige o conhecimento das relações de causa e efeito e o controle das variáveis envolvidas. A forma instrumental de pensar é adquirida na socialização do indivíduo para capacitá-lo a atuar nas sociedades de produção-consumo e não se preocupa com a razão de ser das coisas.

Para promover melhor entendimento sobre as características que delineiam as concepções acerca das racionalidades formal/instrumental e substantiva/coletivista, apresenta-se, no Quadro 1, um conjunto de análises para oferecer entendimento mais apropriado sobre essas temáticas.

Quadro 1 – Quadro de análise

TIPO DE RACIONALIDADE versus PROCESSOS ORGANIZACIONAIS	RACIONALIDADE SUBSTANTIVA	RACIONALIDADE FORMAL
Hierarquia e normas	Entendimento e julgamento ético	Fins, desempenho e estratégia interpessoal
Valores e objetivos	Autorrealização, valores emancipatórios e julgamento ético	Utilidade, fins e rentabilidade
Tomadas de decisão	Entendimento e julgamento ético	Cálculo, utilidade e maximização de recursos
Controle	Entendimento	Maximização de recursos, desempenho e estratégia interpessoal
Divisão do trabalho	Autorrealização, entendimento e autonomia	Maximização de recursos, desempenho e cálculo
Comunicação e relações interpessoais	Autenticidade, valores emancipatórios e autonomia	Desempenho, êxito, resultados e estratégia interpessoal
Ação social e relações ambientais	Valores emancipatórios	Fins, êxito e resultados
Reflexão sobre a organização	Julgamento ético e valores emancipatórios	Desempenho, fins e rentabilidade
Conflitos	Julgamento ético, autenticidade e autonomia	Cálculo, fins e estratégia interpessoal
Satisfação individual	Autorrealização e autonomia	Fins, êxito e desempenho
Dimensão simbólica	Autorrealização e valores emancipatórios	Utilidade, êxito, resultados e desempenho

Fonte: Serva (1996, p. 345).

Dessa forma, tem-se que a racionalidade instrumental nasce quando o sujeito do conhecimento toma a decisão de que conhecer é dominar e controlar a natureza e os seres humanos. (WEBER, 1978). Por sua vez, a racionalidade substantiva se constitui numa bússola para o indivíduo que, assimilando-a e vivendo-a, passa a reagir de forma diferenciada, porém existencial e permanentemente coerente, a cada situação que se lhe apresente, sem estabelecer ou se subjugar a padrões de ação. Esse é o pressuposto ético, traduzido em autenticidade e verdade existenciais. (ROTHSCHILD-WHITT, 1979).

Finalmente, como se percebe, a racionalidade instrumental se caracteriza por uma visão utilitarista, e a racionalidade substantiva trata do desenvolvimento e da emancipação humanos e da promoção da consciência individual.

Aspectos metodológicos

O presente trabalho compreende uma pesquisa qualitativa a partir de um estudo de caso. Para Triviños (1987, p. 120) “a pesquisa qualitativa pode ser entendida como uma expressão genérica, pois compreende atividades de investigação que podem ser denominadas específicas, onde todas podem ser caracterizadas por traços comuns”.

Para que esta pesquisa pudesse ser realizada, adotou-se como desenho de pesquisa o estudo de caso, com ênfase no estudo das características específicas de dois tipos de organização, que se entende como sendo delineadas à luz dos princípios norteadores das organizações de extensão rural. Na ótica de Gil (2009, p. 5), “o estudo de caso pode ser considerado um delineamento em que são utilizados diversos métodos ou técnicas de coleta de dados, como, por exemplo, a observação, a entrevista e a análise de documentos”.

Pautado por um estudo de caso do tipo instrumental, tomou-se como objeto de análise o Cetap. A escolha pelo Cetap se deu em vista da importância econômica, social e política dessa organização nos contextos local, regional e nacional e por sua característica de organização coletivista, oriunda de movimentos sociais. Cabe, ainda, justificar a escolha pelo Cetap do ponto de vista da sua representatividade, uma vez que o mesmo tem atuação significativa em quatro microrregiões localizadas nas regiões Norte e Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, sendo elas: microrregião Planalto, microrregião do Alto Uruguai, microrregião Altos da Serra e microrregião Encosta da Serra. No caso do

Cetap, as atividades estão ligadas ao acompanhamento continuado dos sistemas produtivos locais, à orientação para a comercialização, à elaboração de planos de preservação ambiental e ao estímulo à organização para a busca de políticas de apoio. Essas são as principais atividades que visam ao público-alvo e às suas atividades prioritárias.

As fontes de informação foram entrevistas, análise documental e observação direta. Minayo (2004) afirma que essas técnicas são importantes ao processo de coleta de dados e auxiliam o pesquisador a ter acesso às possíveis respostas que se deseja obter ao longo do processo de investigação.

As entrevistas foram construídas com base em um conjunto de categorias de análise delineadas a partir das temáticas expostas no referencial teórico deste estudo e foram feitas com 7 (sete) profissionais com atuação direta e significativa na organização investigada, sendo os seguintes: coordenador-geral, coordenador técnico, coordenador administrativo, dois coordenadores regionais e dois extensionistas de campo.

A análise documental tem como propósito extrair um reflexo objetivo da fonte original, permitindo a localização, identificação, organização e avaliação das informações contidas no documento, além da contextualização dos fatos em determinados momentos. (MOREIRA, 2005). A saber, foram acessados os seguintes documentos: relatórios institucionais, manual de planejamento estratégico, atas de reuniões, organograma institucional, manuais e de trabalho de campo, rotinas e procedimentos de treinamento, dentre outros.

A observação direta teve como finalidade permitir a constatação, na prática, de algumas impressões obtidas pelos entrevistados e análises documentais realizadas. Segundo Quivy (2000), a observação direta significa captar os comportamentos no momento em que os mesmos se produzem e em si mesmos, sem a mediação de documentos ou testemunhos posteriores. A observação direta foi efetivada por meio de observação de reuniões internas de direção e de coordenação, de reuniões com produtores, de procedimentos de extensão rural, de procedimentos de rotinas de trabalho administrativo, de treinamentos com equipes de trabalho, de reuniões de avaliação do trabalho, dentre outros mais.

Assim, entendeu-se ter condições de promover a análise das informações obtidas. Conforme Lakatos e Marconi (2001), a análise dos resultados tem como objetivo principal permitir ao pesquisador o estabelecimento das conclusões.

Sendo assim, durante a realização desse procedimento, adotaram-se algumas técnicas: classificação e categorização e, essencialmente, a análise de conteúdo.

Como colocam Olabuenaga e Ispizúa (1989), o processo de categorização deve ser entendido em sua essência como um processo de redução de dados. As categorias representam o resultado de um esforço de síntese de uma comunicação, destacando, nesse processo, seus aspectos mais importantes. Assim, neste estudo, a categorização foi utilizada para agrupar dados considerando a parte comum existente entre eles.

A partir disso, foram realizadas análises descritivas e o confronto teórico. Para tanto, procedeu-se à análise das informações qualitativas, que foi feita sob a ótica da análise de conteúdo e ao longo do processo de discussão dos resultados, no qual essas informações serviram como elementos de aprofundamento e entendimento dos resultados.

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que pode tornar retráteis e válidas as inferências dos dados referentes ao seu contexto. (BELL, 2008). Constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de um conjunto amplo de respostas. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados, num nível que vai além de uma leitura comum.

Para tanto, foi preciso que se estabelecessem categorias de análise, que podem ser criadas através dos dados coletados, ou podem ser preestabelecidas. A exigência crucial é que as categorias sejam suficientemente precisas para capacitar diferentes pesquisadores a chegar aos mesmos resultados ou a resultados comparativos, quando o mesmo corpo de material é examinado, ou seja, sem nenhum conflito entre essas categorias. (SILVERMAN, 2009).

Quadro 2 – Categorias de análise da pesquisa

BASE TEÓRICA	AUTOR CENTRAL	CATEGORIAS DE ANÁLISE
Racionalidade formal	Weber (1968; 1978)	Antecedentes históricos Valores Planejamento Tomadas de decisão Autoridade Regras e procedimentos Recrutamento e seleção Formação e treinamento Estrutura de incentivos
Racionalidade substantiva	Rothschild-Whitt (1979)	Relações sociais Estratificação social Divisão do trabalho e especialização Satisfação pessoal Conflitos organizacionais Instrumentos de controle e avaliação

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Em sendo assim, o Quadro 2 apresenta o conjunto de categorias de análise efetivamente empregado na realização desta pesquisa, levando-se em consideração as mesmas questões sobre a base teórica, o autor central e os autores secundários apresentados.

Dessa forma, entendeu-se que as correlações entre as categorias permitiram promover informações complementares sobre diferentes aspectos estudados quanto às características das racionalidades formal e substantiva. Foi com base nessas contribuições que se pode promover de modo efetivo o arcabouço necessário para atender aos objetivos da pesquisa e que ofereceu ainda condições de produzir instrumentos complementares para um melhor desempenho da ação extensionista em todas suas concepções.

Discussão dos resultados

O Cetap é uma organização da sociedade civil criada em 1986. Desde o início, tem, em sua constituição, a participação de sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas, associações de agricultores familiares e movimentos sociais do Rio Grande do Sul. O Cetap tem a missão de contribuir à afirmação da agricultura familiar e suas organizações, particularmente atuando na construção da agricultura sustentável com base em princípios agroecológicos. O projeto estratégico do Cetap abarca um conjunto de ações que, integradas, procuram responder a uma concepção e à perspectiva de construção do desenvolvimento local, de caráter popular e ecológico. Constitui-se como entidade sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública e filantrópica. Sua criação foi motivada pela percepção e a necessidade de mudança de uma realidade de crise socioambiental cujas tendências apontavam ao agravamento.

Na região do Planalto gaúcho, a chamada “Revolução Verde” (que trouxe a “modernização conservadora” da agricultura) já apresentava seus efeitos mais dramáticos: o aumento das desigualdades sociais no campo, associado à aceleração da degradação ambiental pelo processo agrícola (especialmente evidentes na erosão e contaminação do solo, na contaminação da água, dos alimentos e dos trabalhadores rurais, na erosão genética). Sua equipe de trabalho, composta por profissionais das ciências sociais, agrárias e da educação, orienta as ações por meio de uma visão sistêmica nas unidades de produção e pelo conjunto de aspectos (econômicos, sociais, culturais e ambientais) que

compõe a realidade rural, buscando que os agricultores sejam sujeitos de seu próprio desenvolvimento. (CETAP, 2017).

Elementos que caracterizam a organização estudada do ponto de vista da racionalidade

A discussão dos resultados caracteriza-se por uma análise mais aprofundada das questões que foram expostas ao longo deste estudo, permitindo fazer alguns apontamentos de forma a elucidar algumas proposições importantes.

Para que se possa proceder a isso, entendeu-se necessário mostrar qual é o tipo de racionalidade predominante na organização estudada. Esse tipo de apresentação tem como finalidade explicitar, de maneira objetiva, qual é a racionalidade mais presente em cada tipo de categoria analisada neste trabalho.

Assim, a partir do momento em que as discussões feitas foram consideradas suficientes, entendeu-se que há condições para apresentar, no Quadro 3, a seguir, um resumo que confronta as categorias de análise que orientaram este estudo, considerando o Cetap e o tipo de racionalidade predominante a partir dos modelos orientadores.

Quadro 3 – Quadro-resumo da racionalidade organizacional predominante

CATEGORIAS	CETAP
Valores	Racionalidade substantiva
Planejamento	Racionalidades formal e substantiva
Tomadas de decisão	Racionalidade substantiva
Autoridade	Racionalidade substantiva
Regras e procedimentos	Racionalidades formal
Recrutamento e seleção	Racionalidade substantiva
Formação e treinamento	Racionalidade substantiva
Estrutura de incentivos	Racionalidade substantiva
Relações sociais	Racionalidade substantiva
Estratificação social	Racionalidade substantiva
Divisão do trabalho e especialização	Racionalidade formal
Satisfação pessoal	Racionalidade substantiva
Conflitos organizacionais	Racionalidade substantiva
Instrumentos de controle e avaliação	Racionalidade formal

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Conforme apresentado no Quadro 3, observa-se que no Cetap predomina a racionalidade substantiva, que caracteriza as organizações substantivas ou coletivistas.

Isso indica que a estrutura de valores que sustenta a organização mostra-se altamente influenciadora na forma como ela se estrutura e se organiza para que possa desempenhar suas funções. Além disso, é possível considerar, ainda, que essa estrutura é garantida pelos processos de recrutamento e seleção, uma vez que, institucionalmente, buscam-se profissionais que tenham uma afinidade de valores, o que é considerado um elemento-chave para fazer parte da equipe.

É preciso deixar claro que mesmo que os procedimentos de recrutamento e seleção sejam universais, eles permitem que a instituição faça escolhas particulares e/ou direcionadas. As observações feitas permitiram concluir que há uma preocupação em selecionar profissionais que tenham interesse em trabalhar com temáticas centrais do Cetap, como é o caso da agroecologia, da agricultura familiar, dos movimentos sociais e de outras questões que são de interesse da organização. Isso deixa evidente que há uma preocupação por parte do Cetap para que haja um alinhamento coletivo dos valores da organização com os valores de cada profissional.

Outra questão que chamou a atenção foi o fato de que essa estrutura de valores é reforçada pelas estruturas de formação e treinamento do Cetap, uma vez que foi constatado que essa é uma política de trabalho altamente funcional, porque incentiva os profissionais do Cetap a trazer demandas de formação e treinamento e ainda apresentar soluções para que isso possa ser realizado. Tais elementos são característicos do tipo de comportamento pautado por uma racionalidade substantiva.

Também se pode dizer que esse comportamento substantivo do Cetap é justificado por apresentar uma estrutura de valores organizacionais que tem influência direta nos processos de tomadas de decisão. Como exemplo, isso pode ser identificado nas questões que envolvem: que políticas públicas operar, que tipos de público atender, que perfis profissionais contratar, dentre outros elementos.

Foi observado que o processo de tomadas de decisão pauta-se pela preocupação com uma ideia de entendimento e de julgamento ético, pois há uma preocupação institucional em promover um processo de trabalho participativo. Tal comportamento foi constatado como sendo uma forma de

evitar questões mais polêmicas, especialmente naqueles momentos em que há a necessidade de tomar decisões mais rápidas e objetivas.

Com relação à questão da estrutura de autoridade e da estratificação social, ficou evidente que há uma estrutura de valores que compartilha ideais contrários à hierarquização social e à profissional, bem como as relações de poder do tipo mando e obediência. Isso é considerado um comportamento explícito de uma organização com características coletivistas e pautada pela racionalidade substantiva.

Pode-se dizer que a autoridade está presente no fato de que há a necessidade de que as pessoas possam se reportar não para cumprir ordens ou estabelecer obediência, mas ao fato de que as pessoas precisam identificar outras dentro da instituição a quem se reportar no caso de haver alguma dúvida ou algum tipo de questionamento.

Não foram percebidas, também, diferenças de *status* na organização, como consequência das diferenças de habilidade e de conhecimento, o que indica reduzida ou nula estratificação social. Constatou-se que o Cetap busca concretizar, sob diversas formas, o igualitarismo, uma vez que procura eliminar grande desigualdade de prestígio social e de privilégios.

A questão das relações sociais e da estrutura de incentivos mostrou-se altamente determinante para observar a presença de racionalidade substantiva. As relações sociais, pelo fato de haver uma preocupação institucional em criar um ambiente de total convergência de valores, em que o respeito predomine de forma incontestável, buscam a promoção do bem-estar da coletividade, apoiando-se em comportamentos que privilegiem a construção de um clima organizacional saudável. Por sua vez, a estrutura de incentivos mostrou-se altamente pautada pela ótica substantiva, por estar associada à realização profissional não do ponto de vista financeiro somente, mas especialmente, por fazer parte de um projeto de desenvolvimento no qual acreditam.

Complementaridades da racionalidade organizacional: a razão formal em uma organização coletivista

O objetivo aqui é mostrar que, mesmo numa organização coletivista, observam-se traços típicos da burocracia, e que não há uma racionalidade organizacional única, embora haja o predomínio de uma delas. Ao longo do

processo de investigação, verificou-se que o Cetap apresenta, também, características de racionalidade formal/burocrática.

Isso pode ser justificado, pois, quando da análise do Cetap, verificou-se que quatro categorias estudadas se mostram como sendo orientadas parcialmente pela racionalidade formal, quais sejam: planejamento; regras e procedimentos; divisão do trabalho e especialização; e instrumentos de controle e avaliação.

Em relação à categoria planejamento, essa foi considerada como sendo parcialmente orientada por uma racionalidade formal, dada, sobretudo, a forte influência das políticas públicas na forma como o processo de planejamento é construído e implementado, mostrando o quanto essas políticas predeterminam como esse processo deve ocorrer. Além disso, na medida em que tais políticas públicas estabelecem esses fatores condicionantes, elas orientam certos comportamentos organizacionais.

Ao analisar a categoria *regras e procedimentos*, também se considerou que essa é orientada, em certa medida, por uma racionalidade formal. Tal afirmação sustenta-se na existência de regras e procedimentos formalizados e com foco no conjunto de atividades desempenhadas pelo Cetap. Tais atividades são correlatas aos procedimentos que devem ser operacionalizados quando da execução das políticas públicas que o mesmo implementa. Quando o Cetap passa a operar o projeto de uma política pública, um determinado conjunto de ações já é definido como parte necessária do projeto e cabe à instituição (que opera tal política), sua implementação integral. Isso afeta as decisões e condiciona a ação extensionista.

No que tange à categoria *divisão do trabalho e especialização*, o comportamento racional-formal também foi observado parcialmente, pois cada participante tem um cargo ou uma posição definida, com esfera específica de competência, com deveres e responsabilidades. Além disso, notou-se que prevalece a concepção de um desenho racional de atividades em razão dos propósitos organizacionais, buscando eliminar as disfunções promovidas pela ausência de uma racionalidade objetiva nas atividades que devem ser empreendidas.

A categoria *instrumentos de controle e avaliação* também se mostrou orientada, em certa medida, por uma racionalidade formal. Essa racionalidade está delineada pela existência de instrumentos de controle e avaliação predeterminados quando da operação de políticas públicas. Ou seja, cada projeto implementado tem seus próprios instrumentos de controle e avaliação e

seus respectivos indicadores, que são delineados por princípios cuja ênfase está presente em vários indicadores de caráter teórico, como, por exemplo, nos fins econômicos e técnicos, na maximização de recursos e, nos resultados e no desempenho.

A relação entre o tipo organizacional, suas racionalidades próprias e os efeitos sobre a ação extensionista

Esse item do artigo tem como objetivo apresentar de que forma a relação entre o tipo organizacional e a racionalidade própria do Cetap exerce influência sobre as ações de ATER que são realizadas. Isso tem como propósito expor, discutir e elucidar algumas conclusões no intuito de alicerçar a forma como essas questões, em particular, afetam e/ou influenciam na ação organizacional.

No caso do Cetap, verificou-se que todas as categorias analisadas exercem influência nas ações extensionistas, porém algumas dessas categorias mostraram-se mais influenciadoras: os valores, o planejamento, as regras e os procedimentos, a formação e treinamento, a estrutura de incentivos, e os instrumentos de controle e avaliação.

Em termos de valores, foi constatado que os mesmos têm exercido influência considerável em como as práticas organizacionais são realizadas. Isso mostra que há um alinhamento do que a organização pensa e presa como postura institucional, com o modo como ela coloca todo esse conjunto de valores em prática. Uma evidência disso está no fato de que há uma singularidade em termos de público atendido, práticas extensionistas predominantes e metodologias de extensão rural adotadas.

Quanto ao planejamento, foi observado que esse afeta, em elevado grau, as ações extensionistas, na medida em que, quando esse processo é construído, tais práticas já são pensadas em conjunto, indicando que há uma significativa correlação entre esses componentes do processo organizacional.

Observou-se, ainda, que há uma forte correlação entre as práticas de trabalho desenvolvidas pelo Cetap, especialmente em relação ao planejamento de suas ações, e as políticas públicas vigentes, não só pelo fato de a organização ser financiada atual e predominantemente pelo Estado via chamadas públicas, como também porque essas políticas têm se alinhado, nos últimos anos, aos valores, às ideias e aos interesses do próprio Cetap. Evidenciou-se que aspectos como prerrogativas de uma política para assistência técnica e extensão rural, a

problemática acerca da agricultura familiar, a dimensão socioambiental, a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável e das metodologias educativas e participativas, passaram a figurar fortemente como elementos-chave da construção do processo de planejamento, o que provém tanto dos enunciados das políticas de então quanto da história e da estrutura coletivista do Cetap.

Resta evidente que a ação extensionista é influenciada também por regras e procedimentos. Quando há o emprego de recursos públicos nos projetos que o Cetap opera, a ação extensionista deve ser feita a partir de uma organização do trabalho que é composta por um conjunto compartilhado de regras, normas e procedimentos que regulam a função e o poder da própria organização.

Na medida em que o Cetap passa a operar o projeto de uma política pública, um determinado conjunto de ações já está definido como parte necessária do mesmo, e cabe à organização que opera tal política sua implementação integral. Corroborar essa afirmação o fato de haver a formalização de regras fixas e universais, e a calculabilidade das decisões com base na sua correspondência às regras formais e escritas.

Por sua vez, ao serem analisados a formação e o treinamento, constatou-se que são fortes as influências sobre a ação extensionista. Existe grande preocupação por parte do Cetap em orientar seus processos de recrutamento e seleção de modo a qualificar, cada vez mais, seus profissionais para que as ações de extensão sejam realizadas com vistas a atender, com propriedade, aos objetivos de cada ação empreendida.

Do ponto de vista da estrutura de incentivos, verificou-se que esse talvez seja um dos fatores que mais exerce influência, porque essa estrutura numa organização afeta diretamente a motivação dos seus profissionais e, por consequência, o trabalho a ser realizado. No Cetap predomina uma ideia de que os valores simbólicos servem para motivar as pessoas a continuarem participando ativamente. Ou seja, é a razão que move o indivíduo a fazer essa ou aquela ação, o que acaba introduzindo um grande diferencial no processo de execução, modificando a essência de seus resultados.

Por fim, os instrumentos de controle e avaliação foram considerados, também, altamente influenciadores nas ações extensionistas realizadas pelo Cetap. Apesar de ter meios de controle e avaliação próprios, observou-se que as políticas públicas exercem grande influência nesse sentido, pois os indicadores já estão definidos, cabendo ao Cetap a sua execução. Além disso, a

operacionalização de uma política pública implica a existência de vários mecanismos já determinados, e o controle do processo é um deles.

Concluiu-se, ainda, que o fato de haver instrumentos de controle e avaliação formalizados e claramente definidos dentro da organização é considerado fundamental, pois a existência de controles nos processos é essencial para que o Cetap possa melhorar e continuar realizando um trabalho de extensão rural cada vez mais efetivo.

Conclusão

Ao analisar a racionalidade empregada em organizações de extensão rural, bem como os efeitos sobre a ação extensionista, conclui-se que o Cetap opera, de forma predominante, dentro de uma lógica de racionalidade substantiva.

Fatores como: processo de planejamento, tomadas de decisão, autoridade, processos de recrutamento e seleção, formação e treinamento, estrutura de incentivos, relações sociais, estratificação social, satisfação pessoal e conflitos organizacionais, foram analisados e deixaram evidente uma racionalização substantiva baseada em valores, portanto, como parte da estrutura organizacional.

No entanto, também foi possível observar que no Cetap fatores como: o planejamento, regras e procedimentos, divisão do trabalho e especialização, e instrumentos de controle e avaliação mostraram-se orientados parcialmente pela racionalidade formal.

Ainda se pode concluir que as políticas públicas de ATER têm influenciado, consideravelmente, o comportamento do Cetap em direção a uma racionalidade mais formal/instrumental, porém com menor grau de intensidade. As políticas públicas são fatores que influem nas organizações de extensão rural, na medida em que determinam uma série de comportamentos reguladores, que devem ser seguidos, a fim de que os projetos vinculados a essas políticas possam ser planejados e implementados. Com isso, elas dirigem as organizações a uma racionalidade mais formal e a uma estrutura mais burocrática.

Como decorrência disso, observou-se que o Cetap, na medida em que, por várias razões, foi deslocando o eixo principal de financiamento de seus projetos internacionais (que predominava desde sua fundação) para a operação de políticas públicas via chamadas públicas (que predomina agora), foi mudando

sua racionalidade e sua estrutura para atender às exigências dessa nova realidade, tornando-se mais formalista e mais burocrático.

Referências

- ANDRADE, S. P. C.; TOLFO, S. R.; DELLAGNELO, E. H. L. Sentidos do trabalho e racionalidades instrumental e substantiva: interfaces entre a administração e a psicologia. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 16, n. 2, Rio de Janeiro: 2012.
- BELL, J. **Projeto de pesquisa**: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política nacional de assistência técnica e extensão rural**. Brasília: MDA/SAF, 2004.
- CETAP. Centro De Tecnologias Alternativas Populares. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.cetap.org.br>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- DIAS, M. M. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, Belo Horizonte, 2008.
- GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2001.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.
- MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- MUCHAGATA, M.; AMARAL NETO, M. et al. Políticas agrárias e ambientais na Amazônia Oriental nos anos 90. In: ESTERCI, N.; VALLE, R. S. T. **Reforma agrária e meio ambiente**: Documento especial do Fórum Social Mundial, São Paulo: Instituto Sócio-Ambiental, 2002.
- OLABUENAGA, J. I. R.; ISPIZÚA, M. A. **La descodificaci3n de la vida cotidiana**: metodos de investigaci3n cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto, 1989.
- QUIVY, R. **Manual de investigaci3n em ci3ncias sociais**. Lisboa: Gradiva, 2000.
- RAMOS, A. G. **A nova ci3ncia das organiza33es**: uma reconceituaci3n das riquezas das na33es. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- ROTHSCHILD-WHITT, J. The collectivist organization: an alternative to rational-bureaucratic models. **American Sociological Review**, v. 44, n. 4, 1979.
- SELL, C. E. Racionalidade e racionaliza3n em Max Weber. **Revista Brasileira de Ci3ncias Sociais**, v. 27, n. 79, São Paulo: 2012.

SERVA, M. **Racionalidade e organizações**: o fenômeno das organizações substantivas. 1996. Tese (Doutorado) – EAESP/FGV, São Paulo, 1996.

SILVA, A. M. A extensão rural na Região Sul: perspectiva e situação dos países. In: SEMINÁRIO DE EXTENSIÓN RURAL EN LA REGIÓN SUR: Diálogo De Saberes, 2010, Buenos Aires: Argentina. **Anais...**, Buenos Aires, 2010.

SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

THIRY-CHERQUES, H. R. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2009.

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

WEBER, M. **Economy and society**: an outline of interpretative sociology. Berkeley: University of California Press, 1968.

_____. **Critique of Stammer**. Nova York: The Free Press, 1978.



A Teoria do Risco e o meio ambiente: a dinâmica entre a Teoria do Risco e as ações de proteção do meio ambiente

The Theory of Risk and the environment: the dynamics between the Theory of Risk and the actions of protection of the environment

Aulus Eduardo Teixeira de Souza^{*}

Gabriel da Silva Danieli^{**}

Rubiane Galiotto^{***}

Resumo: A compreensão das conformações sociais sobre o conceito de Risco, sociedade do risco, desenvolvimento sustentável e direitos naturais humanos e de como esses aspectos têm se relacionado nas últimas décadas, é determinante para analisar a dinâmica com que as medidas de proteção ambiental evoluem e se relacionam nas sociedades modernas. É por meio de pesquisa bibliográfica e documental, que se tenta demonstrar a influência desses fatores nos acontecimentos mundiais, adstritos à proteção do meio ambiente e à construção dos conceitos de sociedade de risco e desenvolvimento sustentável. Valendo-se do método hermenêutico, o autor fomenta o aprofundamento científico de que a Teoria do Risco está intimamente relacionada com as medidas de proteção ambiental no mundo contemporâneo.

Palavras-chave: Teoria do Risco. Desenvolvimento sustentável. Meio ambiente.

Abstract: The understanding of social conformations about the concept of risk, society of risk, sustainable development and human natural rights, and how these aspects have been related in the last decades, is decisive to analyze the dynamics with which environmental protection measures evolve and in modern societies. It is through bibliographical and documentary research that one tries to demonstrate the influence of the factors that influence the world events, assigned to the protection of the environment and the construction of the concepts of society of risk and sustainable development. Using the hermeneutic method, the author encourages the scientific deepening that the Theory of Risk is closely related to the measures of environmental protection in the contemporary world.

Keywords: Risk Theory. Sustainable development. Environment.

^{*} Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5138326964068427>. E-mail: aulus.sc@gmail.com

^{**} Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Taxista Capes. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7083546133472274>. E-mail: gsdanieli@ucs.br

^{***} Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – convênio Universidade de Caxias do Sul – Escola Superior da Magistratura Federal (Esmafe)/RS. Servidora Pública no Município de Caxias do Sul. Advogada. Conciliadora Cível na Comarca de Flores da Cunha – RS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4723808454178892>. E-mail: rubianegaliotto@gmail.com

Introdução

A compreensão profunda dos riscos que orbitam o meio ambiente requer das medidas protetivas de seu manejo inclinações sobre o que, de fato são, riscos e como eles influenciam na sociedade. É preciso mensurá-los de forma racional, para que esse conjunto de instrumentos, destinados a mitigar seus efeitos, tenha eficácia na proteção dos ambientes natural e artificial.

Os paradigmas empíricos imersos no conceito de risco afastam, muitas vezes, as concepções predominantes do intérprete, pois a concepção individualista de cada um se amolda à pré-compreensão do que realmente seja risco. Contudo, nem por isso se afasta a necessidade de compreensão a ser estabelecida pelo uso efetivo dos instrumentos de controle do risco, com a finalidade de possibilitar o livre-exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Conceituando o termo *equilíbrio* é possível depreender que garantir o equilíbrio é controlar riscos em detrimento de algo relevante, no caso, a sadia qualidade de vida, mesmo porque o patrimônio ambiental já coexiste com uma “sociedade de risco”, concebida desde a Revolução Industrial pela busca progressiva de bem-estar e consumismo industrial por parte da humanidade moderna.

Ademais, Silveira (2014) esclarece que colocar em prática ações de tamanha complexidade requer a ultrapassagem das fronteiras subjetivas e imóveis do que seja meio ambiente equilibrado, necessitando, portanto, de proteção contra danos cuja manutenção requer a limitação, pelo poder estatal, das ações letal-ambientais e do exercício privado do direito de propriedade.

Não menos importante é a correlação existente entre o senso comum e o conhecimento científico, porquanto a teorização da mensurabilidade do risco impacta diretamente a forma e o comportamento da sociedade. Considerando o meio ambiente como protagonista principal das sociedades pós-industriais, tem-se que a incompreensão acerca do risco que o ameaça compromete a sobrevivência das gerações.

É necessário que a interação dinamizada dos riscos, diretamente ligados ao meio ambiente, sofra a adequada pressão do Direito, ferramenta essencial de garantia, para que o meio ambiente e os atores sociais se agrupem no contexto de afirmação do sentido coletivo exigido para a qualidade de vida futura.

Bobbio (1995) afirma que o direito, fundado no princípio do individualismo e variabilidade do homem, é a afirmação da inexistência de unicidade jurídica, seja no tempo, seja no espaço. Não se trata de produções normativas ideológicas, mas de natividade histórica, porquanto vem à luz nos sedimentos do desenvolvimento histórico da inter-relação holística da humanidade e seus fenômenos sociais variáveis, sobretudo, no cenário social em que se apresenta.

Certo é que, diante da existência referenciada de mensurabilidade, o risco a que se submete o direito contemporâneo das pessoas e dos grupos sociais está incrustado artificialmente sob a camada de intolerância social criada pelo Estado moderno no meio ambiente urbano. Advém, com efeito, do sentimento justo e injusto do contexto jurídico-normativo, primitivo, popular e empírico de uma nação.

Mas será válida essa busca frenética (promovida pela modernidade) pelo conforto a qualquer preço, um suposto desenvolvimento social à custa de sacrifício do ambiente onde se vive? Será imperceptível a intangência dos impactos que tais ações podem provocar? Parece evidente não se vislumbrar que tal atitude provocará a extinção dos meios e recursos naturais de que disponibilizamos para sobreviver. Já escassos, esses recursos naturais encontrados nos biomas ecológicos alcançam, sobretudo, o ambiente urbano.

Fundada nas indagações sumariamente propostas, a exposição busca analisar como a Teoria do Risco (TR) impacta o meio ambiente e de que maneira a mensuração do núcleo elementar dessa teoria colabora para os efeitos nocivos que agredem a vida, prejudicando os equilíbrios ecológico e social das gerações afetadas, sejam as presentes, sejam as futuras. A indagação nuclear é como se dá o desenvolvimento da dinâmica e o processamento fenomênico do risco na relação com o ambiente.

Através de pesquisa bibliográfica e documental, serão analisados os pontos de maior relevância acerca dos conceitos alavancados pela TR e seu impacto e relacionamento com o ambiente urbano formado nas sociedades contemporâneas. Valendo-se do método indutivo e hipotético-dedutivo, no cerne da pesquisa preliminar à estrutura do material em apreço, procura-se compreender os fenômenos e as circunstâncias que enredam o contexto do risco empírico explícito no meio ambiente urbano pelo método dialético, cuja retórica dos argumentos articulados sagrou-se necessária para demonstrar a verossimilhança das proposições.

Para melhor balizar a compreensão do trabalho, cumpre creditar que a primeira parte se apresenta como breve introito acerca da hermenêutica jurídica de Dworkin (2014), manejando alguns aspectos críticos da razão pura de Kant (2015), apresentando argumentos superficiais, sob o enfoque do observatório da estrutura estatal do poder econômico, de Moraes (2015).

Em curso, serão invocados os argumentos de Silveira (2014) acerca da sociologia do risco e a tutela dos direitos coletivos em favor do meio ambiente urbano, uma análise fundada no Direito Comparado sobre como outras nações conduzem a problemática no trato ambiental, verificando como o envolvimento direto e amplo do cidadão poderá tornar mais efetiva a aplicação da normativa e dos princípios no âmbito jurídico de proteção ambiental – Convenção de Åarhus.¹ E, ainda, como a precaução exerce sua influência no decisionismo jurisdicional da incerteza provocada pela temática.

Por fim, serão avaliadas a relevância da análise dos riscos, sua arquitetura e fragilidade social, destacando aspectos antropológicos que revelam a perceptividade de suas dimensões e como se dá a impactividade do instituto no protecionismo ambiental, conjecturando as argumentações acerca do postulado de desenvolvimento sustentável e direitos humanos de Moreira (2015).

Não se olvida a relevante necessidade de formação de um paradigma sustentável para justificar a aplicação da TR e suas vertentes científicas no contexto macrossocioeconômico das sociedades contemporâneas, mesmo porque o adequado delineamento dessa estrutura viabilizará seu manejo em favor do meio ambiente, contudo, os parâmetros a serem utilizados carecem, sobretudo, de consolidação técnica, para que sejam aceitos pela comunidade científica.

Para que se reconheça a transitoriedade temporal do assunto, como paradigma científico, é mister a aceitação da articulação de sua fase pré-paradigmática, mais ou menos específica de conceituação natural, em que pesquisadores reconhecem a probabilidade de que vertente necessária que baliza o conceito, tal qual se verifica nas teorias de domínios conexos, regras metodológicas, padrões e valores do futuro paradigma.

¹ Convenção de Åarhus – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. Convention on access to information, public participation in decision – making and access to justice in environmental matters done at Åarhus, Denmark, on 25 June 1998. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2017.

Kant (2015) assevera que não se pode provocar, precocemente, a ruptura do dogma pré-concebido em face da episteme² física admitida, posto que, sendo a matéria e seus fenômenos, meras alegorias representativas aptas à construção do paradigma, logo, o desconhecimento dos aspectos considerados na fase pré-paradigmática não se prestará à arquitetura de um objeto desconhecido se o modelo pré-concebido não transferir de si as coisas verdadeiras.

É nessa ótica que se deu o nascimento do Estado contemporâneo, na ruptura dos paradigmas que viabilizaram os pressupostos político-normativos para a ressignificação da vontade popular fundada no princípio da soberania popular, esse insculpido na Constituição Federal de 1988 (CF/88) em vigor. A edificação constitucional da proteção dos direitos individuais e coletivos provocou o nascimento de novos direitos a serem tutelados no contexto ambiental, os quais ganharam força com o liberalismo econômico e suas variáveis socioculturais.

Desse panorama exsurge a instituição de um arcabouço de premissas e demandas impostas à Nação, para que a vida possa se desenvolver de maneira igualitária e equilibrada por meio de ações estatais, o que implica dizer que os fenômenos inerentes ao novo contexto social de convivência redundam na proteção do meio ambiente urbano, cuja lógica preventiva encerra a teoria do risco ecológico-ambiental aplicado ao contexto da urbanização social.

A sociologia do risco, a tutela coletiva do ambiente e a organização das nações unidas

À medida que o território urbanizável das sociedades vai sendo ocupado, a preocupação com a exploração e o uso indiscriminado dos recursos naturais do ambiente vai se intensificando. Isso se deve à equivocada interpretação comum de que temos à disposição fontes inesgotáveis de recursos, o que nos leva a crer que seja possível estimular o progresso e o crescimento econômico a qualquer preço.

Esse entendimento produz um cenário de intolerável comprometimento com a sadia qualidade de vida e o bem-estar das gerações futuras. Se a

² No pensamento de Foucault (1926-1984), o paradigma geral, segundo o qual se estruturam, em uma determinada época, os múltiplos saberes científicos, que por esta razão compartilham, a despeito de suas especificidades e diferentes objetos, determinadas formas ou características gerais. O surgimento de uma nova episteme estabelece uma drástica ruptura epistemológica que abole a totalidade dos métodos e pressupostos cognitivos anteriores, o que implica uma concepção fragmentária e não evolucionista da história da ciência.

promoção de um ambiente ecologicamente equilibrado é necessária à construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária, é necessário considerar, também, que os riscos incidentes pela utilização indiscriminada dos recursos vão mitigar, conseqüentemente, essa arquitetura mentalmente projetada.

O Brasil dispõe de uma estrutura protetivo-jurisdicional invejável no tocante ao meio ambiente. Não são poucos os instrumentos de política pública ou normativos destinados a garantir o controle institucional na persecução e no manejo dos efeitos provocados pelo uso irrestrito e inadequado do meio ambiente ocupado.

Silveira (2014) afirma que, dentre os instrumentos colocados à disposição da sociedade, para garantir processualmente a gestão adequada do pleito tutelar-ambiental estão: os inquéritos, o ajustamento de condutas, as audiências públicas, bem como as ações penais, civis e populares. Todavia, não se pode olvidar as Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIS) – (ADI e ADI por omissão), o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e as Ações por Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs).

Tangencialmente, o que se vislumbra, quando se adentra na análise do risco em razão da instrumentalização desse ferramental, é o manejo precário e insuficiente em desfavor da preventividade que o fenômeno necessita. A manutenção do Estado de Direito é, sobretudo, segundo Dworkin (2014), a obediência às etapas interpretativas de um fenômeno, neste caso, o risco.

Para o filósofo norte-americano a integridade da interpretação de um sistema encadeado por interpretações exige uma análise das decisões antepassadas de casos semelhantes. A isso convencionou-se chamar de jurisprudência.

Contudo, ainda que surjam problemas no manejo dos instrumentos jurídicos tutelares, em face do risco que não se verifica, o pragmatismo do juízo que se faz deve estabelecer, salvo melhor juízo, as melhores regras protetivas aos acontecimentos futuros daquilo que se quer preservar ou proteger.

Indistintamente, é necessário dar continuidade ao pensamento multifocal quando se articular a retórica em favor do meio ambiente, especialmente no que tange à integridade da proteção em benefício das futuras gerações e do bem-estar social urbano. Por conseguinte, a modulação da arquitetura fenomênica do risco resulta da forma vertical com que se apresentam os acontecimentos no tempo presente.

Os instrumentos que se prestam a tutelar o meio ambiente, sejam eles urbanos, sejam eles ecológicos, afiguram-se tão apropriados quanto todos os outros destinados ao controle e à proteção de direitos de toda natureza. Os movimentos ambientalistas têm papel de relevância na apuração e no refino de meios processuais que permitam enaltecer o princípio da eficiência na proteção ambiental.

Considerando que o meio ambiente, em sentido amplo, está na órbita dos direitos e interesses difusos e coletivos, é verdadeira a assertiva de que o Brasil viabilizou com razoável cautela a proteção desses interesses e bens comuns de valor fundamental, os quais são especialmente necessários à sadia qualidade de vida das gerações.

Nessa razão, não se pode olvidar a existência da constitucionalização do Estado (STERN, 2009), cuja obrigação é provimento de meios eficazes para neutralização dos riscos decorrentes das ações predatórias e inconsequentes dos eventos danosos ao ambiente e à vida humana provocados, via de regra, pela ação antrópica.

A análise do risco depende de variáveis percebidas pelo instrumento que as mensura. Para Brasiliano (1999), o risco socialmente visível é aquele estabelecido por condições potencialmente necessárias à provocação do dano tangível ou intangível ao patrimônio.

A percepção preventiva da proteção deve ter por finalidade a continuidade da engenharia do fenômeno sem que elementos externos provoquem alterações na continuidade do objetivo fundamental do conceito original.

O meio ambiente urbano possui mutação intensa decorrente da magnitude com que ocorre a evolução da vida humana. O consumismo desenfreado das sociedades pós-industriais regurgita a invocação da proteção judiciária do meio ambiente para evitar a destruição ou a exploração indiscriminada dos recursos.

É necessário antever, com clareza, os possíveis eventos que podem, futuramente, provocar danos ao patrimônio ambiental no meio urbano, averiguando as condições em que isso pode ocorrer, circunstâncias favoráveis ou desfavoráveis nas operações mercantis, atividades lesivas realizadas pelos particulares que podem provocar alteração no sistema natural de sobrevivência urbana, bem como a relação existente entre o objeto e o potencial agente nocivo, a fim de antever a ocorrência do dano e sua concretização.

A providência não é simples, contudo, deve a sociedade se conscientizar da importância da luta na tentativa de minimizar ou reduzir as chances de

concretude das ameaças que podem impactar com razoável violência o equilíbrio socioambiental existente nos núcleos sociais em que os indivíduos estão inseridos.

A redução eficaz da probabilidade de naturalização do risco depende, exclusivamente, do adequado manejo e da compreensão científica de seu surgimento. Isso se mostra sumariamente possível através de estudos técnicos de impacto ambiental antes do desenvolvimento de atividades mercantis e industriais, que, normalmente, relegam à margem tais medidas, haja vista o ônus que tais providências lhes imputam.

Não é por outro motivo, senão, que o direito fundamental ao meio ambiente é tutelado no âmbito dos direitos difusos e coletivos. Ou seja, qualquer um, individual ou coletivamente, pode se valer de seu direito subjetivo de provocar o Poder Judiciário e invocar, pelos adequados instrumentos processuais, a análise obrigatória de condutas e ações que antevejam, ainda que minimamente, potenciais eventos lesivos aos aspectos ambientais do *habitat* urbano.

Diante disso, Beck (1997) apresenta o fenômeno sociológico do risco como um paradoxo contrastante dos aspectos das sociedades contemporâneas, em que a busca indiscriminada pelo progresso da humanidade e o desenvolvimento pós-Revolução Industrial sem precedentes, provocaram as imediatas ameaças ao ecossistema e ao bem-estar dos indivíduos.

Contudo, Renn (2015) trata as linhas sociológicas do risco a partir de dois vértices fundamentais: no primeiro, estabelece parâmetros diferenciais acerca das teorias individualistas da arquitetura do risco sob o enfoque da unidade privilegiada pelas premissas; no segundo vértice, sustenta uma teoria estrutural.

Assim, na teoria individualista o ponto de enfoque são os agentes que protagonizam as condições de incidência do risco e, na teoria estrutural, os holofotes oculares apontam à atuação coletiva de influência sobre a produção do risco.

Hodiernamente, o conceito sociológico de risco está diretamente ligado aos reflexos do fenômeno da globalização social. Nesse aspecto, os riscos, ainda que imprevisíveis, não afastam sua face democrática e, assim, enredam sociedades e suas respectivas classes, evoluindo, analogicamente, como um rio que não respeita obstáculos à sua frente.

Pauta-se por uma sistematização ambígua proeminente, coexistindo a elevação das classes de baixa renda, dos fundamentalismos religiosos, das crises

econômicas e, especialmente, das catástrofes ecológicas, como foi o caso do Município mineiro de Mariana – MG, cujas consequências abalaram toda a estrutura de desenvolvimento daquele ecossistema, donde os resultados negativos da ausência de previsão dos riscos irão permanecer por muitos anos, prejudicando, sobretudo, as futuras gerações.

Por outro lado, Acosta (2005) afirma ter sido a ação antrópica o gatilho dos desastres tradicionalmente denominados de naturais, cujas práticas vinculam-se ao crescimento demográfico urbano de modo desordenado, degradação ambiental, cujos estertores são potencializados pelas desigualdades social e econômica em larga escala.

Essas evidências foram constatadas empiricamente por meio de estudos de casos, que, por sua vez, invocaram a importância de se compreender o grau de exposição dos grupos socialmente vulneráveis a ocorrências de desastres.

O objetivo da interpretação, por eixos modulares dos referidos estudos científicos, não era outro senão estabelecer o conceito de vulnerabilidade à redução dos riscos por meio de ocorrências de desastres registradas.³

Assim, a percepção de que há uma irresponsabilidade estrutural como sustentáculo dos instrumentos de mensuração crítica da evolução teórica e prático-legislativa dos meios processuais difusos e coletivos de proteção ambiental expõe não só a mediocridade dos espaços já alcançados, mas, sobretudo, uma dimensão inexplorada de criticismo intra-pedagógico.

Para Silveira (2014), empregar a sociologia do, risco na percepção do fenômeno jurídico, expõe formas institucionais de esconder a verdade, demonstrando a maximização provocada pelos efeitos dos riscos ambientais, além da ineficiência no alcance do arcabouço legal e disponível para tutelar os direitos coletivos e difusos da sociedade, no tocante à proteção ambiental no controle e prevenção dos efeitos nocivos do risco de catástrofes ecológico-urbanas.

³ Por otro lado, la creciente evidencia derivada de estudios de caso, de que muchos de los desastres tradicionalmente atribuidos a causas naturales eran generados, en buena parte, por prácticas humanas relacionadas con la degradación ambiental, el crecimiento demográfico y los procesos de urbanización, todos éstos vinculados en gran medida con el incremento de la desigualdad socioeconómica a escala local, regional, nacional y, desde luego, internacional [...]. Estas evidencias empíricas llevaron a la necesidad de conceptualizar la probabilidad de la exposición del ocurrencia de desastres de grupos sociales caracterizados por una elevada vulnerabilidad. Este concepto, hay por su utilidad analítica, empezó a permear y, pronto, a dominar, como eje modular en los estudios sobre desastres. Resulta evidente que el concepto de vulnerabilidad resultó necesario en función del interés por trabajar en la reducción de la ocurrencia de desastres. (Tradução própria).

Daí decorre a assertiva de que o fenômeno deve ser estudado além de seu espectro sociológico, porquanto todos os núcleos sociais possuem, segundo Dworkin (2014), seus paradigmas de direito, cujas proposições empíricas não sobrevivem se forem contestadas. Portanto, as reflexões sociológicas dos operadores do Direito se dão no âmbito social e não fora dele. No caso do meio ambiente, o poder influente conjuga a natureza da interpretação em favor de um bem maior, atendendo à sadia qualidade de vida e ao bem-estar das gerações futuras.

Por tal entendimento se justifica a aplicação efetiva da jurisdição, de maneira a promover, sem distinção, o atendimento das disposições legais, quer seja no âmbito da normativa nacional, quer seja nos códigos alienígenas, para que se possa, de forma global, atender ao sentimento humanitário de preservação do meio ambiente, prevenção de catástrofes ecológicas e proteção de um direito coletivo ou difuso segundo a necessidade coletiva de auscultar o apelo da voz da sociedade.

A ideia de proteger direitos na órbita coletiva não é tão contemporânea assim. Mendes (2010) esclarece que alguns referenciais históricos se consolidaram na evolução da consciência social em diversos países, principalmente nas codificações inglesas, nas *class action* norte-americanas e na doutrina italiana.

Considerada o berço dos processos coletivos, a Inglaterra medieval tem, em sua história, uma aceitação espontânea por parte dos saxões daquele período, quando não havia, segundo Silveira (2014), discussões sobre legitimidade e representatividade social. Foi somente a partir do humanismo renascentista e do crescimento da burguesia no meio ambiente urbano que a jurisdição passou a tutelar direitos coletivos, cujo caráter preventivo autorizava o manejo de ações mandamentais e declaratórias em face das pretensões obrigacionais.

Em expressiva gravidade, a instrumentalização desse ferramental jurisdicional ainda tem se mostrado ineficaz para controlar os riscos e impedir desastres. A esse respeito se questiona: Como a normativa existente tem proporcionado as amarrações necessárias no âmbito das políticas públicas e suas execuções pragmáticas diretas?

Calixto (2016) explica que a reação da comunidade mundial em face dos desastres ambientais que permeiam o Planeta tem sido extremamente tardia, não obstante o conjunto de metas e medidas planejadas e instituídas ao longo

dos últimos 30 anos, cuja produção documental do assunto teve por finalidade a mitigação de vulnerabilidades e o fortalecimento do conceito de cidades resilientes e sustentáveis, com destaque para a Convenção-Quadro de Hyogo, o Protocolo de Quioto e a Declaração Rio+20.

Não é por menos que o enfoque da ótica mundial se voltou aos riscos ambientais, provocando o nascimento de substanciais compromissos encabeçados pela Organização das Nações Unidas, desde 1980, em volta dessa discussão.

Ainda segundo Calixto (2016), o tema é amplamente discutido nas reuniões da cúpula mundial e no contexto preventivo e de redução dos desastres. A Organização das Nações Unidas⁴ articulou a criação da estratégia de Yokohama e sua implementação, cujas medidas deram origem ao Secretariado Interagências de Prevenção do Risco de Desastres (UNISDR), centralizando, assim, as estratégias da comunidade internacional no que tange à prevenção de riscos de desastres ambientais.

Essa organização tem desempenhado um papel ativo e relevante na instituição de instrumentos de controle e de resoluções normativas corroboradas pelos países-membros da cúpula. Em 2005, na conferência mundial para redução de desastres, sedimentou-se a Declaração de Hyogo,⁵ cujo protocolo foi subscrito por nada mais, nada menos, de 160 países, dentre os quais, o Brasil, cuja vigência perdurou de 2005 a 2015.

Nas palavras do secretário-geral – Ban Ki-moon – foi da necessidade de equilibrar os imperativos do crescimento econômico das nações, com a obrigatoriedade de conservação dos recursos naturais mais importantes do Planeta, que os líderes mundiais, reunidos no Brasil, estabeleceram há 20 anos,

⁴ A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma organização intergovernamental instituída com a finalidade de fomentar a cooperação internacional e tem por objetivos: a manutenção da segurança e da paz mundial através da garantia dos direitos humanos, auxiliando no desenvolvimento econômico e progresso social, além da proteção do meio ambiente e do atendimento humanitário em caso de desastres naturais e conflitos armados.

⁵ Documento político de natureza política que define as responsabilidades dos Estados em proteger as populações de desastres e apresenta o pensamento estratégico-internacional destinado à promoção emergente da cultura preventiva fundada na redução das vulnerabilidades.

na “Cúpula da Terra”,⁶ o rompimento do antigo modelo econômico e passaram a estabelecer as bases de novo modelo a partir do desenvolvimento sustentável.⁷

As disposições da referida declaração restaram reafirmadas na Rio+20,⁸ que teve por objetivo renovar o compromisso dos Estados signatários com o desenvolvimento sustentável através do crescimento equilibrado e da implementação das decisões convergentes em torno da proteção ambiental e do tratamento adequado de temas acessórios emergentes acerca dos riscos de destruição do meio ambiente.

Considerações finais

O discernimento social é um ato de inteligência emocional do indivíduo. As prioridades escolhidas pela sociedade, salvo raras exceções, têm sido pouco qualificadas para orientação socioambiental dos vetores que conduzem à vida contemporânea.

A necessidade do respeito às questões relacionadas aos riscos vivenciados pelas pessoas e projetados nos acontecimentos panorâmicos futuros, amoldam-se pela insensatez da necessidade desenfreado-progressista e por interesses pessoais consubstanciados nas escolhas de representatividade do poder.

É como se os limites impostos pelos riscos sociais e inimagináveis que, atualmente, participam de modo integral da vida social fossem o endosso de um cheque em branco para que, a qualquer custo, fosse possível suprimir a realidade dos acontecimentos em favor de um mal maior.

De nada têm adiantado os alertas ambientais, porquanto, indiscutivelmente, o ser é diferente do dever-ser.

⁶ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, conhecida como “Eco-92” (13/6/1992), cujo objetivo reuniu 108 chefes de Estado em busca de soluções para a conservação dos recursos naturais do Planeta. Seus conceitos foram fomentados em 1972, quando a ONU realizou sua primeira conferência ambiental em Estocolmo.

⁷ Twenty years ago, there was the Earth Summit. Gathering in Rio de Janeiro, world leaders agreed on an ambitious blueprint for a more secure future. They sought to balance the imperatives of robust economic growth and the needs of a growing population against the ecological necessity to conserve our planet’s most precious resources — land, air and water. And they agreed that the only way to do this was to break with the old economic model and invent a new one. They called it sustainable development. (Tradução própria).

⁸ A Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável), foi realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Ficou assim conhecida porque marcou os 20 anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas.

O despreparo técnico da maioria dos responsáveis pela produção legislativa do arcabouço jurídico, que protege o meio ambiente, tem provocado a marginalização dos alertas éticos, culturais, científicos e sociais da realidade que se conforma rapidamente, no contexto de globalização vivenciado pela humanidade.

Não obstante, é sobretudo a preocupação com os instrumentos de proteção social dos direitos ambientais e humanos, que conduz os estudos científicos ao manejo equilibrado dos riscos inerentes à realidade globalizada da população. Isso porque o cuidado com os direitos humanos e ambientais é essencialmente necessário à garantia de uma melhor qualidade de vida sadia no Planeta.

É fundamental o alcance da sustentabilidade ecológica nos aspectos referentes ao ambiente, o qual será possível, por exemplo, ao orientar melhor o direito de propriedade, promovendo o equilíbrio dos riscos inerentes a esse direito.

A superioridade da importância dispensada com o desenvolvimento sustentável invoca uma abordagem séria e despida de conceitos e interesses individuais que possam alterar a matriz mundial de preservação e controle dos aspectos das sociedades de risco. Trata-se de um regime unificado de prudência, de obrigações e de abrangência de direitos humanos em prol de um desenvolvimento sustentável.

A preocupação deve estar diretamente relacionada à forma como se constitui a concepção supranacional dos direitos humano-ambientais, do desenvolvimento sustentável e de seus reais elementos, bem como a conformação moderna das sociedades de risco.

Isso porque, em cada nível internacional, se opera uma preocupação diferente das intenções que se complementam, ou seja, cada sociedade aborda o risco, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos ambientais à sua maneira e de acordo com sua realidade.

Não é por menos que, para cada conformação, ainda que aplicável às teorias tradicionais, encontramos ordenamentos jurídicos que amparam, de forma diversa, os aspectos mais relevantes do conceito de risco. O referencial teórico que baliza a questão da sociedade de risco, do desenvolvimento sustentável e de seus direitos naturais intimamente ligados é, sobretudo, um instrumento metodológico apto a identificar um conjunto significativo de direitos socioambientais contemporâneos.

Assim, é necessário que as medidas adotadas para a garantia dos direitos naturais da humanidade – direitos humanos – em relação ao desenvolvimento sustentável e à preservação de seus recursos, cuja estrutura possui efetiva ligação com a constituição de seus conceitos, demonstrem a integração plena da biosfera e do valor obrigacional dos elementos que a orbitam.

Por fim, é necessário que o conjunto de medidas destinadas aos crescimentos social e econômico de cada nação, integre, efetiva e permanentemente, o discurso afeto à proteção ambiental, ao desenvolvimento sustentável e ao equilíbrio ecológico às medidas de prevenção e aferição dos riscos e seus impactos ambientais.

Referências

ACOSTA, Virginia Garcia. **El riesgo como construcción social y la construcción social del riesgos:** descatos. Distrito Federal, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2005.

BRASILIANO, Antônio Celso Ribeiro. **Planejamento da segurança empresarial:** metodologia e implantação. São Paulo: Cia. das Artes, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico:** lições de filosofia do Direito. Compiladas por Nelson Morra. Trad. e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BECK, Ulrich. Autodissolução e autor risco da sociedade industrial: o que isso significa? In: _____. **Modernização Reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Edunesp, 1997.

CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. De Hyogo à Rio+20: a sustentabilidade, o risco urbano-ambiental e o caso da urbanização de Maceió. In: CAUBET, Christian G. (Coord.). **Tratados internacionais, direitos fundamentais, humanos e difusos:** os Estados contra o bem viver de suas populações. Florianópolis: Insular, 2016.

CONVENÇÃO de Århus. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. **Convention on access to information, public participation in decision – making and access to justice in environmental matters done at Århus,** Denmark, on 25 June 1998. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2017.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** Trad. de Jeferson Luis Camargo. Rev. de Gildo Sá Leitão Rios. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura.** Trad. de Fernando Costa Mattos. 4. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2015.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Estado e constituição:** Estado Social e poder econômico face à crise global. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

MOREIRA, Nelson Camatta. In: MORAIS, José Luis Bolzan de. **Estado e constituição**: Estado Social e poder econômico face à crise global. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

MENDES, José Manoel. **Sociologia do risco**: uma breve introdução e algumas lições. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. p. 23. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/38055>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no Direito Comparado e nacional**: temas atuais de Direito Processual Civil. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

MENDES, José Manuel. **Sociologia do risco**: uma breve introdução e algumas lições. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 22-25, 2015. Disponível em: <https://www.uc.pt/fluc/nicif/riscos/pub/src/SRCII/Sociologia_do_risco.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2017.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EducS, 2014.

STERN, Klaus. **Jurisdicción constitucional e legislador**. Madrid: Dykinson, 2009.



A viabilidade da produção de morangos: comparativo entre os métodos convencional e em estufa

The viability of strawberries production: comparative between conventional and static methods

Amanda Guareschi*
Willian Camilo Rizzato**
Mariza de Almeida***
Vanessa Ines Schallenberg#

Resumo: O presente estudo tem por finalidade realizar um comparativo entre dois sistemas de cultivo de morango. Foram avaliadas diversas variáveis como custos de implantação e receitas. Esses índices são abordados com o intuito de se fazer um levantamento preciso acerca da melhor forma de produção, mais eficiente e lucrativa. A metodologia faz uso de abordagens quantitativas e qualitativas, e o modelo de pesquisa é o exploratório. Foi elaborada uma entrevista com o proprietário para conhecer o perfil e o andamento da cultura de morangos que é realizada no âmbito agrícola, bem como a análise de dados relativos à plantação de morangos que é desenvolvida na propriedade. Com isso, foram compreendidos seus gastos e rendimentos. A referida análise foi necessária para a realização de comparativo entre os dois sistemas. Por fim, o estudo demonstrou que o sistema de estufas é mais vantajoso em relação ao modelo convencional.

Palavras-chave: Viabilidade. Morangos. Custos.

Abstract: This study aimed to carry out a comparison between two strawberries cultivation systems. Several variables such as implementation costs and revenue were evaluated. These indices have been addressed in order to make an accurate survey of a most efficient and profitable production. The methodology made use of quantitative and qualitative approaches and the research model was exploratory. an interview with the owner was prepared to meet the profile and progress of the strawberries crop that are held within the agricultural, and also data analysis on the strawberry crop that is performed on the property. Thus, they were understood their expenses and income. This analysis was necessary to carry out the comparison between the two systems. Finally, the study demonstrated that the greenhouse system is more advantageous over the conventional model.

Keywords: Viability. Strawberries. Costs.

* Doutoranda pela UFRGS. Mestra em Desenvolvimento Rural pela UFRGS. Economista. Professora na Universidade de Passo Fundo. disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4518587A3>>. E-mail: amandaguareschi@upf.br

** Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: willian.rizzato@hotmail.com

*** Mestranda pela UFSM. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de Passo Fundo (UPF). <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8213600U5>. E-mail: mariza.de.almeida@hotmail.com

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: 137307@upf.br

Introdução

O setor do agronegócio familiar vem evoluindo constantemente em nosso país. Dentre os inúmeros fatores dessa evolução, destaca-se, principalmente, a geração de emprego por pequenas cidades o que, conseqüentemente, proporciona a permanência do homem no campo. Dados revelados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura¹ demonstram que, no Brasil, a agricultura familiar representa 77% dos empregos no setor agrícola.

Muito embora a agricultura familiar seja uma boa alternativa em minifúndios, os pequenos produtores rurais encontram como ameaça o intenso crescimento do mercado das *commodities* que, por sua vez, vem ganhando espaço no cenário mundial. Os pequenos agricultores não conseguem competir com grandes produtores, e, em determinado momento, a pressão financeira obriga a busca por um novo caminho.

Nos últimos anos, a agricultura familiar recebeu incentivos do Estado, por meio de programas que diminuem o êxodo rural, sendo dois desses o “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” (Pronaf) e o “Mais Alimento”. Esses auxiliam na infraestrutura produtiva e no acesso ao crédito com baixas taxas de juros, que geram aumento na produção e na renda das famílias. (MDA, 2017).

Uma das alternativas que vem ganhando destaque é a produção de hortifrutigranjeiros na agricultura familiar, pois permite bom rendimento e fácil manejo. O cultivo de morangos adapta-se às mais diversas condições ambientais. Por ser um produto comercializável, tornou-se uma alternativa viável; é um meio de diversificação da produção agrícola, pois gera renda e emprego. (SILVA; DIAS; PACHECO, 2015).

Nesse sentido, busca-se avaliar a estrutura de uma pequena propriedade no norte do Estado do Rio Grande do Sul, localizada no Município de Ciríaco, abordando-se a seguinte problemática: Qual dos modelos (convencional e de estufa) apresenta melhor retorno econômico-financeiro à propriedade?

O objetivo da pesquisa é analisar a cultura do morango e conhecer o funcionamento e o processo de produção. Além disso, o presente estudo realizou um levantamento dos custos e receitas da cultura convencional de

1 Relatório: Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe (Cepal; FAO; IICA, 2017).

morangos produzida na propriedade e, também, projetou receitas e custos da cultura de morangos pelo sistema de estufas.

Diante do exposto, estruturou-se o presente artigo da seguinte maneira: na introdução, se faz uma breve descrição do tema abordado. Após, realiza-se uma revisão da modernização da agricultura *versus* agricultura familiar e do sistema de produção de morangos. Posteriormente, têm-se os procedimentos metodológicos, logo após, os resultados e as discussões e, por fim, as considerações finais.

Modernização da agricultura *versus* agricultura familiar

O processo de evolução da agricultura vem de há muitos anos, desde o período Paleolítico até os dias atuais, e muitos foram os avanços, mas foi a partir da segunda metade do século XX que a agricultura deu um grande passo no Brasil.

O avanço no setor agrícola somente foi possível por meio de uma conjuntura política em que o Estado foi o condutor, por meio de investimentos em pesquisa científica, com a criação de órgãos como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e programas e créditos agrícolas. (MATOS; PESSÔA, 2011). Esse período foi marcado pelo grande processo tecnológico, provido de uma variedade de plantas modificadas geneticamente em laboratório, espécies agrícolas desenvolvidas para alcançar alta produtividade, bem como uma série de procedimentos técnicos com o uso de defensivos agrícolas, de maquinário e equipamentos, que deixaram a agricultura mais eficiente.

O conceito *Agricultura Familiar* vem sendo usado constantemente nos dias de hoje. Basicamente, esse surgiu para modernizar as expressões que envolvem o trabalho de camponeses e pequenos produtores. O autor Schneider (2003, p. 99) ressalta que “de um lado, no campo político, a adoção da expressão parece ter sido encaminhada como uma nova categoria-síntese pelos movimentos sociais do campo, capitaneados pelo sindicalismo rural ligado à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura)”. Além disso, vários fatores tiveram importância fundamental na concretização da agricultura familiar no cenário político-social, e um deles foi o Estado, responsável por criar programas como o Pronaf, que auxilia o pequeno produtor a se manter no meio rural.

Nos dias atuais, o Pronaf tem papel fundamental no que tange a pequenos produtores, pois ajuda as cooperativas, as associações e os agricultores familiares por meio do Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop), o qual tem por intuito fazer crescer a competitividade entre as agroindústrias cooperativas, por meio da evolução dos processos de produção e comercialização, além de auxiliar na minimização das dificuldades que são encontradas constantemente no âmbito agrícola. (SCHNEIDER, 2003).

Para Silva (1997, p.44), nos últimos anos, “as transformações nos campos político, econômico e social” mostram um novo meio rural, não somente agrário, mas como um conjunto de atividades sendo desenvolvidas e uma agricultura, cada vez mais, integrada aos demais setores da economia. Ademais, esse novo ambiente rural, gera empregos tanto temporários como permanentes, o que melhora a qualidade de vida dos pequenos produtores.

Outrossim, é possível perceber o quão fundamental é o papel desenvolvido pela agricultura familiar no cenário brasileiro. Nesse sentido, é necessário que as lideranças se envolvam, ainda mais, nesse processo e, além disso, que estejam engajadas, para que esse sistema se torne mais forte e sustentável.

Sistemas de produção de morangos

O morangueiro (*Fragaria x ananassa Duch*) é destacado como o mais importante em se tratando das pequenas frutas, especialmente, em países de clima mais ameno como: Argentina, Chile, Estados Unidos, Espanha e Sul do Brasil. No Brasil, a produção de morangos está dividida, basicamente, entre os Estados de Minas Gerais (41,4%); Rio Grande do Sul (25,6%); São Paulo (15,4%); Paraná (4,7%); e Distrito Federal (4%). O modelo de cultivo segue os moldes do cultivo familiar pelos motivos: falta de mão de obra e pequenas áreas de terra dos agricultores. (PAGOT; HOFMANN, 2003).

A plantação de morangos pode ter retornos financeiros significativos, pois esse investimento provém de uma quantidade pequena de terra, que, na maioria das vezes, varia de 0,5 a 1ha, sendo que os sistemas de produção de morangos, a serem analisados, são o sistema convencional e o de estufa, ou semi-hidropônico. Ademais, Specht e Blume (2010) salientam a dupla finalidade do cultivo de morangos: podem ser comercializados *in natura* ou processados em

agroindústrias. Quando processados em agroindústrias, geram uma cadeia produtiva, que impacta, positivamente, a economia local.

O sistema convencional de produção de morangos consiste, inicialmente, no preparo do solo com aração e gradagem, logo após, correção do mesmo com análise química, por meio de adubos químicos e o uso controlado de agrotóxicos. (SANHUEZA, 2005).

Nas Figuras 1 e 2, destaca-se o sistema convencional de plantação de morangos, retratam-se os canteiros com mudas de poucos dias de plantio e os canteiros prontos para receber o plástico de cobertura.

Figura 1 – Sistema convencional



Fonte: Propriedade da Família Rizzatto.

Figura 2 – Sistema convencional



Fonte: Propriedade da Família Rizzatto.

Ressalta-se que esse sistema convencional de plantio envolve custos mais baixos. Entretanto, pelo fato de a cultura estar diretamente ligada ao solo, são necessários inúmeros cuidados para que a planta não sofra com pragas, doenças e intempéries climáticas; além disso, o uso excessivo do solo pode levar à diminuição da produção. (SANHUEZA, 2005). Ademais, para Madail et al. (2007), esse sistema não precisa seguir regras específicas para produção, como por exemplo, o sistema “Produção Integrada de Morangos” (PIMo). No método convencional, o produtor pode utilizar insumos químicos, curativos contra doenças e pragas.

O sistema de estufa é caracterizado por não entrar em contato direto com o solo, pois as mudas são acondicionadas em bolsas de substratos, que são inseridas em bancadas de madeira. O pesquisador Bordignon Júnior (2008) destaca que o cultivo de morangos, em que os memos não estão em contato com o solo, pode ser hidropônico, em substratos orgânicos ou minerais. Também

podem ser cultivados na forma horizontal ou vertical, tendo-se um cultivo limpo e que reduz os problemas de saúde dos trabalhadores, pois o manejo e a colheita tornam-se fáceis. As Figuras 3 e 4 mostram o sistema de produção em estufa.

Figura 3 – Estrutura de morangos em estufa



Fonte: Propriedade da Família Rizzatto.

Figura 4 – Estrutura finalizada para o recebimento de mudas



Fonte: Propriedade de Ronei Comunelo.

Contudo, destaca-se a importância desse sistema de produção em estufa, pois, através dele, está sendo possível obter frutos de melhor qualidade e, atrelados a isso, melhores preços. Além disso, ele proporciona uma diminuição dos custos de mão de obra, que significa muito na hora de apurar o ônus de produção. E, por fim, frisa-se a versatilidade desse modelo de produção, pois, além de ser mais econômico em diversos pontos, consegue-se dinamizar os custos e a parte financeira da produção.

Procedimentos metodológicos

Com as informações relatadas no presente trabalho, nota-se que a produção de morangos é um processo complexo, que envolve determinadas variáveis. Assim, com o intuito de investigar e buscar informações, para corrigir ou minimizar erros no ambiente de estudo escolhido, buscou-se analisar e compreender os custos e explorar os dados referentes à cultura de morangos, por meio de uma comparação entre a produção convencional e o modelo em estufas que está sendo implantado na propriedade da família Rizzatto.

Para a realização da comparação entre a produção convencional e o modelo em estufa, utilizou-se uma avaliação financeira, que contém três indicadores para a análise desta pesquisa, sendo esses: Valor Presente Líquido (VPL), Tempo de Retorno (Payback) e Taxa Interna de Retorno (TIR). Para o VPL, trabalhou-se com a fórmula destacada no Quadro 1, conforme Kassai (2000, p. 62).

Quadro 1 – Valor Presente Líquido

$$NPV = \frac{FC0}{(1+i)^0} + \frac{FC1}{(1+i)^1} + \frac{FC2}{(1+i)^2} + \frac{FC3}{(1+i)^3} + \frac{FC4}{(1+i)^4} + \frac{FC5}{(1+i)^5} + \dots + \frac{FCn}{(1+i)^n}$$

Onde: FC = Fluxos de Caixa esperados (positivos e negativos)
i = Taxa de Atratividade (desconto)

Análise = É considerado atraente todo investimento que apresente VPL maior ou igual a zero.

Fonte: Adaptado de Kassai (2000).

A TIR utilizada no presente trabalho pode ser obtida por meio da fórmula evidenciada no Quadro 2.

Quadro 2 – Equação da TIR

$$ZERO = \frac{FC0}{(1+IRR)^0} + \frac{FC1}{(1+IRR)^1} + \frac{FC2}{(1+IRR)^2} + \frac{FC3}{(1+IRR)^3} + \frac{FC4}{(1+IRR)^4} + \dots + \frac{FCn}{(1+IRR)^n}$$

Onde: FC = Fluxos de Caixa esperados (positivos e negativos)

Análise = É considerado, economicamente, atraente todo investimento que apresente TIR maior ou igual à TMA.

Fonte: Adaptado de Kassai (2000).

A coleta de dados foi realizada diretamente na propriedade da família Rizzatto,, utilizando documentos oriundos do arquivo do produtor. Buscou-se identificar dados estatísticos da cultura de morangos que é desenvolvida nessa propriedade, a fim de conseguir reunir um conjunto de informações com o intuito de avaliar o potencial financeiro da mesma. Além disso, foi avaliado o processo de implantação do novo método de cultivo de morangos na propriedade, que, no caso, é o modelo em estufa. Por fim, o trabalho procurou fazer uma análise econômico-financeira de ambos os métodos para ver qual deles representa um retorno financeiro mais expressivo na propriedade.

Resultados e discussão

A propriedade em estudo pertence à família Rizzatto, residente no interior de Ciríaco, pequena cidade no norte do Rio Grande do Sul. A produção de morangos começou a ser desenvolvida na propriedade, no ano de 2010, com mão de obra exclusivamente familiar. No início, buscava-se uma nova alternativa de renda e, com o passar dos anos, esse objetivo foi alcançado.

De 2010 até 2014, o sistema de produção de morangos era feito “todo no chão”, com canteiros que, após o plantio de mudas, eram revestidos com um plástico preto. Após isso, os mesmos recebiam arcos para dar sustentação aos plásticos transparentes que eram colocados na parte superior do canteiro. Esse plástico, por sua vez, servia de proteção contra a chuva e o frio que são os dois grandes inimigos dessa cultura na Região Sul. Com intenção de inovar na forma de produção, a família Rizzatto optou por implantar o sistema semi-hidropônico, com vistas a obter melhores resultados e um produto final de maior qualidade.

Custos de produção e receitas na produção de morangos

Os custos do atual sistema de produção da família Rizzatto envolvem muitos componentes, que iniciam desde a plantação das mudas até a colheita que acontece, basicamente, todos os dias. Quanto à estrutura física necessária, os custos se resumem em: material estrutural, arcos e lonas plásticas; e embalagem final do produto.

Além do material, os gastos com mão de obra têm grande representatividade no preço final do produto, tendo em vista que a mão de obra é necessária tanto na preparação dos canteiros como na colheita e embalagem do fruto, tarefas essas que são diárias. Para Specht e Blume (2010, p. 14) “o monitoramento e controle das principais pragas que atacam os morangueiros é de suma importância para a sanidade da produção”.

Na Tabela 1, é possível observar o ônus necessário para implantação de uma lavoura de morangos de 10 mil mudas no sistema convencional. Como pode ser visualizado, o custo total é de R\$ 29.453,35, incluindo gastos com mão de obra, madeira para sustentação dos arcos (caibro 4x4), mudas e demais instrumentos necessários.

Tabela 1 – Orçamento no modelo convencional – custos para implantação

Descrição	Custo Unitário	Quantidade	Total
Mão de obra	–	–	R\$ 2.500,00
Caibro 4X4 para sustentação dos arcos	R\$ 1,00	450	R\$ 450,00
Demais materiais (irrigação, lonas, etc.)	–	–	R\$ 19.503,35
Mudas	R\$ 0,70	10.000	R\$ 7.000,00
Total			R\$ 29.453,35

Fonte: Dados fornecidos pelos autores (2017).

As receitas provenientes da produção de morangos não são constantes durante todo o ano, embora a produção seja. Muitos são os fatores que interferem nas receitas, como as condições climáticas que alteram a qualidade do fruto e, conseqüentemente, seu valor de negociação. Outro importante fator é a demanda pelo produto no mercado, que influencia, significativamente, na formação do preço, fazendo com que o mesmo oscile entre R\$ 4,50 e R\$ 6,50 por caixa de 1,2kg.

Na Tabela 2, são vistas as receitas que foram obtidas na safra de 2013 e 2014. Vale ressaltar que, no ano de 2013, houve uma projeção da quantidade de acordo com dados da Embrapa, sendo, aproximadamente, de 1,2kg por muda. (Embrapa, 2016). Além disso, outro ponto importante é a poda nas mudas, que faz com que haja uma redução na produção, podendo variar de um a dois meses de baixa produtividade.

Em um primeiro momento, verifica-se o preço dos morangos (caixa), que, nesse caso são embalagens de 1,2kg, cujo preço médio anual ficou fixado em R\$ 6,04. Vale ressaltar que, nos meses de janeiro, fevereiro, março e dezembro, não houve produção devido a um período de poda das mudas. Em decorrência disso, foi elaborada uma média de produção, de acordo com o que havia sido produzido durante os outros meses. Com relação ao preço, também foi calculada uma média de acordo com o preço praticado pela cooperativa receptora da produção durante esses meses.

A média foi necessária para não afetar os cálculos da viabilidade financeira. Ao visualizar a Tabela 2, pode-se concluir que os preços se mantiveram mais elevados no período de maior intensidade do frio. Isso acontece por ser um período com pouca produção e, dessa forma, há a redução da oferta de morangos no mercado.

Tabela 2 – Receita anual de vendas da produção de morangos/caixas (convencional)

Meses/2013	Quant. (Cxs.)	Total mensal	2014	Quant. (Cxs.)	Total mensal
Janeiro	691	R\$ 2.340,00	Janeiro	180	R\$ 522,00
Fevereiro	691	R\$ 1.960,00	Fevereiro	175	R\$ 507,50
Março	691	R\$ 2.050,00	Março	165	R\$ 478,56
Abril	691	R\$ 2.650,00	Abril	105	R\$ 304,50
Maio	691	R\$ 1.940,00	Maio	87	R\$ 252,30
Junho	691	R\$ 1.830,00	Junho	153	R\$ 443,70
Julho	691	R\$ 1.910,00	Julho	197	R\$ 571,30
Agosto	691	R\$ 2.020,00	Agosto	275	R\$ 797,50
Setembro	691	R\$ 2.050,00	Setembro	97	R\$ 281,30
Outubro	691	R\$ 2.500,00	Outubro	399	R\$ 1.157,10
Novembro	691	R\$ 2.400,00	Novembro	152	R\$ 440,80
Dezembro	691	R\$ 2.350,00	Dezembro	200	R\$ 580,00
Total	8.292	R\$ 26.000,00	Total	2.185	R\$ 6.336,56

Fonte: Dados fornecidos pelos autores (2017).

Na Tabela 3, podem ser visualizadas as vendas de morangos em estufa projetadas. Nesse caso, foram obtidos dados da cooperativa local como base para o trabalho. Como a produção desse sistema é novo na região, os meses de maio, junho, julho e agosto de 2015 foram simulados de acordo com a média dos meses anteriores. Na sequência, houve uma projeção para no próximo ano, entretanto, foram descontados 10%, total referente à queda de produção que é decorrente da vida útil dessa planta, pois, com o decorrer do tempo, a planta perde vigor e produtividade, havendo, então muita perda.

O preço ficou em R\$ 5,79 na média, e o cálculo foi elaborado de acordo com dados referentes a oito meses que foram disponibilizados pela cooperativa. Nessa variável, percebe-se que há possibilidade de grande oscilação. Entre as principais razões dessa variação, destacam-se o clima, a oferta e a demanda do mercado. Em meses mais quentes, há elevação na produção e, com isso, a diminuição de preços (já no inverno) a produtividade tende a diminuir o que contribui para a elevação dos preços.

Sobre a oferta e demanda, há uma grande relação com a produção de outros Estados do Brasil. Os Estados que mais influenciam no preço praticado no Rio Grande do Sul são Paraná, São Paulo e Minas Gerais, em razão do grande volume de produção. Por conseguinte, qualquer interferência do clima ou da economia desses Estados, pode ocasionar aumento ou diminuição do preço pago ao produtor.

Tabela 3 – Receita anual de vendas da produção de morangos/caixas (estufa)

Meses	Quant. (Cxs.)	Total mensal		Quant. (Cxs.)	Total mensal
Jan./15	603,00	R\$ 1.724,00	Jan/16	543	R\$ 1.551,60
Fev./15	333,00	R\$ 855,50	Fev/16	300	R\$ 769,95
Mar./15	463,00	R\$ 1.299,10	Mar/16	417	R\$ 1.169,19
Abr./15	361,00	R\$ 1.338,46	Abr/16	325	R\$ 1.204,61
Mai/15	688,00	R\$ 2.170,24	Mai/16	629	R\$ 1.953,22
Jun./15	750,00	R\$ 2.304,00	Jun/16	675	R\$ 2.073,60
Jul./15	672,00	R\$ 2.073,36	Jul/16	605	R\$ 1.866,02
Ago./15	642,00	R\$ 2.004,96	Ago/16	578	R\$ 1.804,46
Set./14	907,00	R\$ 2.442,96	Set/15	816	R\$ 2.198,66
Out./14	1.272,00	R\$ 4.775,83	Out/15	1.145	R\$ 4.298,25
Nov./14	835,00	R\$ 2.954,63	Nov/15	751	R\$ 2.659,17
Dez./14	730,00	R\$ 1.742,85	Dez/15	657	R\$ 1.568,57
Total	8.256	R\$ 25.685,89	Total	7.441	R\$ 23.117,30

Fonte: Dados fornecidos pelos autores (2017).

Vale ressaltar, ainda, que os valores destacados nas Tabelas 2 e 3 são líquidos, já descontadas as despesas com embalagem, tratamento e mão de obra, que são custos integrantes da produção durante todo mês. Com isso, a despesa por caixa de morangos (1,2kg) atinge o montante de R\$ 2,90 de acordo com dados obtidos na Cooperativa da Agricultura Familiar (COOPAF). Entretanto, deve-se enfatizar que essa despesa pode variar de acordo com cada propriedade e com o manejo de cada produtor. No presente estudo, utilizou-se o valor acima mencionado, que serviu de base para a elaboração dos cálculos de viabilidade financeira.

Deve-se dar ênfase, também, aos dados do Tabela 4 que retratam os valores do morango para a indústria (morangos que sofreram algum dano e que não servem para embalar). Esse tipo de produto tem um preço fixado em R\$ 1,20 ao kg. Seu consumo se dá, basicamente, por empresas que produzem sucos e doces de frutas. Nesse caso, o preço não é muito atrativo, mas, em compensação, não há perdas na remuneração, pois toda a produção é passível de consumo, possibilitando um percentual zero de perda de produto.

Observa-se ainda, que, no período de janeiro a março e no mês de dezembro, também não houve produção e, conseqüentemente, foi elaborada uma média de produção de acordo com a produção dos outros meses.

Tabela 4 – Receitas da produção de morangos para a indústria – 2014

Meses	Quant. (kg)	Preço médio	Total mensal
Janeiro	94,5	R\$ 1,20	R\$ 113,40
Fevereiro	92,5	R\$ 1,20	R\$ 111,00
Março	96,5	R\$ 1,20	R\$ 115,80
Abril	31,75	R\$ 1,20	R\$ 38,10
Maio	17,5	R\$ 1,20	R\$ 21,00
Junho	23,85	R\$ 1,20	R\$ 28,62
Julho	66,15	R\$ 1,20	R\$ 79,38
Agosto	64,65	R\$ 1,20	R\$ 77,58
Setembro	58,3	R\$ 1,20	R\$ 69,96
Outubro	404,2	R\$ 1,20	R\$ 485,04
Novembro	71,95	R\$ 1,20	R\$ 86,34
Dezembro	95,5	R\$ 1,20	R\$ 114,60
TOTAL	1.117,35	R\$ 1,20	R\$ 1.340,82

Fonte: Dados fornecidos pelos autores (2017).

Os preços praticados pela COOPAF também servem de base para comparar o valor que o produtor recebe com o valor médio pago pela cooperativa. Na Tabela 5 demonstra-se o preço que a cooperativa pagou, em média, para os produtores no ano de 2014, o valor pago pelos morangos pela indústria, e os morangos oriundos do Estado do Paraná que abastece o mercado da cooperativa durante a entressafra no Rio Grande do Sul.

Tabela 5 – Preços praticados pela COOPAF – 2014

Descrição	Quant.	Preço médio	Total anual
Morango caixa	55.158	R\$ 5,57	R\$ 307.230,06
Morango caixa Paraná	18.406	R\$ 5,10	R\$ 93.870,60
Morango indústria	9.922,65	R\$ 1,20	R\$ 11.907,18

Fonte: Dados fornecidos pelos autores (2017).

Para a implantação do sistema de estufa, foi elaborado um orçamento que destaca o principal material a ser utilizado no desenvolvimento desse sistema de produção. Principalmente, se tem a parte estrutural, cujo custo foi de R\$ 4.998,00, e o valor com mão de obra, de R\$ 4.500,00. Além disso, tem-se o custo com irrigação e lonas, que, da mesma forma, aumenta significativamente o valor do orçamento. Destaca-se, ainda, a despesa com o substrato, que serve para a plantação das mudas, alcançando o valor de R\$ 9.000,00, e as mudas, o valor de R\$ 7.000,00.

Tabela 6 – Orçamento-modelo de produção em estufa – custos para implantação

Material	Custo unitário	Quantidade	Total
Mão de obra	–		R\$ 4.500,00
Caibro de sustentação	R\$ 15,00	104 und.	R\$ 1.560,00
Caibro de sustentação bancada	R\$ 1,00	750 und.	R\$ 750,00
Travessa	R\$ 0,50	400 m	R\$ 200,00
Ripas	R\$ 0,75	2.400 m	R\$ 1.800,00
Guias (laterais e cabeceiras)	R\$ 1,71	350 m	R\$ 600,00
Pregos	R\$ 11,00	8 pcts	R\$ 88,00
Material p/irrigação e lonas	-	–	R\$ 16.925,20
Mudas	R\$ 0,70	10.000	R\$ 7.000,00
Substrato	-	-	R\$ 9.000,00
Total			R\$ 42.423,20

Fonte: Dados fornecidos pelos autores (2017).

Em uma primeira análise, é possível perceber que a implantação do sistema de estufa representa um desembolso mais elevado se comparado ao sistema convencional. Entretanto, deve-se ressaltar que, durante o andamento da safra, há diminuição considerável de tempo utilizado na colheita, consequentemente, reduzindo os custos com mão de obra. Além disso, em estufa obtém-se um morango de melhor qualidade, possibilitando um preço final mais atrativo.

Estudo de viabilidade econômica

Para análise da viabilidade econômica, foram utilizados os indicadores VPL, TIR e *Payback*, que auxiliaram a definir qual dos dois sistemas (convencional ou de estufa) apresenta melhores índices de retorno financeiro e lucratividade para a propriedade.

Primordialmente, fez-se um comparativo entre o valor presente líquido, e a taxa de poupança. O sistema de estufa apresentou um retorno financeiro no valor de R\$ 37.430,63 numa projeção de seis anos; já o convencional atingiu uma rentabilidade de R\$ 20.779,84. Embora o rendimento do modelo convencional seja significativo, representou 44,48% de receita a menos, se comparado ao modelo de estufa.

Desenvolveu-se o cálculo do VPL, utilizando como parâmetro os índices da taxa Selic e, novamente, o modelo de estufa apresentou maior receita (R\$ 29.956,90) contra R\$ 16.870,24 do modelo convencional. Nessa situação, a

diferença percentual ficou em 43,68%. Após o cálculo do VPL, foi obtida a TIR, nesse caso, o índice do sistema de estufa atingiu com uma taxa mais elevada, fixando o percentual em 3,19% contra 3,01% do sistema convencional.

Já o *payback* descontado (calculado de forma a dar suporte e complementar o estudo), apresentou o valor de 32,29% ao sistema convencional contra 33,33% do sistema de estufa. Aliado a isso, deve-se frisar que o tempo de retorno financeiro demorou um mês a mais no sistema de estufa fixado no 33º mês e, no modelo convencional, no 32º mês.

Por meio desta análise, identifica-se que o sistema de estufa é o projeto mais aceitável, tendo em vista que todos os seus indicadores se apresentam mais atraentes em comparação com o modelo convencional. Além de maior rentabilidade, o sistema de estufa é menos trabalhoso ao produtor, proporcionando um excelente custo benefício.

Considerações finais

O presente estudo teve o objetivo de avaliar os dados financeiros acerca da cultura da morangos. Por meio disso, buscou-se, também, comparar os custos do atual sistema de produção com os custos da implantação de uma nova forma de produção de morangos, o sistema de estufa. Dessa forma, o intuito principal era verificar a melhor opção de produção para a propriedade da família Rizzatto.

Como demonstrado, a cultura praticada na propriedade em estudo era desenvolvida na forma convencional e foram levantados todos os custos necessários para o desenvolvimento desse método. Em contraponto, fez-se o levantamento dos gastos de implantação de um inovador sistema de produção: o sistema de estufa. Esse possibilitou um comparativo entre ambos, e, assim, identificou-se qual deles tem mais retorno financeiro e gera maior produtividade.

Dando sequência, obtiveram-se as receitas do atual sistema de produção, e foram projetadas as receitas do sistema em implantação. Essa variável serviu de base para os cálculos da viabilidade financeira com base no VPL, no Payback e na TIR. Por fim, elaborou-se o estudo sobre a viabilidade e o retorno financeiro dos dois métodos, o qual revelou qual dos modelos representa maior rentabilidade à propriedade no âmbito econômico.

Sendo assim, percebeu-se que a implantação do sistema de estufa, comparado ao sistema convencional, o ônus é mais elevado, porém se tem a

diminuição considerável de tempo necessário até a colheita. Além disso, se pode dizer que o sistema de estufa é o melhor projeto, dado que todos os seus indicadores são mais atraentes em comparação com o modelo convencional. Ademais, sua rentabilidade é maior, e o cultivo é menos trabalhoso ao produtor.

Este estudo não teve a pretensão de esgotar a temática, mas se espera que possa orientar esse e futuros produtores na realização dessa empreitada. Salienta-se a necessidade de continuar acompanhando a trajetória desse empreendimento proposto e, por conseguinte, os resultados alcançados quando a cultura estiver em produção, para, assim, comprovar se as receitas e os custos projetados estão de acordo com a estimativa.

Referências

BORDIGNON JÚNIOR, Celso Luiz. **Análise química de cultivares de morango em diferentes sistemas de cultivo e épocas de colheita**. Passo Fundo: Ed. daUPF, 2008.

EMBRAPA. EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Produção de morangos no sistema semi-hidropônico**. Disponível em: <<http://www.cnpv.embrapa.br/publica/sprod/MorangoSemiHidroponico/custo.htm>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

KASSAI, José Roberto. **Retorno de Investimento**: abordagem matemática e contábil do lucro empresarial. São Paulo: Atlas, 2000.

MADAIL, João Carlos Medeiros et al. **Avaliação econômica dos sistemas de produção de morango**: convencional, integrado e orgânico. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, Comunicado Técnico, 181, 2007.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Agricultura familiar**. Disponível em: <<https://www.mda.gov.br/>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

MATOS, Patrícia Francisca; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. **A modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/2456/1730>>. Acesso em: 1º maio. 2017.

CEPAL; FAO; IICA. **Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas**: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José: IICA, 2014. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/b3165e/b3165e.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

PAGOT, E.; HOFFMANN, A. Produção de pequenas frutas no Brasil. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE PEQUENAS FRUTAS, 1., 2003, Vacaria. **Anais [...]**. Bento Gonçalves: Embrapa Uva e Vinho, 2003. p. 9- 17.

SANHUEZA, R. M. V. **Sistema de produção de morango para mesa na região da Serra gaúcha e Encosta Superior do Nordeste**. Embrapa Uva e Vinho. Sistema de Produção. 2005. Disponível em: <<http://www.cnpv.embrapa.br/publica/sprod/MesaSerraGaucha/>>. Acesso em: 27 maio 2017.

SCHNEIDER, Sérgio. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. Porto Alegre: 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v18n51/15988.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

SILVA, José Graziano da. O novo rural brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio 1997. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2253/1193>>. Acesso em: 6 maio 2017.

SILVA, Márcia S.; DIAS, Mário S. C; PACHECO, Dilermando D. Desempenho produtivo e qualidade de frutos de morangueiros produzidos no norte de Minas Gerais. **Horticultura Brasileira**, [s.l.], v. 33, n. 2, p. 251-256, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/hb/v33n2/0102-0536-hb-33-02-00251.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2017.

SPECHT, Suzimary; BLUME, Roni. A competitividade da cadeia do morango no Rio Grande do Sul. In: CONGRESSO SOBER, 48., 2010, Campo Grande. **Anais ...**, Campo Grande, jul. 2010.

Análise do impacto do impulso fiscal na taxa de juros em países selecionados com metas de inflação para o período de 1995 a 2013

Analysis of the impact of tax policy on the interest rate for selected countries with inflation targets for the period from 1995 to 2013

Wagner Eduardo Schuster^{*}

Divanildo Triches^{**}

Luís Antônio Sleimann Bertussi^{***}

Marcos Paulo Albarello Friedrich[#]

Resumo: A política monetária, principalmente através de alterações nas taxas de juros, vem sendo utilizada por diversos países como principal ferramenta para o controle da inflação. Porém, nos últimos anos, muitos estudos têm evidenciado que outros fatores podem ser determinantes no controle inflacionário, entre eles a Política Fiscal. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar o impacto causado pela Política Fiscal na taxa de juros em países com metas de inflação ao longo do período de 1995 a 2013. Foi utilizado um modelo econométrico com dados em painel para avaliar o impacto causado pelo impulso fiscal na taxa de juros em 23 países. O resultado encontrado foi positivo, ou seja, um aumento nos gastos discricionários do governo gera um aumento na taxa de juros. Mais precisamente, um aumento em 1 ponto percentual no impulso fiscal acarreta um aumento de 0,13 ponto percentual na taxa de juros.

Palavras-chave: Política Fiscal. Taxa de juros. Análise em painel.

Abstract: Monetary policy, mainly through changes in interest rates, has been used by several countries as the main tool to control inflation. However, in the last years many studies have evidenced that other factors can be determinant in the inflation control, among them the Fiscal Policy. In this sense, the present study aims to analyze the impact of the Fiscal Policy on the interest rate in countries with inflation targets over the period from 1995 to 2013. An econometric model with panel data was used to evaluate the impact caused by the fiscal impulse in the interest rate of 23 countries. The result was positive, that is, an increase in the discretionary spending of the government generates an increase in the rate of interest. More

^{*} bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Analista de Riscos no Banrisul. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9854420261732827>. E-mail: wagner.schuster92@gmail.com

^{**} Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador e professor no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2318491480208879>. E-mail: divanildot@unisinos.br

^{***} Doutorando em Economia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Economia pela Unisinos. Professor na Universidade de Passo Fundo (UPF). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4530260972271899>. E-mail: luisbertussi@upf.br

[#] Doutorando em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB). Mestre em Administração, Físico e Professor do Programa de Pós-Graduação IMED Business School de Passo Fundo. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2829059580165884>. E-mail: marcos.banrisul@gmail.com

precisely, an increase of 1 percentage point in the fiscal impulse leads to an increase of 0.13 percentage point in the interest rate.

Keywords: Fiscal Policy. Interest rate. Panel data analysis.

Introdução

Atualmente muitos países utilizam a “Regra de Taylor” para controle da inflação, ou seja, utilizam a política monetária para corrigir o aumento ou a diminuição do nível geral dos preços. Nos últimos anos, vários estudos vêm evidenciando que existem outros fatores capazes de controlar a inflação, além da alteração da taxa de juros conforme proposto por Taylor (1993), sendo que, dentre esses fatores, destaca-se a Política Fiscal e seu impacto na taxa de juros. Apesar de ser um tema recente na literatura econômica, já existem vários estudos evidenciando seus efeitos na taxa de juros.

O impacto causado na taxa de juros pelos gastos do governo pode ser explicado pelo *efeito deslocamento* decorrente da Política Fiscal. Barro (1981) e Dornbusch e Fischer (1991) afirmam que essa política impacta a demanda agregada, afetando o nível de produção e renda, e a alteração no nível de renda, por sua vez, impacta a demanda por moeda que acaba por impactar a taxa de juros para manter o equilíbrio. Barros (2012) refere que o impacto causado pela Política Fiscal na taxa de juros ocorre devido ao fato de que o governo, ao aumentar seus gastos, gera uma pressão sobre o nível de preços, pois afeta a demanda agregada. Dessa forma, como os países que utilizam sistema de metas para inflação seguem uma regra do tipo da Taylor, ocorre um aumento na taxa de juros em curto prazo para conter a inflação.

Existem na literatura várias categorias de modelos que foram utilizados para explicar o impacto que a Política Fiscal pode ter na taxa de juros, e muitos deles encontraram resultado positivo. Blinder e Solow (1972) utilizaram um modelo keynesiano com preços rígidos. Hebbous (2010) fez um estudo teórico com um modelo de equilíbrio geral. Perotti (2004) analisou países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) utilizando um modelo VAR. Aisen e Hauner (2008) utilizaram um modelo em painel que incluía os países da OCDE e também alguns emergentes na amostra. Ardagna et al. (2004) utilizaram um modelo em painel com dados dos países-membros da OCDE, num período compreendido entre 1960 e 2002. Barros (2012) utilizou um modelo em painel não balanceado contendo dados anuais do

período de 1990 a 2008 de diversos países selecionados. Moreira e Rocha (2011) analisaram também, em um modelo em painel, dados de países emergentes no período de 1996 a 2008.

Em especial, pelo atual cenário econômico-mundial e pelo papel da Política Fiscal como ferramenta de ação macroeconômica, este trabalho realiza um estudo sobre o impacto da Política Fiscal nas taxas de juros de um grupo de países escolhidos, que utilizam o sistema de metas de inflação. O que, além de trazer um efeito fixo para o modelo, se justifica na medida em que o impulso fiscal impacta a taxa de juros. Esse efeito ocorre devido ao aumento da taxa de juros para conter pressões inflacionárias, efeito que ocorre principalmente, em países com sistema de metas para inflação, pois esses utilizam a “Regra de Taylor”.

O modelo em painel balanceado contou com dados anuais de 23 países para o período de 1995 a 2013. Essa investigação permite evidenciar qual é o choque que alterações nos gastos discricionários do governo podem provocar nas taxas de juros. Foram incorporados apenas os gastos discricionários do governo, ou seja, aqueles que o governo tem a opção de realizá-los. Para tanto, criou-se uma variável chamada impulso fiscal, que exclui os gastos automáticos do governo.

Nesse cenário, o objetivo geral deste trabalho é investigar a hipótese de que a Política Fiscal tem efeito (ou não) na taxa de juros para os países selecionados. Como objetivos específicos, o trabalho traz os seguintes: i) apresentar uma revisão teórica sobre estudos que analisaram o impacto da Política Fiscal na taxa de juros; ii) estimar um modelo de dados em painel para verificar a real existência de um choque na Política Fiscal, nas taxas de juros, nos países selecionados; e iii) fazer uma análise dos dados obtidos na estimação, comparando-os com outros resultados encontrados em estudos semelhantes.

A principal motivação deste estudo está baseada na crise recente dos países europeus por apresentarem *deficits* fiscais elevados. Os governos, que mantiveram, por vários períodos, gastos públicos excessivos com benesses sociais, acabaram por entrar em colapso como mostra Heredia (2014). Países como Portugal, Itália, Irlanda, Grécia, Espanha, entre outros, tiveram que passar por fortes políticas restritivas visando à diminuição forte de seus gastos públicos. A situação da economia brasileira tende a ter uma trajetória bastante semelhante. No entanto, algumas medidas estão sendo tomadas, como cortes no orçamento, as quais acabaram tendo sérias implicações sociais. Nesse

contexto, destaca-se o papel da Política Fiscal e a possibilidade de avaliar o seu efeito nas taxas de juros.

O trabalho está dividido em três seções, além da introdução. Na seção dois, encontra-se a revisão dos estudos empíricos sobre os efeitos da Política Fiscal na taxa de juros; na terceira seção, são tratados aspectos metodológicos de estimação e definições de variáveis. A descrição e análise dos resultados estão na quarta seção, e, na última, apresentam-se as conclusões.

Efeitos da Política Fiscal na taxa de juros

A influência da Política Fiscal na taxa de juros é um tema que começou a ser sistematicamente tratado em período recente, tendo em vista a prioridade dada à política monetária nessa área. Porém, já existe uma literatura relativamente consistente que trata desse tema. Sims (2003), Favero (2004) e Acosta et al. (2012), por exemplo, defendem que deve existir um *superavit* primário, que deve ser mantido em um nível tal que a proporção da dívida em relação ao produto seja mantida constante. Segundo os autores, choques externos podem levar a uma situação de equilíbrio indesejável e, nesse cenário, a política monetária tornar-se-ia sem efeito ou, ainda pior, poderia ter efeitos contrários. Nessa seara, Sims (2003), Favero (2004) e Romer e Romer (2007) alegam que a austeridade fiscal deve fazer parte de qualquer sistema de metas de inflação, para que esse possa ser efetivo.

Sargent e Wallace (1981) e Baxter e King (1993) afirmaram existir uma relação entre a política monetária e a Política Fiscal. Essa relação pode se dar de duas formas distintas: quando a Política Fiscal é dominante, num período de *deficits* primários, a autoridade monetária tem que agir para poder garantir a solvência do governo. Por outro lado, quando a política monetária é a dominante, a taxa de juros em curto prazo é determinada pela autoridade monetária, e a política fiscal apenas se ajusta para equilibrar o orçamento intertemporal do governo. Dornbusch e Fischer (1991) ensinam que a Política Fiscal causa um choque na demanda agregada, afetando o nível de produção e renda. Essa alteração, no nível de renda, por sua vez, tem efeito na demanda por moeda que acaba influenciando na taxa de juros para manter o equilíbrio. Esse efeito é conhecido como *deslocamento*.

Outra explicação do efeito da Política Fiscal na taxa de juros se dá devido à pressão inflacionária causada pelo aumento da demanda agregada, ocasionado

pelo incremento dos gastos do governo. Barros (2012) defende que o impacto causado pela Política Fiscal na taxa de juros ocorre devido ao fato de que o governo, ao aumentar seus gastos, gera uma pressão sobre o nível de preços por afetar a demanda agregada.

Barro e Redlick (2009), baseados em Evans (1985), empregaram como variável fiscal os gastos relacionados à defesa durante o período de guerra e mostraram que tais gastos não podem ser relacionados ao ciclo econômico. Ainda, Blanchard e Perotti (1999) utilizaram um modelo VAR para isolar o impacto do gasto fiscal exógeno. Alesina e Ardagna (1998) também buscaram separar os efeitos causados por aqueles gastos que foram considerados como gasto cíclico do governo, ou gasto automático. Já Gemmell et al. (2011) se valeram de uma metodologia para separar os gastos do governo em produtivos e não produtivos, a fim de avaliar os impactos de modo a dizer como cada um dos tipos de gasto provocam crescimento em longo prazo das economias. Barros (2012) empregou uma metodologia semelhante para estimar esse impacto nas taxas de juros. Para isso, definiu uma variável chamada *impulso fiscal* para separar os gastos discricionários do governo.

O modelo de equilíbrio geral foi empregado por Hebbous (2010) e encontrou uma relação positiva entre a Política Fiscal e as taxas de juros em curto prazo. Perotti (2004) também teve como resultado que choques de gastos fiscais produzem efeitos na taxa de juros em curto prazo para quase todos os países da OCDE. Aisen e Hauner (2008) utilizaram um modelo em painel também para países da OCDE (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido) e para alguns países de mercados emergentes. Os resultados mais robustos foram encontrados justamente nos países emergentes, ou seja, um aumento de 1% no *deficit* fiscal tende a gerar um aumento de, aproximadamente, 26 pontos-base na taxa de juros em curto prazo. Engen e Hubbard (2005), por meio do modelo VAR, revelaram, ainda, que um impacto positivo do *superavit* primário provoca mudança na mesma direção na taxa de juros em longo prazo, e esse fato se daria pela redução da poupança agregada da economia. Essa conclusão foi corroborada pelo estudo anterior de Ardagna et al. (2004), porém esses usaram um modelo em painel para os países da OCDE no decorrer de 1960 a 2002. O período considerado apresentou grandes flutuações nos *superavits* fiscais primários em que as políticas anticíclicas e os estabilizadores automáticos não são capazes de produzir efeitos significativos no resultado final. Já Gale e Orszag (2004) indicaram para a economia dos Estados

Unidos que um aumento em 1% no *deficit* primário, em relação ao produto, gera um aumento de 40 a 70 pontos-base na taxa de juros em longo prazo.

A relação entre as projeções de *deficits* e dívidas, no mercado futuro dos juros, também para os Estados Unidos, foi analisada por Laubach (2009). O autor enfatiza a necessidade de isolar alguns fatores que incidem sobre a dívida pública. Portanto, foram isolados os efeitos fiscais das influências relacionadas com o ciclo de negócios e da política monetária. O resultado encontrado refere que existe uma relação entre os *deficits* e a taxa de juros. Nesse caso, uma elevação de 1% no *deficit* projetado em relação ao produto geraria um aumento de, aproximadamente, 25 pontos-base na taxa de juros em longo prazo.

Um modelo em painel não balanceado com informações anuais do período de 1990 a 2008 foi empregado por Barros (2012) para um conjunto de países: Austrália; Bélgica; Bulgária; Canadá; Hong Kong; Macau; República Tcheca; Dinamarca; Egito; Estônia; Finlândia; França; Alemanha; Grécia; Hungria; Islândia; Irlanda; Israel; Itália; Japão; Cazaquistão; Letônia; Lituânia; Ilhas Maurício; Moldávia; Noruega; Polônia; Romênia; Rússia; Cingapura; África do Sul; Espanha; Suécia; Suíça; Ucrânia; Reino Unido; e Estados Unidos.

O resultado mostrou que a política fiscal discricionária produz um efeito positivo e significativo na taxa de juros em curto prazo e na taxa de juros em longo prazo. Assim, para o aumento de um ponto-percentual na variável denominada impulso fiscal, que representa o gasto fiscal discricionário, gera um aumento entre 10,9 e 12,7 pontos-base na taxa de juros em curto prazo, podendo chegar entre 52,0 a 110,0 pontos-base na taxa de juros em longo prazo.

Moreira e Rocha (2011) analisaram também em um modelo em painel, ao longo do período de 1996 e 2008, para o conjunto de países emergentes como: África do Sul; Argentina; Brasil; Bulgária; Chile; China; Colômbia; Equador; Filipinas; Hungria; Indonésia; Malásia; México; Peru; Polônia; Rússia; Turquia; e Venezuela. A seleção dessa amostra baseou-se em diversos aspectos como: sistema de metas de inflação; taxa de poupança; nível de reservas; e regime cambial e político. Os resultados mostraram que uma política fiscal austera tem o papel de reduzir a taxa de juros doméstica desses países e concluíram, ainda, que um aumento de 1% no *superavit* primário reduz entre 50 e 100 pontos-base os juros domésticos.

Procedimento metodológico e definição de variáveis

Este trabalho tem natureza aplicada, objetivos descritivos e enfoque quantitativo, baseado em um modelo econométrico com dados em painel. O painel balanceado, usado para o estudo, conta com informações anuais do período de 1995 a 2013, contendo uma amostra de 23 países que adotaram o sistema de metas para inflação conforme a Tabela 1. Um painel é dito balanceado se cada unidade de corte transversal tem o mesmo número de observações como discutem Gujarati e Porter (2011). A escolha de países com sistema de metas para inflação se deu em virtude do *efeito fixo* (condição necessária para o modelo), e pelo fato de que o impulso fiscal causa efeito na taxa de juros. Esse efeito fixo ocorre devido ao aumento da taxa de juros para conter pressões inflacionárias e com a finalidade de manter a taxa de inflação dentro da meta previamente estabelecida.

Nesse viés, a hipótese a ser testada pelo modelo é a de que a política fiscal – expressa por meio da variação dos gastos discricionários do governo – causa impacto na taxa de juros. Para tanto, e seguindo a literatura, é utilizada uma variável de impulso fiscal. Assim, para Baltagi (1995), os modelos em painel apresentam várias vantagens em relação a modelos de corte transversal ou de séries temporais. Uma delas é esta: ao combinar dados temporais com dados em corte transversal, o modelo apresenta resultados mais eficientes, pois contém dados mais informativos e com maior variabilidade, apresentando menor colinearidade entre as variáveis e mais graus de liberdade. Outra vantagem é que dados em painel têm uma maior capacidade para medir os efeitos se comparados com dados de corte ou série temporal, pois, ao se trabalhar com painel, obtém-se uma quantidade muito maior de dados. Gujarati e Porter (2011) também defendem o uso de modelos em painel. Este estudo, por sua vez, segue o modelo proposto por Barros (2012), conforme a equação (1).

$$jur_{it} = \beta_0 + \beta_1 jur_{it-1} + \beta_2 \hat{C}_{it} + \beta_3 \hat{G}_{it} + \beta_4 H_{it} + \beta_5 \pi_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

cujo *jur* é a taxa de juros, que também está incluída nos regressores, porém defasada em um período (t-1). Para Barros (2012), a variável defasada foi incluída no modelo para representar como a autoridade monetária suaviza os ajustes nas taxas de juros para controlar a inflação, ou seja, esse ajuste não

ocorre de forma automática. O efeito dessa suavização no ajuste é, portanto, representado por β_1 e, dessa maneira, quanto maior for β_1 , maior será a inércia da taxa de juros.

A variável $\hat{C}$ representa o consumo das famílias como proporção ao PIB de cada país. $\hat{G}$ representa o impulso fiscal e foi criada utilizando dados referentes ao gasto do governo em relação ao PIB como está descrita a seguir. Essa variável tem o intuito de separar os gastos discricionários do governo daqueles gastos considerados automáticos, que são representados pelos chamados *estabilizadores automáticos*. A variável H representa o hiato do produto, obtida de acordo com Taylor (1993), ou seja, por meio da subtração do PIB corrente pela sua tendência e dividindo o resultado pelo próprio PIB corrente. π representa a taxa de inflação, medida pelos preços ao consumidor de todos os produtos em percentual de variação referente ao período anterior.

A previsão é de que o modelo se ajuste bem (quanto aos testes aplicados) e apresente resultados significativos. Espera-se encontrar relação em todas as variáveis explicativas. O resultado esperado é que todos os sinais sejam positivos, ou seja, todas as variáveis independentes causem um impacto de mesmo sentido na variável endógena, ou seja, um aumento em uma das variáveis deve causar também um aumento na taxa de juros. Apesar de se esperar um sinal positivo para todas as variáveis, o centro da atenção, neste estudo, é a variável *impulso fiscal*. Espera-se encontrar significância e sinal positivo para o coeficiente, uma vez que se entende que o aumento nos gastos discricionários do governo tem efeito apenas na demanda agregada.

Dessa forma, o aumento no impulso fiscal eleva a renda disponível das famílias, porém não aumenta a produtividade das empresas levando a uma pressão inflacionária, e esta, por sua vez, é controlada pelo aumento nas taxas de juros.

O modelo pode ser utilizado como política de governo, uma vez que pode causar impacto na “Regra de Taylor” afetando a taxa de juros. Dessa maneira, o modelo propõe que deva existir uma combinação entre as políticas monetárias e as fiscais e não apenas o controle via alteração das taxas de juros. Conforme proposto, uma redução no impulso fiscal, via Política Fiscal, pode gerar redução na taxa de juros.¹

As variáveis para as taxas de juros e taxas de inflação foram extraídas do *International Finance Statistics* (IFS) do Fundo Monetário Internacional (FMI). Já

¹ Para a estimação do modelo utilizou-se o *software Eviews*.

para o consumo e o PIB, foram utilizadas informações do *World Development Indicators* (WDI) do Banco Mundial, com preços constantes em moeda dos Estados Unidos de 2005. A variável impulso fiscal foi construída seguindo a metodologia de Barros (2012), com ajustamento na série de gastos do governo. Esse procedimento permite separar os gastos discricionários daqueles gastos em virtude de ajustes automáticos. O impulso fiscal representa, portanto, a variação nos gastos discricionários do governo em relação ao período anterior. Primeiramente, se obteve a série de gastos do governo em porcentagem do PIB, e, após, foram segregados os gastos do governo em gastos discricionários e não discricionários. Esse tratamento metodológico foi inicialmente proposto por Alesina e Ardagna (1998).

Assim, os gastos não discricionários podem ser relacionados com o nível de desemprego, por serem considerados estabilizadores automáticos, uma vez que eles ocorrem, principalmente, quando há alterações nesse nível de desemprego. Portanto, as informações estatísticas para a taxa de desemprego foram extraídas a partir da base de dados do IES do FMI. A variável impulso fiscal é construída por meio da estimação da equação (2):

$$Exp_t = \alpha + \beta_1 T + \beta_2 U_t + e_t \quad (2)$$

em que Exp_t representa os gastos do governo; T , a tendência; U_t , a taxa de desemprego; e e_t é erro aleatório. Após a estimativa de Exp_t , gera-se o gasto ciclicamente ajustado, Exp_t^{ca} , utilizando-se o desemprego no período anterior, conforme a equação (3):

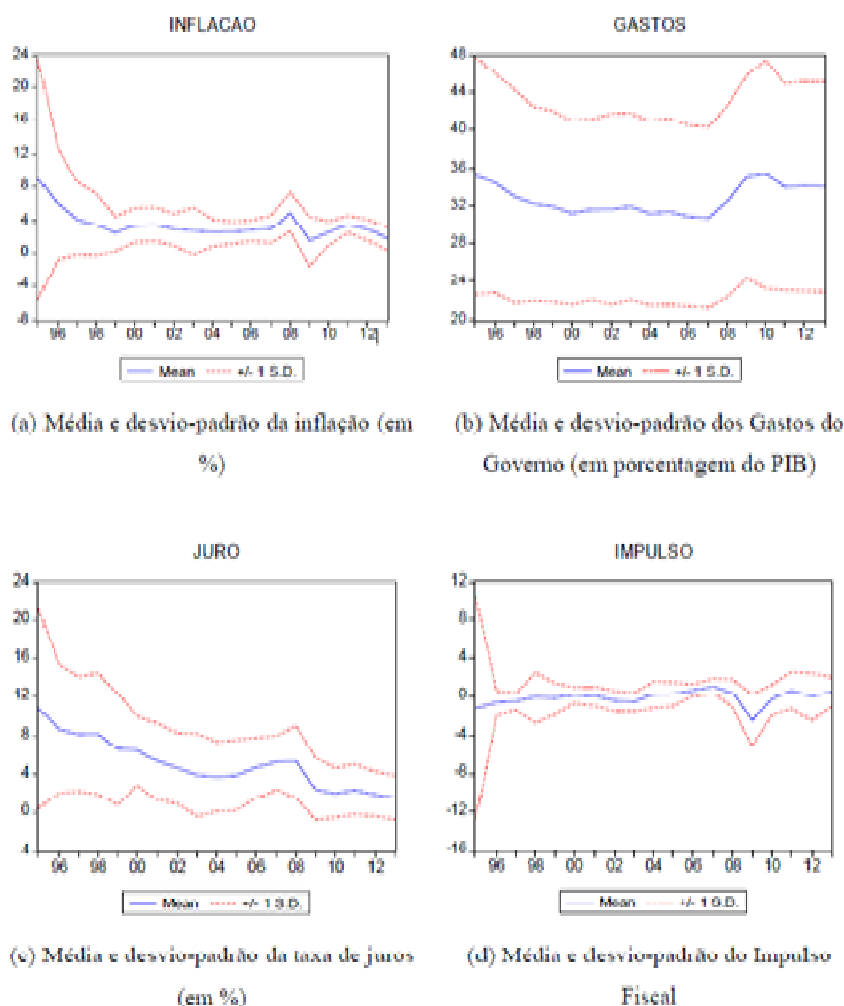
$$Exp_t^{ca} = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_1 T + \hat{\beta}_2 U_{t-1} + \hat{e}_t \quad (3)$$

Para obtenção da variável que representa o impulso fiscal é necessário apenas subtrair o valor estimado da equação (3) daquele estimado da equação (2). O hiato do produto foi calculado por meio do filtro de Hodrick-Prescott com frequência de 6,25, que é o valor recomendado para dados anuais, como abordam Ravn e Uhlig (2002). Esse procedimento é idêntico àquele seguido por Barros (2012) ou usado por Taylor (1993).

Descrição e análise dos resultados

A média e o desvio padrão da inflação, taxa de juros, gastos do governo e impulso fiscal, obtidos nos dados dos 23 países ao longo do período de 1995 a 2013, estão reportados no Gráfico 1 (A, B, C, D). A linha contínua no centro indica a taxa média dos países da amostra, enquanto as linhas pontilhadas representam um desvio padrão para cima e um desvio padrão para baixo. Observa-se nos gráficos que houve uma ligeira queda nos gastos do governo e na taxa de juros, principalmente no período anterior à crise de 2008. O período foi de relativa estabilização nas variáveis inflação e impulso fiscal.

Gráfico 1 – Média e desvio-padrão das variáveis



Fonte: WDI do Banco Mundial e o IFS do Fundo Monetário Internacional.

O Gráfico 1A apresenta a média da inflação dos 23 países. Destaca-se que a série apresenta certa estabilidade da inflação no período, principalmente naquele entre 2000 e 2007. Esse fato pode ser explicado na medida em que todos os países utilizam o sistema de metas de inflação. A queda entre o começo da série, em 1995, até o ano 2000 pode ser devida ao fato de que muitos países começaram a utilizar o sistema de metas para inflação a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, como é o caso do Brasil (1999), da Islândia (2001), da Coreia (1998), da República Tcheca (1998), da Hungria (2001), entre outros. A partir de 2008, nota-se um aumento na inflação que, posteriormente, volta a cair.

No Gráfico 1B estão os gastos dos governos dos países em relação ao seu PIB, que mostra um ligeiro declínio desses desde o começo da série até 2008, momento em que teve um aumento devido a Políticas Fiscais expansionistas, com o intuito de obter resultados anticíclicos no período pós-crise. Após, se observa uma estabilização dos gastos.

O Gráfico 1C apresenta a média e o desvio padrão da taxa de juros dos 23 países. Nota-se que a taxa de juros está em declínio, em acordo com o também declínio dos gastos do governo, salvo no período da crise de 2008 quando a taxa de juros acabou elevando-se por um tempo e, após esse período, retornaram à sua trajetória de queda.

No Gráfico 1D, estão representados a média e os desvios padrão para a variável impulso fiscal. Nota-se que a série é bastante estável, só tendo um período de baixa que ocorreu entre 2009 e 2010, justamente após a crise internacional, quando a maioria dos países se viu obrigada a reduzir seus gastos públicos.

Na Tabela 1, estão as médias das variáveis utilizadas no modelo para cada um dos 23 países. Constam na tabela as variáveis: juro, consumo em porcentagem do PIB, gastos do governo em porcentagem do PIB, inflação e desemprego. De modo geral, as médias registradas para os 23 países estão relativamente próximas, porém se nota que, em alguns casos, registraram-se valores muito divergentes, como é o caso da inflação no Brasil. Quanto ao consumo, em Cingapura, tem-se o menor valor de média da série, sendo que apenas 37,63% do PIB se refere ao consumo das famílias, situação muito diferente da Grécia, onde, em média, o consumo representa 70,27% do PIB. Já os gastos do governo representaram, no período, apenas 14,27% do PIB em Cingapura enquanto, na França, chegaram a 46,57%. No que se refere à inflação,

a maior média foi registrada no Brasil, com 9,94% no período; e a menor, na Suécia, com 1,25%. Por fim, o desemprego obteve valor médio de 2,13% em Cingapura, enquanto na Espanha chegou a incríveis 15,09% no período.

É notório que países como Cingapura (país com menor desemprego em todos os anos da série e de menor média de consumo e gastos do governo em relação ao PIB) estão muito distantes de países como o Brasil, que teve a maior média de inflação e taxa de juros no período. Porém, vale lembrar que, em uma amostra com 23 países, essas discrepâncias são atenuadas tendo em vista que, na média geral, os países apresentaram valores bastante próximos.

Tabela 1 – Média das variáveis analisadas por país (%)

	País	Juros	Consumo/ PIB	Gastos/ PIB	Inflação	Desemprego
1	Brasil	18.96	63.19	24.48	9.94	8.45
2	Austrália	5.19	57.60	25.40	2.73	6.07
3	Bélgica	2.47	52.45	43.86	2.00	11.15
4	Canadá	3.05	55.48	18.82	1.91	7.63
5	República Tcheca	5.08	49.66	33.39	3.97	8.14
6	Dinamarca	3.03	48.47	37.82	2.11	5.53
7	Estônia	4.29	53.76	30.37	6.93	10.19
8	Finlândia	2.84	51.75	38.69	1.68	10.44
9	França	2.65	56.87	46.57	1.57	9.07
10	Alemanha	2.54	58.33	31.42	1.54	8.62
11	Grécia	5.02	70.27	46.11	3.70	12.24
12	Islândia	8.82	56.13	33.11	4.81	3.96
13	Irlanda	2.93	46.27	37.12	2.38	9.13
14	Israel	6.77	55.25	44.33	3.70	7.99
15	Itália	3.69	59.18	41.33	2.43	9.24
16	Cingapura	1.91	37.63	14.27	1.82	2.13
17	Espanha	3.57	57.29	30.17	2.78	15.09
18	Suécia	3.12	48.62	35.39	1.25	6.58
19	Reino Unido	3.90	63.44	39.94	2.18	6.42
20	Estados Unidos	2.77	66.48	21.28	2.41	6.00
21	Coreia do Sul	5.78	51.22	17.15	3.36	3.65
22	Peru	6.98	68.19	17.95	4.17	8.13
23	Hungria	11.59	52.99	44.77	9.04	8.23

Fonte: WDI do Banco Mundial e o IFS do Fundo Monetário Internacional.

Na Tabela 2, encontram-se a média, o desvio padrão e os valores de máximo e de mínimo das variáveis taxa de juros, consumo (em % do PIB), gastos do governo (em % do PIB), impulso fiscal, hiato do PIB e inflação. Esses valores representam a média, o desvio padrão e os valores de máximo e mínimo de todo o período da amostra (de 1995 a 2013), e de todos os 23 países.

Observa-se tanto na Tabela 1 como na Tabela 2, que o período de análise para os 23 países apresenta uma relativa estabilidade para essas variáveis. Todavia, ao analisar os valores de máximo e de mínimo de algumas variáveis, encontram-se alguns valores bastante distantes da média, porém, são apenas alguns pontos em alguns períodos específicos, o que pode ser comprovado pelo desvio padrão que segue:

Tabela 2 – Estatística descritiva por variável

Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Taxa de juros	5.06	5.22	-0.02	49.93
Consumo	55.68	7.67	31.69	78.34
Gastos	32.77	10.44	11.92	62.15
Impulso fiscal	-0.14	3.05	-27.63	26.37
Hiato PIB	-0.47	1.77	-15.88	0.91
Inflação	3.41	4.51	-4.48	66.01

Fonte: WDI do Banco Mundial e o IFS do Fundo Monetário Internacional.

O resultado da estimação do modelo econométrico encontra-se reportado na Tabela 3. Nota-se que os valores para R-quadrado e R-quadrado ajustado foram de 0.846 e 0.845, respectivamente, o que demonstra que as variáveis independentes explicam mais do que 80% da variável dependente, representada pela taxa de juros. O teste de correlação serial dos resíduos de Durbin-Watson foi de 1,711, que indica ausência de autocorrelação.

Salienta-se, ainda, que a taxa de juros defasada em um período tem impacto na taxa de juros presente. Tal variável mostrou-se significativa, inclusive, a um nível de 1% de significância. Esse fato permite afirmar que um aumento de 1 ponto-percentual na taxa de juros do ano anterior gera um impacto de 70 pontos-base na taxa de juros presente, o que pode explicar que existe um ajuste na taxa de juros de forma amenizada, ou seja, a autoridade monetária não faz o ajuste na taxa de juros de forma automática. Segundo Barros (2012), a variável taxa de juros defasada representa a inércia da taxa de juros, e o valor de seu

coeficiente demonstra o nível de suavização que ocorre no ajuste da taxa de juros.

O consumo das famílias também causa impacto na taxa de juros. Como seu coeficiente foi significativo (a um nível de 5%), uma alteração de um ponto-percentage na variável consumo em relação ao PIB, causa um efeito de 0,02% na taxa de juros. Esse resultado está dentro do esperado, tendo em vista que um aumento no consumo das famílias pode gerar pressões inflacionárias, que são inibidas via aumento nas taxas de juros. Blinder e Solow (1972) defendem que um aumento na demanda agregada acarreta um aumento nas taxas de juros, com a finalidade de reestabelecer o equilíbrio na economia. Barro (1981) também afirma que um aumento no consumo agregado gera uma pressão inflacionária, que, por sua vez, é diminuída via aumento na taxa de juros.

Outra variável, que causa impacto na taxa de juros, é a inflação que foi considerada significativa a um nível de 1%. O impacto causado na taxa de juros pela variação dos níveis de preços é de 0,24 pontos-percentageis para cada alteração de 1% na inflação. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de todos os países utilizados no modelo terem adotado um sistema de metas para inflação. A variação no hiato do PIB também causa impacto na taxa de juros, isto é, um aumento de um ponto percentage no hiato do PIB que gera um choque de 0,92% na taxa de juros. Assim, o resultado encontrado justifica-se na medida em que a economia, ao se aproximar do pleno emprego, acaba gerando pressão inflacionária, que também é inibida por meio da elevação nas taxas de juros.

Tabela 3 – Resultado da estimação do modelo econométrico

Variável	Coeficiente
C	-1.174224*** (0.666)
Juro(-1)	0.7041* (0.0227)
Consumo/PIB	0.0265** (0.0120)
Impulso	0.1198** (0.0539)
Inflação	0.2414* (0.0401)
Hiato do produto	0.9225*** (0.4955)
Variável dependente	Juros
Método	Painel/ mínimos quadrados
Amostra	1995-2013

Cross-sections incluída	23
Total de observações no painel balanceado	414
R-quadrado	0.8469
R-quadrado ajustado	0.8450
Durbin-Watson	1.7115

Notas: Erro padrão entre parênteses. Significância: *1%, **5%, ***10%.

O resultado econométrico para a variável impulso fiscal foi condizente com a expectativa, pois a variável apresentou um parâmetro positivo e significativo a 5%, o que mostra que uma variação no impulso fiscal irá gerar um efeito no mesmo sentido para a taxa de juros ou uma elasticidade de impulso fiscal em relação à taxa de juros de 0,1199. Essa conclusão implica que o aumento dos gastos discricionários pelo governo gera uma elevação da renda disponível por parte das famílias, uma vez que o custo das empresas não é afetado. Tal aumento do poder de compra provoca uma elevação na demanda agregada com consequentes pressões inflacionárias, sendo necessárias maiores taxas de juros para reestabelecer o equilíbrio, como já defendiam Blinder e Solow (1972). Explicação semelhante também é encontrada em Barros (2012), ou seja, o governo, ao aumentar seus gastos temporários, acaba aumentando a renda disponível, provocando, por conseguinte, um aumento no consumo agregado, que leva a um crescimento no nível de preços. Contudo, como os países seguem um sistema de metas para inflação do tipo “Taylor”, faz-se necessária uma elevação na taxa de juros em curto prazo para conter a pressão inflacionária.

O resultado encontrado para a variável impulso fiscal é suportado pelos estudos empírico existentes na literatura. Laubach (2009) e Gale e Orszag (2004), por exemplo, indicaram um resultado entre 0,25% e 0,70% para o mercado norte-americano. Perotti (2004), para os países da OCDE, encontrou um valor entre 0,38% e 1,41%, dependendo do país. Aisen e Hauner (2008) estenderam a análise para além dos países da OECD, incluindo economias emergentes e encontraram um resultado de 0,26% em curto prazo, podendo chegar a 0,77% em longo prazo. Moreira e Rocha (2011) também, para economias emergentes, encontraram um valor entre 0,50% e 1%.

Conclusões

O emprego do modelo econométrico, com dados em painel para 23 países selecionados com meta de inflação, permitiu concluir que o impulso fiscal – variável que representa os gastos discricionários do governo – tem efeito sobre a taxa de juros. De forma mais precisa, um aumento de 1% no impulso fiscal gera um aumento de 0,12% na taxa de juros e vice-versa. Foi concluído, também, que todos os coeficientes encontrados são significativos a um nível de 10% de significância. Tais coeficientes explicam 84% da variável dependente, sendo que o modelo não apresentou autocorrelação nos resíduos.

Especificamente, a taxa de juros defasada em um período tem impacto na própria variável no período presente, o que revela a existência de uma suavização no ajuste na taxa de juros. O consumo das famílias também tem efeito direto sobre a taxa de juros. Tal resultado é esperado e sustentado pela literatura, pois um aumento no consumo das famílias pode gerar pressões inflacionárias se, acaso, a elevação da oferta agregada não ocorrer na mesma velocidade. Essas pressões inflacionárias são combatidas via aumento nas taxas de juros com a finalidade de manter a taxa de inflação dentro da meta estabelecida.

A taxa de inflação tem se mostrado relevante na determinação da taxa de juros, em particular, em países que adotaram o sistema de metas de inflação. Esse resultado também é observado no que diz respeito à variação no hiato do produto. Esse caso pode estar relacionado ao fato de que, quando a economia se aproxima do pleno emprego, tensões inflacionárias adicionais são geradas, as quais são aliviadas por meio da elevação nas taxas de juros.

No que tange ao impulso fiscal, os resultados indicam que o parâmetro estimado foi condizente com o esperado, que foi de 0,1199. Isso mostra que uma elevação nos gastos discricionários pelo governo gera um incremento na renda disponível da sociedade. Novamente, tal efeito pode dar origem a pressões inflacionárias via crescimento na demanda agregada. Por fim, os resultados permitem concluir que o papel da Política Fiscal também é crucial para o controle das taxas de juros. Essa eficácia aumenta quando as autoridades governamentais utilizam uma combinação entre Política Fiscal e política monetária.

O estudo apresentou como limitações a dificuldade na coleta dos dados de todos os países. Como alguns não apresentavam as informações necessárias às

variáveis utilizadas no modelo, esses tiveram que ser excluídos da amostra, o que resultou no modelo final com apenas 23 países selecionados.

Como sugestão para trabalhos adicionais, recomenda-se a análise desse mesmo modelo para casos específicos de um único país, buscando encontrar relação também positiva da mesma forma como foi observado para os dados conjuntos em painel.

Referências

ACOSTA, E. J. S.; COLOM, J. B.; HERNÁNDEZ, J. C. F. Los PIIGS en tiempos de crisis de deuda soberana: la pertinencia de usar el euro. **Investigación Económica**, Barcelona, v. 71, n. 281, p. 59-82, jul./set. 2012.

AISEN, A.; HAUNER, D. Budget deficits and interest rates: a fresh perspective. **IMF Working Paper**, v. 8, Feb. 2008.

ALESINA, A.; ARDAGNA, S. Tales of fiscal adjustment. **Economic Policy**, v. 13, n. 27, p. 489-585, 1998.

ARDAGNA, S. Financial market's behavior around episodes of large changes in the fiscal stance. **Working Paper Series**, European Central Bank, n. 390, Sept. 2004.

ARDAGNA, S.; CASELLI, F.; LANE, T. Fiscal discipline and the cost of public debt service: some estimates for OECD countries. **Working Paper Series**, European Central Bank, n. 411, Nov. 2004.

BALTAGI, B. H. **Econometric analysis of panel data**. New York: John Wiley and Sons, 1995.

BARRO, R. J. Output effects of government purchases. **Journal of Political Economy**, v. 89, n. 6, p. 1.086-1.121, 1981.

BARRO, R. J.; REDLICK, C. J. Macroeconomic effects from government purchases and taxes. **Working Paper Series**, NBER, n. 15.369, Sept. 2009.

BARROS, R. W. F. **Um estudo sobre o impacto da política fiscal na taxa de juros de curto prazo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo/ Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BAXTER, M.; KING, R. G. Fiscal policy in general equilibrium. **The American Economic Review**, v. 83, n. 3, p. 315-334, June 1993.

BLANCHARD, O.; PEROTTI, R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. **Working Paper Series**, NBER, n. 7.269, July 1999.

BLINDER, A. S.; SOLOW, R. M. **Does Fiscal Policy Matter?** Econometric Research Program of Princeton University, n. 144, Aug. 1972.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 1991.

ENGLEN, E. M.; HUBBARD, R. G. Federal Government Debt and Interest Rates. NBER **Macroeconomics Annual 2004**, v. 19, p. 83-160, April 2005.

EVANS, P. Do large deficits produce high interest rates? **The American Economic Review**, v. 75, n. 1, March 1985.

FAVERO, C.A. Comments on fiscal and monetary policy interactions: empirical evidence on optimal policy using a structural new-Keynesian model. **Journal of Macroeconomics**, v. 26, p. 281-285, January 2004.

GALE, W.G.; ORSZAG, P. R. Budget deficits, national saving, and interest rates. Brookings Institution and Tax Policy Center. **Working Paper**, Sept. 2004.

GEMMELL, N.; KNELLER, R.; SANZ, I. The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: evidence from OECD countries. **The Economic Journal**, v. 121, n. 550, p. F33-F58, February 2011.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HEBOUS, S. The effects of discretionary fiscal policy on macroeconomic aggregates: a reappraisal. **Munich Personal RePEc Archive**, n. 23.300, June 2010.

HEREDIA, J. V. J. *La crisis de deuda soberana de los PIGS de la zona Euro*. **Contribuciones a la Economía**, Febrero 2014.

IMF. INTERNATIONAL MONETARY FUND. **International Finance Statistics (IFS)**. Disponível em: <<https://www.bookstore.imf.org/authgatewaylogin?ssortn=http%3a%2f%2felibrary-data.imf.org%2fLoading.aspx%3fLoadURL%3d%252fHandlers%252fDownload.ashx%253fid%253d143114>>. Acesso em: 9 ago. 2014.

LAUBACH, T. New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt. **Journal of the European Economic Association**, v. 7, n. 4, p. 858-885, June 2009.

MOREIRA, A.; ROCHA, K. A política fiscal e as taxas de juros nos países emergentes. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 3, p. 485-496, 2011.

PEROTTI, R. **Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries**. Università Bocconi and Centre for Economic Policy Research, Nov. 2004.

RAVN, M. O.; UHLIG, H. On adjusting the Hodrick-Prescott filter for the frequency of observations. **The Review of Economics and Statistics**, v. 84, p. 371-380, May 2002.

ROMER, C. D.; ROMER, D. H. The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. **Working Paper Series**, n. 13264, NBER, July 2007.

SARGENT, T. J.; WALLACE, N. **Some unpleasant monetarist arithmetic**. Federal Reserve Bank of Minneapolis, v. 5, n. 3, 1981.

SIMS, C. A. **Limits to inflation targeting**. Department of Economics, Princeton University, May 2003.

TAYLOR, J. B. Discretion versus policy rules in practice. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, v. 39, p. 195-214, 1993.

WDI. THE WORLD BANK. **World Development Indicators**. Disponível em:
<<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>>. Acesso em: 2 ago. 2014.



Análise do setor industrial brasileiro e da região Nordeste do Rio Grande do Sul

Analysis of the Brazilian industrial sector and the Northeast region of Rio Grande do Sul

Mônica Marcon*

Resumo: Perante a importância do segmento econômico-industrial para o desenvolvimento de um país, torna-se necessário avaliar seus índices a fim de propor melhorias aos desafios e indicar potencialidades possíveis de serem desenvolvidas. Com esse intuito, o presente estudo procura analisar os indicadores da região Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul em relação aos nacionais, desenvolvendo uma análise dentro do segmento industrial. Localizado na Região Sul do Brasil, o estado é industrialmente bem desenvolvido e tem o quarto maior PIB nacional (IBGE, 2014). A região apresenta intenso desenvolvimento industrial, destacando-se a Região Sul do País e no próprio Estado do Rio Grande do Sul, com argumentos que a colocam facilmente na rota internacional, sendo atrativa para investimentos de empresas multinacionais.

Palavras-chave: Indústria de transformação. Região Sul. Rio Grande do Sul. Brasil.

Abstract: Given the importance of the industrial segment for the development of a country, it is necessary to evaluate its indices in order to propose improvements to the challenges and indicate the potentialities of being developed. To this end, the present study seeks to analyze the indicators of the Northeast region of the State of Rio Grande do Sul in relation to the national ones, developing an analysis within the industrial segment. The state is located in the industrially developed South of Brazil with the fourth largest national Gross Domestic Product (IBGE, 2014). The region presents intense industrial development in relation to the southern region and also to the state of Rio Grande do Sul, with arguments that put it easily on the international route, being attractive for the investments of multinational companies

Keywords: Industrial transformation Section. South Region. Rio Grande do Sul. Brazil.

Introdução

A abertura da economia brasileira iniciada na década de 1980 proporcionou ao setor industrial do País uma transformação tanto no desenvolvimento de novos produtos quanto na própria infraestrutura que havia estagnado pelo protecionismo, devido à busca de maior competitividade ocasionada pelas atividades internacionais. (ROSSI; FERREIRA, 1999).

* Bacharel em Comércio Internacional pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: moni-marcon@hotmail.com

Os países com forte setor industrial apresentaram elevado crescimento econômico ao longo da história, pois o setor ocasiona desenvolvimento tecnológico, aumento na produtividade, bem como melhor remuneração impactando diretamente na sociedade. (VIEIRA; AVELLAR; VERÍSSIMO, 2014).

No Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul (RS) ocupou, em 2014, a quarta posição na economia do País, com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), representando 6,2% do PIB brasileiro e participou, em 2016, com 7,8% das exportações de industrializados do Brasil. A pauta de exportações está voltada a produtos agrícolas em primeiro lugar e, em seguida, estão os produtos industriais como, entre outros, máquinas para agricultura e carrocerias de veículos com a finalidade de transporte de passageiros. (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017; PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017; IBGE, 2014).

Diante desses fatores, o presente estudo busca uma comparação entre as informações da indústria nacional e a indústria do Estado do Rio Grande do Sul, com foco na região Nordeste do estado, a fim de analisar seus principais indicadores econômicos e identificar potencialidades, bem como ameaças ao setor industrial. A fim de alcançar o objetivo proposto, a metodologia utilizada no processo remete à análise de dados encontrados em sites de instituições e órgãos governamentais, bem como em relatórios e anuários publicados com o intuito de coletar as informações necessárias.

O presente estudo está assim estruturado: após a introdução, segue abordagem dos tópicos sobre o setor industrial brasileiro, seguida pelo setor industrial do Rio Grande do Sul, finalizando com uma breve análise das informações apresentadas.

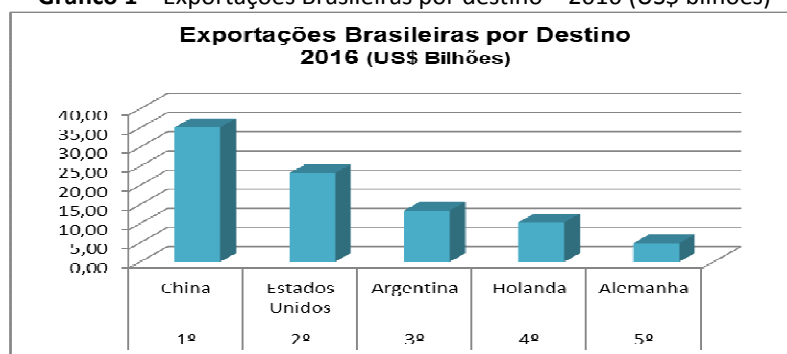
Setor industrial brasileiro

O tripé que apoia a economia brasileira – agricultura, indústria e serviços tem, no setor industrial, um importante medidor, que se fortaleceu e consolidou com o passar dos anos, gerando empregos bem como, movimentando as relações internacionais do País. O processo de industrialização alavancou em 1930, no governo de Getúlio Vargas com o aumento da população urbana, devido ao êxodo rural ocasionado pela crise do café. Em seguida, em razão da Segunda Guerra Mundial, se intensificou o processo de exportação com dificuldades para importar. Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a indústria foi estimulada principalmente nos setores de transporte e

energia, a fim de facilitar a locomoção e suprir a demanda das indústrias pela energia. Em seguida, a liberalização econômica advinda com a instauração do Plano Real na década de 90, possibilitou a entrada de empresas estrangeiras no Brasil, gerando uma demanda por mão de obra e desenvolvendo a economia. Assim sendo, a indústria se expandiu, tendo, atualmente, forte impacto econômico e influência nas relações internacionais. (O ECONOMISTA, 2015).

Em 2016 a balança comercial do País finalizou o período com *superavit* (saldo positivo de R\$ 47.683,4 milhões), de acordo com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC, 2017), tendo a China como principal destino das exportações (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Exportações Brasileiras por destino – 2016 (US\$ bilhões)



Fonte: MDIC (2017).

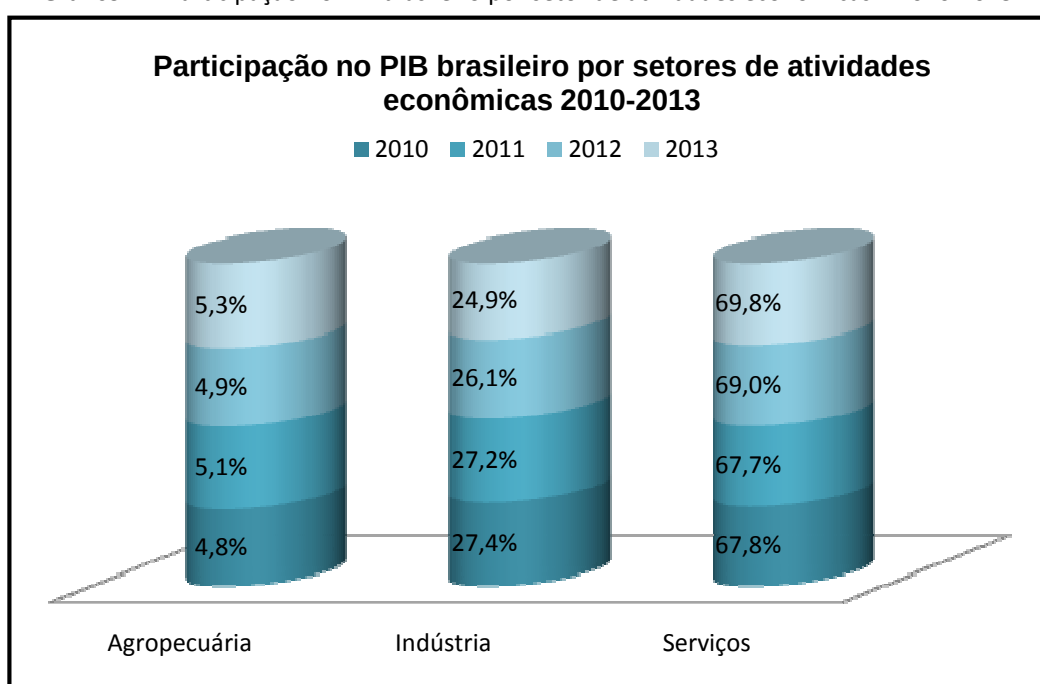
A distribuição da participação no PIB brasileiro por setor de atividades pode ser analisada no Gráfico 2, em que é possível observar que, em primeiro lugar, está o setor de serviços, seguido pelo setor industrial e, por último, a agropecuária.

O setor de serviços é formado por subdivisões, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), tais como: comércio e reparação de veículos automotores, transporte, correios, alimentação, comunicação, atividades financeiras, imobiliárias, científicas, educação, saúde, entre outros, sendo que as subdivisões com maior destaque são as atividades administrativas, de educação e saúde. (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

O setor industrial, por sua vez, ainda de acordo com o IBGE (2017) e o Portal da Indústria (2017), ocupa o segundo lugar com as atividades industrial extrativa, indústria de transformação, eletricidade e gás, água, esgoto, atividades

de gestão de resíduos e descontaminação e de construção. O destaque está no segmento da indústria de transformação, seguida pela indústria da construção. Em 2015, o maior número de estabelecimentos industriais do País figurou nas Regiões Sul e Sudeste, iniciando por São Paulo (26%), Minas Gerais (12,6%), Rio Grande do Sul (9,9%), Paraná (9%), Santa Catarina (8,7%) e Rio de Janeiro (5,3%). O setor da Agropecuária, por fim, está em terceiro lugar, e é formado pelas atividades de agricultura, pecuária, apoio à pecuária e produção florestal, pesca e aquicultura, sendo destaques as atividades agrícolas.

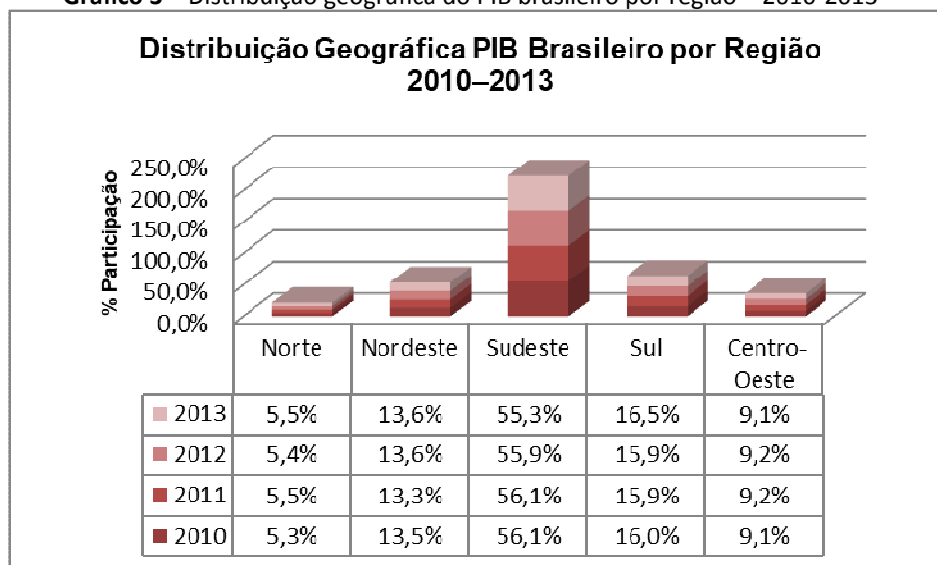
Gráfico 2 – Participação no PIB brasileiro por setor de atividades econômicas – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2014).

No Gráfico 3, é possível verificar a distribuição do PIB de acordo com as regiões do País, sendo que a Sul e a Sudeste apresentam a maior participação, de acordo com as informações disponibilizadas pelo IBGE (2017).

Gráfico 3 – Distribuição geográfica do PIB brasileiro por região – 2010-2013



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE – Contas Regionais do Brasil.

De acordo com o Portal da Indústria (2017) e do IBGE (2014), dentre os três estados que compõem a Região Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, em 2014, o que apresentou maior participação no PIB nacional foi o Rio Grande do Sul, com 6,2%, seguido pelo Paraná (6,1%) e Santa Catarina (4,1%), sendo que, de acordo com o Portal da Indústria (2017) e a RAIS/MTE¹ (2017), em 2015, na Região Sul, o Rio Grande do Sul foi o que mais contabilizou estabelecimentos industriais em relação ao Brasil (9,90% do total dos estabelecimentos industriais do Brasil), conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de estabelecimentos Industriais da Região Sul do Brasil – 2015

Número de estabelecimentos industriais região Sul do Brasil - 2015		
Estado	Nº de Estabelecimentos Industriais (mil)	Participação no nº de Estabelecimentos Industriais do Brasil (%)
Rio Grande do Sul	50.608	9,90%
Paraná	45.867	9,00%
Santa Catarina	44.478	8,70%

Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Indústria (2017) e na RAIS/TEM (2017).

¹ Ministério do Trabalho e Relação Anual de Informações.

A seguir, será analisada a participação industrial do Estado do Rio Grande do Sul, a fim de compreender sua relevância no desenvolvimento industrial do País.

O setor industrial no Rio Grande do Sul

Segundo o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2017), a proximidade da economia gaúcha em relação aos mercados nacionais e internacionais faz com que a variação econômica do estado esteja interligada diretamente com a evolução (ou não) dos mesmos. De acordo com o Portal da Indústria (2017) e o IBGE (2014), em 2014 o estado estava colocado na quarta posição com relação à participação do PIB brasileiro, com R\$ 309.927,00 (6,2% do PIB nacional).

A economia do estado, em 2014, foi impulsionada, primeiramente, pelo setor de serviços, representando 67,3% em relação ao PIB total do estado, a indústria em segundo lugar, com 23,4%, e a agropecuária com 9,3%, conforme apresentado no Gráfico 4. (FEE, tabela 03b, 2017). Ainda no ano de 2014, a economia do Rio Grande do Sul participou com 6,1% do PIB industrial-nacional, atrás apenas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017; IBGE, 2017).

Gráfico 4 – Participação dos setores por atividade econômica na Economia do RS – 2014

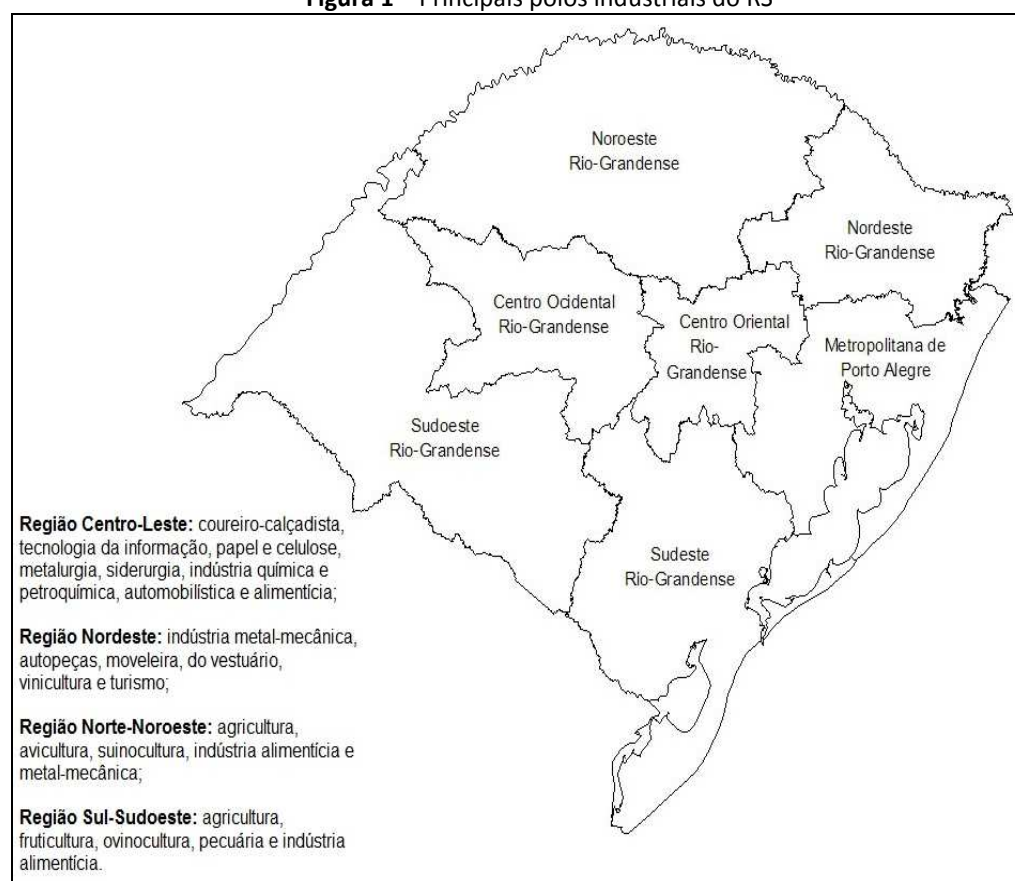


Fonte: Elaboração própria com base na FEE (2017) e IBGE (2017).

Dentre os municípios que formam o estado, os que apresentaram maior PIB, em 2014, nas três primeiras posições, se encontram Porto Alegre, Caxias do Sul e Gravataí, com uma participação de 27,17% do PIB do estado. Estão localizados em uma região de desenvolvimento industrial estratégica. Entretanto, na maioria dos municípios gaúchos, o setor de serviços é a atividade econômica predominante com 363 cidades, seguido pela agropecuária, com 111 municípios e a indústria, por fim, essencial na economia de 23 cidades. (FEE, 2016; IBGE, 2017).

A maior parte dos municípios, que apresentaram PIB elevado em 2014, tem produção relevante tanto no segmento setor de serviços quanto n industrial, e estão localizados nas regiões compreendidas entre Porto Alegre-Caxias do Sul assim como Pelotas-Rio Grande, ou seja, além das fronteiras da região Nordeste do estado. (Figura 1 e Tabela 2).

Figura 1 – Principais polos industriais do RS



Fonte: Elaboração própria com base em dados da FIERGS (2014).

Tabela 2 – Municípios com maior PIB do RS e principais atividades econômicas – 2014

Municípios com Maior PIB do Estado e Principal Atividade Econômica - 2014						
Posição PIB	Município	Mesorregião	Microrregião	Principal Atividade Econômica (Unidade de medida: R\$1.000,00)		
				Serviços	Indústrias	Agropecuária
1	Porto Alegre	Metropolitana	Porto Alegre	R\$ 47.576.934,00	R\$ 7.046.575,00	R\$ 21.176,00
2	Caxias do Sul	Nordeste	Caxias do Sul	R\$ 11.519.447,00	R\$ 7.072.360,00	R\$ 232.545,00
3	Gravataí	Metropolitana	Porto Alegre	R\$ 4.360.733,00	R\$ 4.249.591,00	R\$ 13.144,00
4	Canoas	Metropolitana	Porto Alegre	R\$ 7.152.533,00	R\$ 792.488,00	R\$ 4.884,00
5	Santa Cruz do Sul	Centro Oriental	Santa Cruz do Sul	R\$ 3.679.882,00	R\$ 2.121.468,00	R\$ 152.565,00
6	Novo Hamburgo	Metropolitana	Porto Alegre	R\$ 5.067.474,00	R\$ 1.728.893,00	R\$ 16.175,00
7	Passo Fundo	Noroeste	Passo Fundo	R\$ 5.291.559,00	R\$ 1.065.558,00	R\$ 128.485,00
8	Rio Grande	Sudeste	Litoral Lagunar	R\$ 4.313.425,00	R\$ 1.713.997,00	R\$ 162.253,00
9	São Leopoldo	Metropolitana	Porto Alegre	R\$ 4.148.403,00	R\$ 1.638.718,00	R\$ 3.028,00
10	Pelotas	Sudeste	Pelotas	R\$ 5.091.900,00	R\$ 792.255,00	R\$ 193.060,00

Legenda: 1º Lugar 2º Lugar 3º Lugar

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2017) e da FEE (2016).

Dentro dos ramos de atividades do Estado do Rio Grande do Sul, a indústria de transformação, em 2015, foi a mais representativa dentro do setor industrial com relação à geração de empregos formais (Gráfico 5), empregando 23% dos trabalhadores do estado do Rio Grande do Sul e atrás do setor de serviços (33%). (RAIS, 2017) disponibilizadas pelo Ministério do Trabalho (2017).

Gráfico 5 – Número de empregos formais por setor de atividade econômica – RS – 2015



Fonte: Elaboração própria com base em informações da RAIS-2017.

Segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE, 2017), a indústria de transformação está ligada diretamente às atividades de transformação e montagem de produtos que resultem na sua modificação. Compreende desde atividades de montagem de maquinários de uso industrial, comercial e profissional, passando pela fabricação de veículos e peças automotores, até produtos alimentícios, as quais responderam por 28,30% do total exportado pelo estado em 2016. O Estado do Rio Grande do Sul, em 2015, apareceu em terceiro lugar na participação da força de trabalho industrial do País, com 7,9%, atrás somente de São Paulo e Minas Gerais. (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017; IBGE, 2017).

De acordo com a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT, 2016) e o governo do Estado do Rio Grande do Sul (2013), o Rio Grande do Sul tem inúmeros motivos para atrair investimentos. Dentre eles, é possível citar: a localização estratégica, que ocasiona a integração entre as principais regiões do País e o Mercosul através de portos marítimos e fluviais, aeroportos, malhas ferroviárias e rodoviárias de qualidade; mão de obra qualificada; responsabilidade social, cujas atividades que utilizam recursos ambientais naturais têm a obrigatoriedade de providenciar licenciamento ambiental, a fim de se instalar no estado; inovação que desenvolve a economia com programas de incentivo à criação de novas tecnologias. No que tange à estratégia de desenvolvimento, ainda de acordo com o governo do Estado (2013), se volta a uma política de investimentos descentralizados, a fim de haver uma distribuição equilibrada de emprego e renda nesse estado sulino.

O comércio internacional na região

A participação do estado gaúcho nas exportações brasileiras de produtos industrializados, no ano de 2016, de acordo com o Portal da Indústria (2017), atingiu o quarto lugar com 7,8% da exportação nacional no segmento, atrás de São Paulo (38,4%), Minas Gerais (9,3%) e Rio de Janeiro (8,5%), sendo que a participação dos produtos industrializados nas exportações do estado representou 47,7% em 2016. (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2017). É possível observar, no Quadro 1, a seguir, os municípios do estado que foram importantes exportadores em 2016 e sua localização, com forte presença das Regiões Sudeste e Metropolitana de Porto Alegre, de acordo com o MDIC (2017).

Quadro 1 – Balança Comercial brasileira por município

Balança Comercial Brasileira por Municípios Rio Grande do Sul - JAN-DEZ/2016			
Município	UF	Mesorregião	EXPORTAÇÃO US\$ FOB
Rio Grande	RS	Sudeste	2.606.217.971
Porto Alegre	RS	Metropolitana-POA	1.825.273.016
Triunfo	RS	Metropolitana-POA	1.375.835.439
Santa Cruz do Sul	RS	Centro Oriental	1.079.247.104
Caxias do Sul	RS	Nordeste	750.639.281
Gravataí	RS	Metropolitana-POA	678.701.662
Guaíba	RS	Metropolitana-POA	626.889.765
Passo Fundo	RS	Noroeste	616.687.729
Venâncio Aires	RS	Nordeste	575.212.230
Montenegro	RS	Metropolitana-POA	400.782.916

Fonte: MDIC (2017).

Com relação à concentração de empresas exportadoras de acordo com o porte e a localização, a distribuição ocorre como se lê na Tabela 3, podendo ser observada uma forte concentração na região Nordeste do estado.

Tabela 3 – Concentração de atividades exportadoras de acordo com o porte da empresa e a localização no Estado do RS – 2014

Concentração de Atividades Exportadoras de acordo com o Porte da Empresa no País e Localização no Estado do RS – 2014			
PORTE DA EMPRESA	PARTICIPAÇÃO NA ATIVIDADE EXPORTADORA DO PAÍS	LOCALIZAÇÃO POR MUNICÍPIO (descritos apenas os localizados no estado do RS)	
Micro empresas	14%	Novo Hamburgo	2,60%
		Porto Alegre	1,40%
		Caxias do Sul	1,10%
Pequenas empresas	12,40%	Novo Hamburgo	1,3%
		Caxias do Sul	1,2%
Médias empresas	12,60%	Caxias do Sul	1,4%
Grandes empresas	13%	Caxias do Sul	2,0%

Fonte: MDIC/SECEX e FIERGS (2015).

De acordo com o relatório da Fundação Dom Cabral (2016), o Estado do RS retém 15% das empresas multinacionais brasileiras, que são apresentadas no Quadro 2, bem como as quatro principais empresas multinacionais de grande

porte e suas respectivas atividades, sendo tais empresas os atores responsáveis pela realização e pelo recebimento de investimentos externos. (MACADAR, 2010).

Quadro 2 – Localização da matriz das empresas multinacionais brasileiras

Localização da Matriz de EMNs Brasileiras Com base no Ranking da Fundação Dom Cabral-2015			
Empresa	Posição Ranking EMNs da FDC - 2015	Localização da Matriz no Brasil Cidade (Estado)	Principais atividades desenvolvidas
Gerdau S.A.	4º	Porto Alegre (RS)	Siderúrgia
Marcopolo	19º	Caxias do Sul (RS)	carrocerias de ônibus
Agrale	33º	Caxias do Sul (RS)	motores a diesel, tratores, caminhões leves e chassis para ônibus.
Randon Implementos e Participações	40º	Caxias do Sul (RS)	reboques, semirreboques e implementos rodoviários

Fonte: Elaboração própria com base em informações do *Ranking* da FDC (2016).

Com relação aos principais países de destino das exportações do estado, os dez primeiros podem ser conferidos na Tabela 4, os quais representam 56,93% das atividades de exportação do Rio Grande do Sul, de acordo com o MDIC (2017).

Tabela 4 – Principais destinos das exportações gaúchas – 2016

Principais Países e Blocos Econômicos de Destino Exportações Gaúchas-2016 (JAN - DEZ)			
Posição	País	US\$ FOB Ano-2016	Part % no total export. do RS
1	CHINA	8.721.184.479	22,17
2	ARGENTINA	3.292.520.737	8,37
3	ESTADOS UNIDOS	3.269.560.160	8,31
4	PAISES BAIXOS (HOLANDA)	1.480.649.030	3,76
5	ALEMANHA	1.037.877.707	2,64
6	PARAGUAI	992.189.577	2,52
7	ARABIA SAUDITA	976.431.348	2,48
8	RUSSIA	917.298.499	2,33
9	MEXICO	865.021.544	2,20
10	COREIA DO SUL	844.449.689	2,15

Fonte: MDIC (2017).

A fim de alcançar o objetivo proposto e após o levantamento das informações coletadas, a seguir apresentam-se as análises e a conclusão.

Considerações finais

Considerando as informações levantadas é possível concluir que, embora haja relevância na participação do setor de serviços na economia, ainda assim ter um setor econômico industrial sólido é importante para o desenvolvimento e o crescimento econômicos de um país. Por ser um segmento de impacto, corrobora as relações internacionais, atraindo investimentos e, consecutivamente, amplia as fontes de trabalho, desenvolvendo a região.

É possível analisar que as regiões com maior PIB (Sul e Sudeste), são as que possuem o maior número de estabelecimentos industriais do Brasil, sendo que, na Região Sul, o Estado do Rio Grande do Sul é o que mais se sobressaiu em nível nacional atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais, participando com 7,9% da força de trabalho empregada na indústria, no ano de 2015. O estado apresenta o maior PIB da Região Sul (6,2%) e, ainda dentro da Região Sul, o estado gaúcho em nível nacional, é o terceiro colocado na concentração de estabelecimentos industriais (9,9%). Dentro desse estado, observa-se que assim como em nível nacional, os locais mais desenvolvidos são os mesmos – cidades com maior desenvolvimento industrial. As cidades de Porto Alegre, Caxias do Sul e Gravataí figuram entre as que apresentam maior PIB dentro do estado (2014) e se localizam em uma região com denso desenvolvimento industrial, indo além das fronteiras da região Nordeste do estado, abrangendo também a região metropolitana.

Por sua localização e infraestrutura, o estado é atrativo para investimentos, proporcionando mais possibilidades de relacionamento com o Exterior, em que é possível observar a presença de importantes multinacionais na região serrana, importantes atores nessa coligação internacional. O estado está em quarto lugar nas exportações de produtos industrializados do País e, dentro do próprio estado, a participação dos produtos industrializados nas exportações representou 47,7% em 2016.

É possível, também, constatar uma relação entre os Municípios do RS que estão entre os principais exportadores (Quadro 1) e entre os que possuem maior PIB (Tabela 2), sendo que as seguintes cidades se repetem: Rio Grande, Passo

Fundo, Santa Cruz do Sul, Caxias do Sul, Porto Alegre e Gravataí. Na cidade de Caxias Sul, estão localizadas grandes empresas multinacionais da área industrial, cujo destino de suas exportações está diretamente ligado às exportações do País, tendo entre os três primeiros lugares os mesmos países de destino (Tabela 4 e Gráfico 1): China, Estados Unidos e Argentina.

A estratégia de uma política de desenvolvimento descentralizada pelo estado permite que cada região se desenvolva de forma a melhor aproveitar suas características específicas, sendo que a concentração da atividade industrial como ocorre na Região Metropolitana de Porto Alegre, facilita a interação entre as empresas, permitindo a distribuição da produção, bem como ocasiona maiores chances de inserção internacional, tendo em vista que são as empresas multinacionais importantes atores, a fim de realizar e receber investimentos no Exterior. Sugere-se (como proposta para estudos futuros), a análise mais aprofundada da produção bem como exportações de cada Município da Região Metropolitana de Porto Alegre em destaque, a fim de identificar, de forma acurada, os potenciais e desafios da região na área industrial.

Referências

- ATLAS Socioeconômico do Rio Grande do Sul. **Economia**. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/participacao-do-pib-estadual>>. Acesso em: 5 jun. 2017.
- CNAE. Código de Atividades Econômicas. **Comissão nacional de classificação**. Disponível em: <<https://cnae.ibge.gov.br/classificacoes/por-tema/atividades-economicas/classificacao-nacional-de-atividades-economicas>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- FDC. Fundação Dom Cabral. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2016**. Disponível <https://www.fdc.org.br/professorespesquisa/nucleos/Documents/negocios_internacionais/2016/Ranking_FDC_Multinacionais_Brasileiras_2016.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- FEE. Fundação de Economia e Estatística. 2017. **Série Histórica**. PIB Estadual do RS-2002-2016. Tabela 3B: Estrutura do valor adicionado bruto por setores de atividade % 2010-2014. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/estadual/serie-historica/>>. Acesso em: 5 ago. 2017.
- FEE. Fundação de Economia e Estatística. **PIB dos municípios do RS em 2014: desempenho dos serviços contribuiu com os principais ganhos de participação**. 2016. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

FIERGS. Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul. **Setor externo Brasil e Rio Grande do Sul – 2014**. Porto Alegre, 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Sala do investidor**: por que investir no Rio Grande do Sul? 2013. Disponível em: <<http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas regionais**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/anos_anteriores_2014.shtm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Regionais-Tabelas Completas**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2013/default_xls_especial.shtm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MACADAR, Beky Moron de. A evolução dos investimentos diretos de empresas gaúchas no exterior. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C. et al. (Org.). **O movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010.

MDIC. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Balança comercial janeiro-dezembro**. 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano?layout=edit&id=2205>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MDIC. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Exportação, importação e saldo com países parceiros**. 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-brasil>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES (RAIS/CAGED)**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm>. Acesso em: 3 jun. 2017.

O ECONOMISTA. **Setor industrial é um dos mais importantes para segurar a economia**. Joinville, 23 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.oeconomista.com.br/setor-industrial-e-um-dos-mais-importantes-indicadores-da-saude-financeira-no-brasil-e-no-mundo/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Perfil dos estados**. 2017. Disponível em: <<http://perfilestados.portaldaindustria.com.br/ranking?cat=16&id=1401>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

RAIS. **Relação Anual de Informações Sociais**. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

ROSSI, José Luiz; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. Instituto de Pesquisa Econômica e Estatística (IPEA). **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 651, p. 1-36, 1999.

SDECT. Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. **Por que investir no Rio Grande do Sul?** Disponível em: <<http://www.sct.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=91&id=10>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

VIEIRA, Flávio Vilela; AVELLAR, Ana Paula; VERÍSSIMO, Polline. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 3 (136), p. 485-502, jul./set. 2014.

As influências da Teoria Estruturalista nas organizações cooperativas: um estudo de caso

The influences of the Structuralist Theory in cooperative organizations: a case study

Camila Porto Caetano^{*}
Jaíne Raquel Leitweis^{**}
Mariana Bolzan Ilha^{***}
Thuani Alves da Silva[#]
Gustavo Fontinelli Rossés^{##}

Resumo: O objetivo deste estudo é avaliar a aplicabilidade da Teoria Estruturalista na COOPERCEDRO. Fundamentado numa pesquisa qualitativa e pela ótica de um estudo de caso, este trabalho valeu-se da coleta de dados por meio de entrevistas, questionários, análise documental e observação direta. Para a análise dos resultados adotaram-se as técnicas de classificação, categorização e análise de conteúdo. Como resultados, observou-se que, nas análises macro e microambiental, constatou-se que a Coopercedro tem dificuldades para realizá-las de maneira mais ampla e efetiva diante das dificuldades que circundam essa temática. No que diz respeito à análise da estrutura formal, foi possível identificar limitações em atender aos aspectos que remetem à formalidade e à estrutura organizacional. Quanto à estrutura informal, observou-se que há certo grau de adequação entre a teoria estudada e a realidade da Coopercedro.

Palavras-chave: Teoria Estruturalista. Organizações cooperativas. Estudo de caso.

Abstract: The objective of this study is to evaluate the applicability of Structuralist Theory in COOPERCEDRO. Based on a qualitative research and from the perspective of a case study, this work was based on the collection of data through interviews, questionnaires, documentary analysis and direct observation. For the analysis of the results the techniques of classification, categorization and content analysis were adopted. As results, it was observed that in the macro and micro-environmental analyzes, it was found that Coopercedro has certain difficulties to carry

^{*} Aluna no curso de Gestão de Cooperativas do Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0115912881513498>. E-mail: milaportocaetano@gmail.com

^{**} Aluna no curso de Gestão de Cooperativas do Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3731583239104021>. E-mail: jaineleitweis@gmail.com

^{***} Aluna no curso de Gestão de Cooperativas do Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1024950273259131>. E-mail: marybolzan08@hotmail.com

[#] Acadêmica no curso de Gestão de Cooperativas do Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5414283375332240>. E-mail: thuanialvesufsm@hotmail.com

^{##} Doutor em Extensão Rural (UFSM). Professor no Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9238425770636022>. E-mail: gustavo@politecnico.ufsm.br

them out in a broader and more effective way, given the difficulties that surround this issue. Regarding the analysis of the formal structure, it was possible to identify limitations in attending to the aspects that refer to the formality and the organizational structure. As for the informal structure, it was observed that there is a certain degree of adequacy between the theory studied and the reality of Coopercedro.

Keywords: Structuralist Theory. Cooperative organizations. Case study.

Introdução

O marco da história do cooperativismo, segundo Holyoake (2008), aconteceu em *Rochdale* onde 28 tecelões cansados das más-condições de vida e trabalho, juntaram 28 libras esterlinas e criaram a primeira cooperativa de consumo. No dia 21 de dezembro 1844, essa começou a funcionar como armazém cooperativo, com muito trabalho e conquistando seus associados e, aos poucos, conseguiram criar uma cooperativa de sucesso. Os princípios criados pelos probos pioneiros de *Rochdale* são, em parte, até hoje, seguidas pelas cooperativas do mundo inteiro.

O cooperativismo é considerado um sistema econômico e social, que busca a união dos trabalhadores através de trabalho em conjunto, criando, assim, cooperativas. Esses empreendimentos surgem para muitas pessoas como uma forma de fugir do desemprego, e, muitas vezes, se tornam seu único meio de sobrevivência. (ANNIBELLI, 2008).

Por sua vez, a gestão de cooperativas precisa de certo cuidado, pois difere da gestão de uma empresa. É necessário haver uma conciliação entre gestão empresarial e gestão social, para que não se perca a razão de ser em que a cooperativa é baseada.

Nesse contexto, a administração e as teorias que a tornam uma ciência têm muito a contribuir com o cooperativismo. Cada teoria procura enfatizar uma variável e, segundo Garcia e Bronzo (2000), as teorias são propostas de acordo com o contexto histórico em que estão inseridas, enfatizando os problemas mais importantes enfrentados.

Uma dessas teorias é a Teoria Estruturalista, que conforme Maximiano (2009), procura se concentrar no estudo das organizações, analisando sua estrutura interna e a interação com outras organizações. Representa um período de intensa transição e expansão nos territórios da teoria da administração, pois é uma fase de inovação e mudança nos territórios dessa área.

Os estruturalistas veem a organização como uma unidade social grande e complexa, na qual interagem muitos grupos sociais. Embora esses grupos compartilhem alguns interesses, têm outros incompatíveis. Os diversos grupos cooperam em certas esferas e competem em outras, tornando difícil considerá-los uma grande família feliz, como frequentemente dão a entender os autores de relações humanas. (ANDRADE, 2010, p. 82).

Diante disso, o objetivo deste estudo é avaliar a aplicabilidade da Teoria Estruturalista na Cooperativa de Produção e Desenvolvimento Rural dos Agricultores Familiares de Santa Maria, RS (Coopercedro).

Conforme a Organização das Cooperativas Brasileira (OCB, 2016), cooperativas de produção são cooperativas dedicadas à produção de um ou mais tipos de bens e produtos, quando detêm os meios de produção, considerada uma modalidade básica da economia solidária.

Ainda conforme a OCB (2016), nas cooperativas, os associados contribuem com seu trabalho para a produção em comum de bens e produtos. A propriedade dos meios de produção é dos trabalhadores da cooperativa, e não há proprietários que não trabalhem nela; geralmente é formada quando uma empresa entra em falência. Os empregados se juntam e criam a cooperativa para manter seus postos de trabalho.

A escolha pela Coopercedro se deu em razão da sua importância econômica e social nos contextos local, regional e nacional, especialmente, pelos seus 10 anos de constituição, completados em 2016. Em geral, os produtores cooperados na Coopercedro reconhecem, a partir da participação na cooperativa, maiores oportunidades de comercialização de seus produtos, embora essa não seja, para a maioria dos associados, a principal forma de geração de renda familiar. Todavia, a cooperativa potencializou as possibilidades de os agricultores utilizarem o cultivo de hortifrutigranjeiros de forma mais rentável.

De modo a facilitar a compreensão deste trabalho, na seção 2 são apresentados os elementos pertinentes a questão da Teoria Estruturalista. A seção 3 dedica-se a expor os aspectos metodológicos do estudo. Por sua vez, a seção 4 tem como finalidade apresentar os resultados necessários para identificar a aplicabilidade dessa teoria na Coopercedro, bem como a compressão do seu efeito sobre suas atividades. Finalmente, a seção 5 revela as considerações finais sobre o estudo.

Referencial teórico

As cooperativas são organizações autônomas constituídas através da adesão voluntária dos membros de determinado grupo social ou econômico. Esses membros se juntam para alcançar seus objetivos e satisfazer suas necessidades, por meio de uma sociedade de propriedade comum e democraticamente gerida. Elas são regulamentadas pela Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que definiu a Política Nacional de cooperativismo e instituiu o regime jurídico das Cooperativas. Na visão de Perius (2007), são sociedades de pessoas que possuem forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, formadas com o objetivo de prestar serviços aos associados.

De acordo com a OCB (2016), as organizações cooperativas são guiadas pelos sete princípios do cooperativismo, sendo eles as linhas orientadoras para a prática dos valores nas cooperativas. Para que se mantivessem à dinâmica e condissessem com os novos tipos de cooperativa, os princípios foram revisados pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI) em 1937, 1966 e 1995 sendo esta a última revisão realizada e vigente até hoje em qualquer cooperativa do mundo. Esses princípios são: 1) adesão livre e voluntária; 2) gestão democrática; 3) participação econômica dos membros; 4) autonomia e independência; 5) educação, formação e informação; 6) intercooperação; e 7) interesse pela comunidade.

Paralelamente ao estudo das organizações cooperativas, este trabalho dedica-se a investigar as questões pertinentes à Teoria Estruturalista. Diante disso, entende-se necessário fazer um aporte teórico para melhor compreensão do tema.

Com a oposição entre ideias e conceitos das escolas clássicas e das escolas das relações humanas, estudiosos passaram a se preocupar em formular novo referencial teórico capaz de englobar os aspectos humanos e os inerentes à tarefa. Surgiu, então, o estruturalismo como uma tentativa de compreender a organização como um todo social e complexo.

Segundo Ribeiro (2010, p. 105), “a Escola Estruturalista se preocupa com o todo, com a interdependência entre as partes e que faz com que esse todo seja maior do que simplesmente a soma das partes”.

Esse modelo estruturalista tem suma importância, já que passou a valorizar o que ainda não tinha sido abordado nas teorias anteriores: a estrutura informal, observando, assim, as pessoas da organização e o ambiente, analisando as

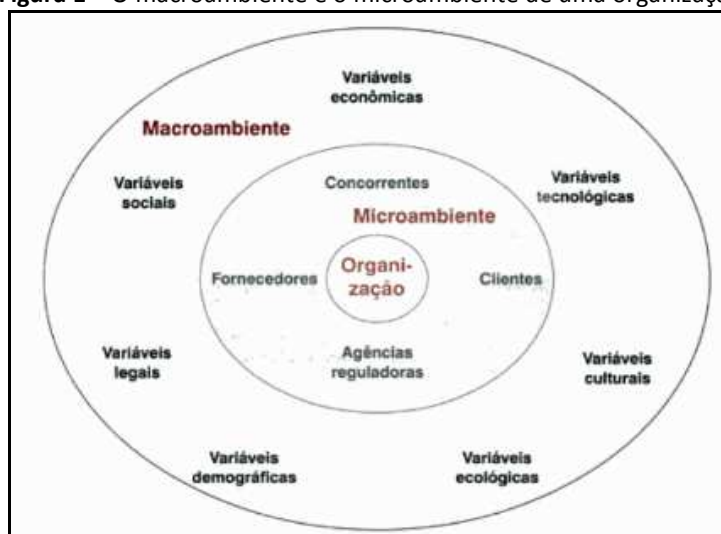
variáveis ambientais. A Teoria Estruturalista tem como características: a adoção de princípios da teoria clássica e da teoria das relações humanas; o conceito de estrutura e fundamentação no estruturalismo; a aceitação da organização formal e da informal; a adesão de tipologias para estudar os diferentes tipos de organização; e foco na análise organizacional e na interorganizacional.

O estruturalismo ampliou o estudo das interações entre os grupos sociais – Teoria das Relações Humanas – para o estudo das interações entre as organizações sociais. Entendeu-se que, assim como os grupos sociais, as organizações também interagem entre si.

Nessa teoria, surgiu a necessidade de visualizar a empresa como uma unidade social complexa, na qual interagem grupos sociais. Ela também traz que a inovação e a mudança são vistas como sinal de vitalidade, pois surgem ideias e atitudes diferentes que se chocam e se contrastam.

E em meio a essa visualização da organização como um todo e a resolução dos conflitos da melhor forma possível, nota-se a existência de dois pontos de vista principais acerca da organização: um mais interno, voltado à compreensão do comportamento da organização mediante os concorrentes, fornecedores e clientes, por exemplo; e outro mais externo, que busca averiguar o impacto da economia, da tecnologia, do meio ambiente, da sociedade, da demanda e oferta, entre outros. Ao cenário interno, dá-se o nome de microambiente, e, ao externo, macroambiente. Assim, a Figura 1, a seguir, apresenta uma representação do macroambiente e o microambiente de uma organização.

Figura 1 – O macroambiente e o microambiente de uma organização



Fonte: Adaptado de Maximiano (2009).

Além da análise dos aspectos externos, a Teoria Estruturalista, com base nas considerações de Maximiano (2009), refere que todas as organizações apresentam duas faces distintas e inter-relacionadas intimamente: a organização formal e a organização informal. Os estruturalistas estudam o relacionamento entre a organização formal e a informal dentro de uma abordagem múltipla. Essa perspectiva ampla e equilibrada que inclui a organização formal e a organização informal conjuntamente, encoraja o desenvolvimento de um estudo não valorativo, nem a favor da administração nem a favor do operário, e amplia o seu campo a fim de incluir todos os elementos da organização.

A estrutura formal, segundo Oliveira (2012), representa a estrutura da organização, ou parte dela, e apresenta a distribuição das responsabilidades e autoridade. Essa estrutura é caracterizada pelo organograma e pelos manuais da organização. Maximiano (2009) divide a estrutura formal em: órgãos, cargos, hierarquia de autoridade, objetivos e planos e tecnologia.

Sobre a organização informal, Bateman e Snell (2000, p. 161) dizem que essas entidades “são dotadas de pessoas que, embora ocupem posições dentro da organização formal e realizem o trabalho através da tecnologia, desenvolvem o que chamamos de organização informal”. Consoante Oliveira (2012), a organização informal representa as relações sociais e pessoais que não são formalmente estabelecidas pela organização.

Diante disso, para melhor entendimento da teoria utilizada, é apresentado, no Quadro 1, um resumo das principais características da Teoria Estruturalista na forma de modelo teórico norteador para este estudo.

Quadro 1 – Modelo norteador da estrutura teórica

CATEGORIAS	
Análise ambiental (microambiente)	Análise ambiental (macroambiente)
Estrutura formal	Estrutura informal

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Bateman e Snell (2000); Maximiano (2009); Oliveira (2012).

Em resumo, a tentativa de conciliação e integração dos conceitos clássicos e humanísticos, a visão crítica do modelo burocrático, a ampliação da abordagem das organizações, envolvendo o contexto ambiental e relações interorganizacionais (variáveis externas), além do redimensionamento das variáveis organizacionais internas (múltipla abordagem estruturalista) e do

avanço à abordagem sistêmica são aspectos que marcaram a teoria administrativa.

Aspectos metodológicos

Para atender aos seus objetivos e finalidades, este trabalho pautou-se por uma pesquisa qualitativa que é o método mais adequado quando se pretende pesquisar aspectos mais profundos do comportamento humano, como percepções, atitudes e julgamentos. Conforme evidencia Flick (2009, p. 25), “de modo diferente da pesquisa quantitativa, os métodos qualitativos consideram a comunicação do pesquisador em campo como parte explícita da produção de conhecimento, em vez de simplesmente encará-la como uma variável a interferir no processo”.

Para que esta pesquisa pudesse ser realizada, adotou-se como desenho de pesquisa o *estudo de caso*. Yin (2003, p. 32) afirma que “um estudo de caso é uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Pautado por um estudo de caso do tipo instrumental, tomou-se como objeto de análise deste estudo a Coopercedro. Esse contexto de estudo de caso se justificou pela necessidade de se conhecer a estrutura dessa organização no panorama das características da Teoria Estruturalista. A escolha pela Coopercedro se deu, em nível amplo, em razão da sua significativa importância econômica e social nos contextos local, regional e nacional e por suas características em relação às coletivistas, já que uma é oriunda de movimentos sociais, e as outras, das estruturas do Estado.

Para obter os resultados desejados do ponto de vista de uma pesquisa, utilizou-se como forma de ter as informações, a realização de entrevistas, a aplicação de questionários, a análise documental e a observação direta. Minayo (2004) reforça que essas técnicas são importantes ao processo de coleta de dados e auxiliam o pesquisador a ter acesso às possíveis respostas que se deseja obter ao longo do processo de investigação.

Quanto às entrevistas, essas foram realizadas com 1 profissional da Coopercedro, no caso o secretário-geral. Além disso, foram aplicados 6 questionários aos membros da organização, quais sejam: presidente, vice-presidente, 1º e 2º tesoureiros e 1º e 2º secretários. É preciso salientar que, ao

todo, a Coopercedro tem 15 profissionais envolvidos em suas atividades administrativas. Portanto, participaram da pesquisa, aproximadamente, 46% dos seus profissionais.

Para a análise documental, foram acessados os seguintes documentos: relatórios institucionais; manual de planejamento estratégico; atas de reuniões; e organograma institucional. Por fim, a observação direta foi efetivada por meio de observação de reuniões internas da cooperativa, de coordenação e de reuniões com equipes.

Diante disso, entendeu-se ter condições de promover a análise das informações obtidas. Conforme Lakatos e Marconi (2001), a análise dos resultados tem como objetivo permitir ao pesquisador o estabelecimento das conclusões. Em sendo assim, durante a realização desse procedimento, adotaram-se algumas técnicas: classificação e categorização e, essencialmente, a análise de conteúdo.

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que pode tornar retráteis e válidas as inferências dos dados referentes ao seu contexto. (BELL, 2008). Constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de um conjunto amplo de respostas.

Para tanto, foi preciso que se criassem categorias de análise. As categorias representam possíveis respostas para sua pergunta, e essas categorias podem ser criadas através dos dados coletados ou podem ser preestabelecidas. Dessa forma, optou-se pela escolha de algumas categorias de análise que pudessem ser investigadas adequadamente. Logo, o Quadro 2 apresenta o conjunto de categorias de análise efetivamente empregado na realização desta pesquisa.

Quadro 2 – Categoria e variáveis de análise

CATEGORIA	VARIÁVEIS
Análise ambiental (microambiente)	1) consumidores; 2) concorrentes; 3) fornecedores; 4) intermediários; e 5) grupos regulamentadores.
Análise ambiental (macroambiente)	1) tecnológicas; 2) político-legais; 3) econômicas; 4) sociais; 5) demográficas; 6) ecológicas.
Estrutura formal	1) divisão do trabalho; 2) especialização; 3) hierarquia; e 4) distribuição da autoridade e responsabilidade.
Estrutura informal	1) comunicação; 2) interação; 3) atitudes e comportamentos; e 4) padrões de liderança.

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Bateman e Snell (2000); Maximiano (2009); Oliveira (2012); Robbins (2000).

Dessa forma, entendeu-se que as correlações entre as categorias permitiram promover informações complementares sobre diferentes aspectos estudados quanto à Teoria Estruturalista.

Resultados

Para a apresentação e análise dos resultados, convém analisar as Tabelas 1, 2, 3 e 4 com as porcentagens das respostas dos questionários aplicados aos membros da diretoria da Coopercedro. Após cada tabela, é feita uma análise das respostas, bem como a transcrição dos resultados da entrevista realizada. Para fins de padronização, as respostas constantes das tabelas foram abreviadas em Discordo Totalmente (DT), Discordo Parcialmente (DP), Concordo Totalmente (CT), Concordo Parcialmente (CP) e Sem Opinião (SO). Inicialmente, a Tabela 1, a seguir, apresenta as respostas referentes à análise microambiental.

Tabela 1 – Análise microambiental

VARIÁVEIS	DT	DP	CT	CP	SO
1.1 A cooperativa busca atender às necessidades dos seus consumidores.	–	-	83,33%	16,67%	–
1.2 A cooperativa faz uma análise dos seus concorrentes.	83,33%	16,67%	–	–	–
1.3 A cooperativa possui uma boa relação com seus fornecedores.	–	-	–	100%	–
1.4 A cooperativa vê vantagem em trabalhar com intermediários de mercado.	–	-	–	–	100%
1.5 A cooperativa tem outros tipos de público de relacionamento e/ou dependência.	–	-	16,67%	–	83,33%

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Ao serem questionados, 83,33% dos membros da Coopercedro demonstram concordar totalmente que a cooperativa procura atender às necessidades dos consumidores. Ainda nesse item de pesquisa, em relação aos consumidores, o entrevistado relata que “não são observadas dificuldades na relação com os clientes, pois segundo a Lei 11.947, as instituições públicas precisam adquirir no mínimo 30% de produtos oriundos de agricultura familiar”.

Segundo a fala desse mesmo entrevistado,

o mercado consumidor de Santa Maria é muito extenso, pois vigora desde primeiro de janeiro 2016 o decreto que obriga os órgãos públicos federais a comprar pelo menos 30% da agricultura familiar. Então o tamanho disso é

muito grande e não tem como atender, pois, envolve as escolas, a UFSM e os quartéis. Como o foco é o mercado institucional, nossa ação se dá em função das instituições que mais podemos atender. Não há seleção de consumidores. O que nós temos feito para tentar aumentar o mercado é estabelecer uma parceria com a rede estadual de cooperativas. Mas isso ainda está apenas na conversa.

Aos membros da cooperativa foi questionado ainda se a Coopercedro faz algum tipo de análise dos concorrentes. As respostas demonstraram que 100% dos respondentes discordam, total ou parcialmente, concluindo, assim, que, em relação aos concorrentes, não há preocupação efetiva com o comportamento dos mesmos. Para o entrevistado,

não é que a gente não se preocupe com o concorrente, é claro que nos preocupamos. A questão é que como atuamos quase que exclusivamente com o mercado institucional, sobra muito pouco da nossa produção para entregar para o varejo.

A terceira pergunta realizada demonstrou que 100% dos membros concordaram parcialmente sobre a existência de uma boa relação entre cooperativa e fornecedor. Os fornecedores da cooperativa são os próprios associados, e o que chamou a atenção foi o fato de que o fornecimento de produtos entre o final do ano de 2015 e maio de 2016 teve uma queda. Isso acarretou certo prejuízo à cooperativa, pois acabou por diminuir a variedade de produtos repassada aos consumidores e, conseqüentemente, isso acabou por reduzir o faturamento. Para o entrevistado,

o principal problema do fornecimento está atrelado à capacidade dos nossos cooperados e às condições climáticas. De setembro de 2015 a maio de 2016 foi um dos piores períodos da história, pois climaticamente foi um desastre, então foi muito ruim e ainda não conseguimos avançar, pois nós tínhamos a perspectiva de fazer algumas coisas e não conseguimos fazer.

Em resposta sobre a variável *intermediários de mercado*, os membros da Coopercedro não souberam opinar sobre as vantagens de se trabalhar com intermediários, até porque, segundo o entrevistado, essas vantagens “são pouco evidentes”. A Coopercedro trabalha com o mercado *Carrefour*, um varejista que pouco viabiliza a ação da cooperativa, mas ajuda o cooperado.

Nós estamos tentando a venda de cinco produtos para o Carrefour. Mas vantagens para a instituição cooperativa não tem, pois na verdade nós viabilizamos a venda para o agricultor, e é mais ou menos isso. Oferecer o produto para alguns mercados isso tem sido feito.

Por fim, com relação aos grupos regulamentadores, foi questionado aos membros da Coopercedro se existiam outros tipos de público de relacionamento ou dependência. Um total de 83,33% não souber opinar sobre a questão.

Do ponto de vista da análise da aplicabilidade da Teoria Estruturalista em relação à questão microambiental, percebeu-se haver pouca relação. Isso pode ser melhor explicado, pois não se percebe grande preocupação por parte da cooperativa em atender aos elementos microambientais. Tal fato se justifica na medida em que a cooperativa é pequena e depende, quase exclusivamente, do mercado institucional. Mas fica evidente a necessidade de uma análise mais profunda – por parte da cooperativa – quanto à influência dessas variáveis sobre sua atividade.

Após a discussão acerca da análise microambiental, a seguir são apresentadas, na Tabela 2 as respostas referentes à análise macroambiental.

Tabela 2 – Análise macroambiental

VARIÁVEIS	DT	DP	CT	CP	SO
2.1 Existe algum critério para analisar o impacto da tecnologia.	16,67%	–	–	–	83,33%
2.2 A cooperativa possui dependência dos programas governamentais (PAA e PNAE). ¹	–	–	100%	–	–
2.3 A cooperativa sofreu impacto com a conjuntura econômica.	–	–	33,33%	66,67%	–
2.4 A cooperativa atende às questões legais impactantes na sua atividade.	–	–	83,33%	16,67%	–
2.5 A cooperativa tem algum tipo de dependência de questões socioculturais.	–	–	–	–	100%
2.6 A cooperativa tem algum tipo de dependência de questões demográficas.	–	–	–	–	100%
2.7 A cooperativa preocupa-se com a questão ambiental.	–	–	83,33%	16,67%	–

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

A respeito da pergunta do questionário sobre a existência de algum tipo de análise do impacto da tecnologia, 16,67% discordaram, e 83,33% não souberam opinar. Analisando o questionamento sobre a tecnologia utilizada na cooperativa, avaliou-se o fato de haver alguma orientação para os cooperados sobre novas técnicas de produção, métodos de trabalho ou, ainda, se utilizam alguma tecnologia com relação às questões climáticas. Percebeu-se, claramente, que a Coopercedro não utilizava qualquer tipo de tecnologia. Conclui-se isso com

¹ Programa Nacional de Alimentação Escolar.

as seguintes falas do entrevistado, uma vez que o mesmo afirmou que “não temos uma forma extraordinária de tecnologia, porque Santa Maria tem uma característica diferente, os agricultores são bastante resistentes devido à sua cultura”. O que chama a atenção, nesse caso, é a pouca preocupação por parte da cooperativa em criar meios para incentivar os cooperados a implementar formas de utilização da tecnologia nos seus processos de produção. Nesse caso, verifica-se a necessidade de investir em treinamentos na área da tecnologia, associados a técnicas e processos de produção.

Questionados sobre a dependência da Coopercedro de programas governamentais, no campo da variável político-legal, verificou-se que 100% dos respondentes concordaram, totalmente, que existe essa dependência. Constatou-se uma preocupação e também a procura por alternativas, caso os programas deixem de existir. Quanto à questões legais que impactam a atividade da Cooperativa, 83,33% concordaram totalmente que ela atende à legislação a ser cumprida, enquanto 16,67% concordam parcialmente.

No tocante à questão política e à dependência dos programas de políticas públicas criadas pelo governo federal, o entrevistado apontou que

o PAA e o PNAE são fontes fundamentais da cooperativa. Isso é necessário, pois do ponto de vista do setor financeiro, sem a participação nesses programas a cooperativa passaria por problemas enormes uma vez que hoje a receita gira em torno desses programas.

Questionou-se, ainda, sobre a relação de dependência da Cooperativa desses programas governamentais e as estratégias que seriam utilizadas caso esses programas venham a acabar. Em suma, a cooperativa ainda não possui um plano estratégico definido no caso de esses programas virem a acabar, mas é notória a dependência deles. Isso é esclarecido pela fala do entrevistado:

Acredito que o programa PNAE não vem a acabar uma vez que seus resultados são muito bons e é consolidado. Já o PAA é diferente, a doação simultânea está indo para seu encerramento. E o mercado institucional é uma questão muito de visão de gestão pública, se o próximo presidente quiser dar um canetaço e anular o que existe, ele pode. Porém isso vai depender da pressão da agricultura familiar em manter.

Com relação à conjuntura econômica, 33,33% dos respondentes concordaram totalmente que a cooperativa sofreu impacto com essa variável, e os outros 66,67% concordaram parcialmente. No tocante à questão econômica,

foi questionado também se a questão econômica atual apresenta fatores que afetam as atividades da cooperativa fazendo com que ela tenha que adotar estratégias diferenciadas para que os riscos não se tornem ameaças e acarretem prejuízos a todos. Porém, se observou- o contrário, pela fala do entrevistado, uma vez que afirmou que

o impacto que a Cooperativa tem não é pela crise e sim por outros problemas, pois ela não se ateve ao que deveria ter sido acompanhado. As dificuldades na maioria das vezes não são questões externas e sim internas (como gestão). Claro que o meio externo, inclusive o econômico, influencia, principalmente como a diminuição dos recursos do PNAE e do “Mais Educação”, e isso afeta diretamente. Mas se a cooperativa tivesse tomado as ações e as medidas necessárias, ela não estava assim com as dificuldades que tem hoje.

Com relação à quinta pergunta, 100% dos questionados não souberam opinar se existe algum tipo de dependência nas questões socioculturais. Percebeu-se haver uma dificuldade por parte da cooperativa com relação ao entendimento apropriado do impacto dessa variável, demonstrando, claramente, que há certo desconhecimento com relação a isso. Conforme o entrevistado, “o interesse por esta questão é mínimo porque a cooperativa não consegue fazer isso”. Tal afirmação deixa claro o que foi apontado anteriormente e destaca que a Coopercedro precisa dar atenção a essa variável macroambiental, pois, como trabalha com o fornecimento de alimento, cada vez mais, o comportamento dos consumidores está se voltando a uma preocupação com alimentos sempre limpos.

Nesse caso, é importante que a Coopercedro invista em capacitação dos seus cooperados, para que se crie uma consciência em relação a essas novas demandas, pois se deve compreender a visão das pessoas sobre si mesmas, os outros, as organizações, sobre a sociedade, a natureza e universo. Os produtos a serem oferecidos pelas organizações devem, além de corresponder aos valores principais e secundários da sociedade, atender às tendências comportamentais.

Em relação à variável *demográfica*, foi observado que 100% dos membros não souberam opinar. Porém, a entrevista deixa evidente que o ponto central de influência dessa variável ficou em definir o ponto geográfico de localização da cooperativa. Isso porque há evidente relação entre a localização da cooperativa e onde está o seu mercado de atuação. Conforme o entrevistado, “nossa localização é em Santa Maria porque nosso mercado está aqui, por isso é mais

lógico que fosse pensado dessa forma”. Além disso, o ponto onde ela está localizada é cedido pela Prefeitura de Santa Maria.

Em relação à variável física, foi identificado que dos questionados, 83,33% concordam totalmente com a preocupação da cooperativa em relação ao meio ambiente, uma vez que ela tem destinação para as sobras de produtos não utilizadas. Analisando a variável *ecológica*, a qual se refere ao ambiente natural de atuação e consciência da preservação, questionou-se sobre as preocupações da cooperativa com o meio ambiente, e, segundo o respondente, “a cooperativa produz pouco lixo. E também não há muitas sobras. Mas temos a consciência e grande preocupação com o meio ambiente”. Além disso, ainda no mérito da variável ecológica, foi perguntado sobre a destinação dos produtos que não são comercializados. Para o entrevistado “os produtos que não servem para comercialização, voltam às propriedades rurais para virar adubo”.

Do ponto de vista *macroambiental*, fica evidente a grande influência sobre a Coopercedro. Porém, quando se analisam essas questões, fica claro o desconhecimento por parte da cooperativa quanto ao impacto dessas variáveis e de como trabalhar para aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças. O que fica explicitado é que, do ponto de vista da aplicabilidade da Teoria Estruturalista, é que os fatores apontados como importantes para a cooperativa são claramente percebidos. O que é negligenciado é a maneira como a cooperativa responde a esses fatores. Diante disso, conclui-se que a Teoria Estruturalista impõe influências sobre a cooperativa, mas não são observadas ações efetivas por parte da cooperativa, para atender a essas questões. A contribuição a ser feita, aqui, apoia-se na ideia da necessidade de cursos de capacitação tanto para os gestores como para os cooperados no sentido de criar uma consciência gerencial para essas questões e, ainda, dar a devida sustentação à construção de um plano de ação que dê o aporte necessário à adequação da gestão da cooperativa diante desses fatores.

Finalizada a questão da análise ambiental, o processo (ponto de discussão) direciona-se para compreender a estrutura formal e a estrutura informal da Coopercedro, de modo a permitir o confronto com questões discutidas pela Teoria Estruturalista. A seguir, é apresentada a Tabela 3 com as respostas dos questionários aplicados aos membros da diretoria da Coopercedro, referentes à Estrutura Formal.

Tabela 3 – Estrutura formal

VARIÁVEIS	DT	DP	CT	CP	SO
3.1 Há uma definição clara sobre a divisão do trabalho na cooperativa.	–	–	16,67%	83,33%	–
3.2 Existem critérios definidos para incentivar a especialização na cooperativa.	16,67%	–	–	–	83,33%
3.3 A hierarquia está claramente definida na estrutura da cooperativa.	–	–	–	100%	–
3.4 Há distribuição da autoridade e responsabilidade dentro da cooperativa.	–	–	–	100%	–

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Analizando a divisão do trabalho na cooperativa, observa-se que essa se apresenta para seus membros, pois 83,33% concordaram parcialmente. Do ponto de vista da divisão do trabalho, constatou-se que essa questão é atendida parcialmente pela cooperativa, uma vez que cada profissional sabe o que tem que fazer, mas isso não está formalizado, ou seja, os profissionais da cooperativa têm clareza acerca de suas atribuições e responsabilidades, mas não há um documento institucional que deixe explícita tal questão.

Além disso, questionou-se sobre a divisão do trabalho e o fato de a cooperativa possuir a descrição clara dos cargos e funções. Percebeu-se, também, que isso não está claro em seu organograma, ou seja, não há evidência da existência de divisão de cargos e tarefas de maneira formal. O que foi percebido é que ditas atividades são identificadas pelas pessoas, mas não há formalização nisso. Podem-se verificar essas conclusões na fala de um entrevistado.

Ela tem, mas não funciona como deveria funcionar. E motivos para não funcionar têm vários, como sendo um problema da gestão mesmo. Um funcionário que atuava no depósito cuidando disso saiu, e aí eu assumi uma parte e outro colega assumiu outra parte. Então nós estamos tentando dividir isso, compartilhar, pois quando um não pode fazer o outro faz.

Outro questionamento versou sobre os *incentivos para especialização* dos funcionários da cooperativa. Nesse item, 83,33% não souberam opinar, e 16,67% discordaram totalmente, apresentando um posicionamento negativo da cooperativa para esses incentivos.

Nesse caso, observa-se que a busca por treinamentos deve ser considerada, uma vez que a realização de treinamentos incute no colaborador, além do aperfeiçoamento dos conhecimentos, habilidades e atitudes

desenvolvidas no meio corporativo, a consciência do papel que deve ser desempenhado, pois tudo isto requer uma postura profissional, consciente e responsável. No caso da Coopercedro, a mesma faz pouco ou nenhum investimento em treinamentos para seus associados e colaboradores, pois a maioria aprende com a prática e o tempo. A fala, a seguir, deixa evidente tal questão.

A cooperativa se preocupa muito pouco com isso. Os investimentos quase não existem e quando tem algo, é muito pequeno. Só para dar um exemplo há um bom tempo atrás foi feito um curso para uma pessoa que trabalhava aqui, que fez um curso de *Excel*. No mais, não temos uma política voltada para o treinamento.

Outros dois questionamentos postos discutiram se a hierarquia está claramente definida e se há distribuição de autoridade e responsabilidades. Nos dois questionamentos, 100% das pessoas concordaram parcialmente. Um dos pontos é que as decisões tomadas na cooperativa normalmente estão centradas nos diretores, mas isso não atende a certo grau de rigor, pois, quando os diretores não estão presentes, outros tomam as decisões. Isso pode ser verificado no depoimento a seguir.

As decisões são tomadas só pela diretoria, muitas vezes nem pela diretoria, é por quem tá aqui dia a dia, por mim ou por outros. Em alguns casos tenta-se resolver na base, mas se ninguém resolve se fala com o presidente.

Além disso, pelas conversas, pôde-se perceber que não existe nenhuma divisão de níveis, e todos realizam um pouco de cada tarefa com certa autonomia. A fala, a seguir, evidencia esse ponto.

Como temos uma estrutura administrativa pequena, fazemos isso tudo meio junto. Quem coordena tudo é o presidente, fazendo isso de uma forma boa. Essa divisão em níveis não tem aqui, o que temos mais claro é uma divisão das funções, onde as pessoas sabem o que tem que fazer, sendo isso tudo meio informal.

Analisando a estrutura formal, observa-se pouca aplicabilidade da teoria estudada. Tal afirmação se justifica, principalmente, pelo fato de a cooperativa ter uma estrutura administrativa pequena. Isso, aliado a algumas questões de gestão, demonstrou, ao longo do processo de investigação, que a questão da estrutura formal não é percebida na cooperativa, em se tratando da Teoria Estruturalista.

Por fim, são apresentadas na Tabela 4 as respostas aos questionários aplicados aos membros da diretoria da Coopercedro, referentes à estrutura informal.

Tabela 4 – Estrutura informal

VARIÁVEIS	DT	DP	CT	CP	SO
4.1 Existe um processo de comunicação formalmente definido pela cooperativa.	16,67%	–	83,33%	–	–
4.2 Existe interação evidente entre os cooperados.	–	–	–	100%	–
4.3 Os profissionais da cooperativa têm atitudes e comportamentos esperados.	–	–	–	100%	–
4.4 A cooperativa possui ações de incentivo à atuação e formação de lideranças.	16,67%	–	–	–	83,33%

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

A respeito do processo de *comunicação formal*, 83,33% concordam totalmente que há esse canal de comunicação, e 16,67% discordaram totalmente, afirmando não haver uma comunicação formal. Quando questionado sobre a comunicação informal, o entrevistado afirma que, seguidamente, ocorrem falhas.

A maneira que a gente se comunica internamente dá margem para muitos erros, e isso é uma coisa que incomoda diariamente, principalmente porque gera alguns problemas. Por exemplo, eu vou no mercado tirar a nota e depois eles me entregam quando eles querem, mas isso não pode ocorrer, pois se eu tirei a nota é porque eu entreguei o produto.

Notou-se, também, que, na cooperativa estudada, há uma mistura entre a comunicação formal e a informal, ou seja, a cooperativa sabe o que deve comunicar e como fazê-lo, mas os processos de comunicação carecem de uma organização mais apropriada às rotinas da cooperativa.

Um segundo item analisado na estrutura informal, procurou investigar a *existência de interação* entre os cooperados. No que se refere a esse item, 100% dos cooperados concordaram parcialmente com esse questionamento. Isso mostrou que há uma boa relação de convívio entre os mesmos. A fala, a seguir, explicita tal resultado.

Apesar de sermos uma cooperativa pequena, temos um grau de interação bastante grande. Acho que isso se deve ao fato de trabalharmos muito pela resolução de problemas do dia-a-dia. Mesmo que haja falta de clareza em

alguns processos, a interação de todos é evidente, pois somos uma equipe de verdade.

Tendo em consideração as atitudes e os comportamentos esperados pelos profissionais da cooperativa, 100% concordaram parcialmente. Identifica-se que há melhorias a serem feitas nesse meio de interação, na comunicação e nos comportamentos.

Um profissional de uma cooperativa precisa saber lidar com pessoas, pois deve agir com naturalidade às pressões do dia-a-dia, tendo que ser flexível e precisa saber reagir rapidamente a mudanças. Quanto as atitudes e comportamentos esperados, temos que mostrar para todos que queremos profissionais que saibam que teremos cobranças e pressão por um lado, e situações positivas dentro da cooperativa. E precisamos estar preparadas para reagir a estas situações da melhor forma possível.

Por fim, quanto ao incentivo à *formação de lideranças*, 83,33% não souberam opinar sobre essa questão, e 16,67% discordaram totalmente. Tal ponte é explicada, pois esse é um desafio das cooperativas, que trata da formação de lideranças. Na Coopercedro, esse ponto é uma fragilidade, pois se observa a dificuldade para criar meios para formar novas lideranças. A fala, a seguir, retrata esse ponto.

Nós percebemos que sem a liderança, a cooperativa acaba se transformando numa confusão de pessoas e máquinas. Eu entendo que a liderança deve servir para fomentar a responsabilidade, o espírito de equipe e o desenvolvimento das pessoas. Porém isso é no papel, porque na prática temos muitas dificuldades para formar novas lideranças.

Uma dificuldade percebida para a formação de lideranças está na baixa participação nas assembleias. O entrevistado revelou que “[...] a participação e envolvimento dos associados é maior quando se trata de um assunto que conseguem debater e discutir, mas para isso é necessário oferecer algo para que as pessoas participem, como um almoço.”. Além disso, o mesmo complementa que

essa é a realidade nas assembleias, pois o número de participantes é pequeno o que dificulta a formação de novos líderes. Eu queria que fosse muito maior a participação dos associados, porque dessa forma haveria mais discussões e poderiam trabalhar melhor para o surgimento de novas lideranças.

Com base nesses apontamentos, conclui-se que esse item pesquisado tem aplicabilidade relativa sob o ponto de vista da Teoria Estruturalista, pois algumas das variáveis estudadas são de pouca percepção na cooperativa.

De forma geral, notou-se a existência de alguns pontos que convergem no atendimento dos princípios da teoria em estudo, mas outros, como é o caso da formação de novos líderes, ainda requerem mais alinhamento ao que preconiza tal teoria. Diante dos apontamentos feitos, ficam evidentes os desafios enfrentados pelas organizações que cuidam da agricultura familiar no que tange à gestão. Por isso, cada vez mais, essas devem ser vistas e administradas como uma organização (empresa), respeitando sua ideologia e seus valores, na forma de organização cooperativa. Qualquer organização precisa ser financeiramente sustentável para garantir a sobrevivência e a prosperidade, e isso vale tanto para propriedades familiares quanto para patronais. Portanto, o conceito de gestão pode e deve ser aplicado cada vez mais na atividade agrícola familiar.

Por fim, como contribuição, é preciso que os gestores cooperativos ligados à agricultura familiar reconheçam que um processo de gestão envolve pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, liderança, inovação, busca por resultados, conhecimento do mercado, parceria, enfim, envolve um conjunto de características que determinam a gestão. No entanto, aplicar esses conceitos na agricultura familiar é algo um tanto desafiador, porém possível. Dependerá de como for desenvolvido.

Conclusão

Este artigo procurou se concentrar em compreender a dinâmica de uma cooperativa, analisando sua estrutura interna e a interação com o contexto onde atua, pela ótica da Teoria Estruturalista.

Conforme questionamentos feitos, no que diz respeito aos resultados das análises macro e microambiental e suas respectivas variáveis, constatou-se pouca aplicabilidade da Teoria Estruturalista. Isso pode ser mais bem-explicado, pois se observou que a Coopercedro carece de uma análise mais ampla das influências das variáveis ambientais e de como responder às oportunidades e ameaças que emergem desses dois contextos, uma vez que, na prática, isso ficou pouco perceptível.

Já do ponto de vista da análise das estruturas formal e informal, foi possível identificar um alinhamento parcial entre os princípios dessa teoria e as práticas observadas na cooperativa.

Em sendo assim, conclui-se que a presente pesquisa abordou um tema ainda pouco difundido em estudos cooperativistas, mas de extrema importância às mesmas. Considera-se, assim, que esse assunto não deve ser ignorado nas discussões das classes acadêmicas e profissionais relacionadas ao meio cooperativo.

Referências

ANNIBELI, M. B. **A ordem econômica brasileira e o cooperativismo**. 2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31919-37252-1-PB.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

ANDRADE, R. O. B. de. **Estratégias de gestão: processos e funções do administrador**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. **Administração: construindo a vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BELL, J. **Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

COOPERCEDRO. **Histórico Coopercedro**. Disponível em: <<http://coopercedro.wix.com/home#!historico/c235v>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009.

GARCIA, F. C.; BRONZO, M. **As bases epistemológicas do pensamento administrativo convencional e a crítica à teoria das organizações**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2000/2000_ENEO2.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2016.

HOLYOAKE, G. J. **Os 28 tecelões de Rochdale**. Porto Alegre: WS Editor, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2001.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

OLIVEIRA, D. **Teoria geral da administração: uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

OCB. **Sete linhas que orientam o cooperativismo**. Disponível em: <http://www.ocb.org.br/site/ramos/producao_conceito.asp>. Acesso em 24 maio 2017.

_____. **Conceitos e princípios fundamentais.** Disponível em:
<http://www.ocb.org.br/site/ramos/producao_conceito.asp>. Acesso em: 24 maio 2017.

PERIUS, V. F. Sociedades cooperativas. In: KRUEGER, G.; MIRANDA, A. B. (Coord.). **Comentários à legislação das sociedades cooperativas.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2007.

RIBEIRO, A. L. **Teorias da administração.** São Paulo: Saraiva, 2010.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2005.

Aspectos ambientais do desenvolvimento no Brasil: Pagamento por Serviços Ambientais como forma de reduzir as externalidades

Environmental aspects of development in Brazil: Payment for Environmental Services as a way to reduce externalities

Graciela Marchi*
Patrícia de Oliveira Viecezorek**

Resumo: O desenvolvimento econômico, bem como a pobreza urbana são causas de degradação ambiental. O desenvolvimento econômico é uma das causas, pois o mercado não tem uma visão social e visa sempre ao lucro em suas atividades. Já a pobreza urbana interfere diretamente no ambiente e no meio urbano em virtude de condições socioeconômicas insatisfatórias causadas pela falta de saneamento básico e de coleta de lixo, por exemplo. Em sendo assim, necessária é uma análise acerca do princípio do protetor-recebedor, que visa à compensação financeira pelas práticas protecionistas que favoreçam o meio ambiente, bem como ao Pagamento por Serviços Ambientais prestados como política público-ambiental visando à redução do impacto ambiental tendo em vista a finitude dos recursos naturais.

Palavras-chave: Impacto ambiental. Pobreza urbana. Tutela ambiental. Princípio do protetor-recebedor. Pagamento por Serviços Ambientais.

Abstract: Economic development as well as urban poverty are causes of environmental degradation. Economic development is one of the causes because the market does not have a social vision and always aims at profit in its activities. Urban poverty interferes directly with the environment and the urban environment due to unsatisfactory socioeconomic conditions caused by lack of basic sanitation and garbage collection. Therefore, it is necessary to analyze the principle of the protector-receiver, which seeks financial compensation for the protectionist practices that favor the environment as well as the Payment for Environmental Services rendered as environmental public policy aimed at reducing the environmental impact considering the finitude of the natural resources.

* Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Egressa da Escola da Ajuris. Egressa da Escola Superior do Ministério Público. Egressa da Escola Superior da Magistratura Federal. Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal (Esmafe). Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), na modalidade não regular. Advogada na UCS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3848538281452889>. E-mail: gracimv@gmail.com e gmarchi1@ucs.br

** Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Direito Civil Aplicado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Processo Civil e Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), na modalidade não regular. Participante do grupo de pesquisa “Metamorfose Jurídica”, vinculado ao Centro de Ciências Jurídicas e ao Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogada. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5848151867470844>. E-mail: patriciaviecezorek@hotmail.com.

Keywords: Environmental impact. Urban poverty. Environmental protection. Principle of protector-receiver. Payment for Environmental Services.

Introdução

O objetivo fundamental deste trabalho é realizar uma análise acerca da viabilidade de implantação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como forma de reduzir as externalidades. Para a referida análise, é necessário apreciar a efetividade da tutela ambiental em face de um sistema capitalista que visa, diretamente, ao lucro.

Entre os princípios do Direito Ambiental, objetiva-se analisar se o princípio do protetor-recebedor estimula a participação da sociedade na preservação de recursos naturais. Além disso, fundamental é analisar a possibilidade de monetarização dos recursos ambientais em virtude da prestação de serviços ambientais remunerados.

Diante da obrigação legal e conjunta de dar proteção ao meio ambiente por parte do Poder Público e da coletividade, busca-se analisar se, em sendo um dever do cidadão, esse não deveria prestar o serviço ambiental de forma gratuita, visando a preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações.

Impactos ambientais causados pelo desenvolvimento econômico: uma análise histórica

O Direito Econômico surgiu com a Revolução Francesa, haja vista que, dentre os princípios dessa revolução, está a liberdade de iniciativa econômica. Para Derani, o

Direito Econômico é a normatização da política econômica como meio de dirigir, implementar, organizar e coordenar práticas econômicas, tendo em vista uma finalidade ou várias e procurando compatibilizar fins conflituosos dentro de uma orientação macroeconômica. (1997, p. 57).

O Direito Econômico busca a ordenação dos comportamentos. A ordem econômica está fundamentada na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e em leis ordinárias. Assim, “a plasticidade das normas que dispõem sobre a ordem econômica assegura a inserção no âmbito jurídico dos tratamentos das tensões e divergências sociais”. (DERANI, 1997, p. 58). Verifica-se que o Direito Econômico se ajusta, constantemente, de acordo com a evolução da sociedade. O mercado

não tem uma visão social e visa sempre ao lucro. Em virtude disso, o “direito econômico como tradução do que há de expresso ou latente numa sociedade não desenrola uma rota sem conflitos”. (DERANI, 1997, p. 66). O Direito Econômico não busca a paz, mas o desenvolvimento.

Os problemas ambientais são considerados resultados inevitáveis do processo de crescimento econômico das economias industriais avançadas. Os institucionalistas aceitavam um enfoque que incorpora a noção de custos sociais de contaminação e insistem na importância dos pressupostos ecológicos do sistema econômico. (GULLO, 2010, p. 14).

Sempre que se fala em crescimento econômico, deve-se associá-lo a uma política ambiental exequível. “Para isto, a economia deve voltar aos seus pressupostos sociais e abandonar qualquer pretensão por uma ciência exata.” (DERANI, 1997, p. 68).

O desenvolvimento econômico causa diversos impactos ambientais, em virtude da extração de recursos ambientais, que são finitos. “Até o final da década de 1970, o impacto ambiental do desenvolvimento econômico brasileiro foi negligenciado tanto pelos formuladores da política econômica quanto pelos acadêmicos”. (BAER, 2002, p. 399). Gullo refere que

no campo das ciências econômicas, tem-se a economia ambiental, que trata a questão ambiental sob a ótica da economia neoclássica, ou seja, discute a inclusão do meio ambiente, utilizando-se do instrumental neoclássico, mais exatamente da análise marginal, da análise custo/benefício. (2010, p. 18).

Nesse passo, relevante é fazer-se uma análise acerca dos impactos ambientais causados pelo desenvolvimento econômico. Segundo Baer (2002, p. 400), “os impactos ambientais são causados, principalmente pela pobreza, pelo desenvolvimento agrícola brasileiro e pelo desmatamento da Amazônia”.

Ao se analisar historicamente a influência da expansão econômica sobre o meio ambiente, percebe-se que ela iniciou na época do Brasil colonial, período em que os recursos naturais eram explorados de maneira desenfreada. Assim, a exploração iniciou com o pau-brasil, mas, segundo Baer, “teve um impacto reduzido sobre o meio ambiente, pois era muito limitado em relação às grandes áreas cobertas por florestas”. (2002, p. 400).

Posteriormente ao pau-brasil, teve início a exportação do ouro. Baer ensina que

o ciclo de exportação do ouro, que mudou o centro das atividades econômicas para o Brasil central (especialmente onde hoje se encontra o Estado de Minas Gerais), também causou efeitos negativos sobre o meio ambiente. As florestas dessa região foram derrubadas, já que eram a única fonte de energia e a agricultura de derrubadas e queimadas avançou pelas regiões vizinhas que eram fontes de alimento para as minas de ouro. (2002, p. 400).

O Brasil adotou um comportamento que desconsiderou, totalmente, o meio ambiente, seja por meio da agricultura, seja por meio da exploração de recursos naturais. Posteriormente, com o início da industrialização, houve um aumento substancial da poluição, em virtude do grande número de indústrias instaladas, principalmente, no centro-sul do Brasil.

A poluição não foi combatida pelo governo. Conforme Baer (2002, p. 402), “o governo estava tão interessado no estímulo aos novos investimentos industriais que qualquer preocupação específica com o tema teria parecido prejudicial a tais esforços”. Outro fator que também desencadeou o aumento da poluição foi o crescimento da população urbano-brasileira, bem como a falta de estrutura.

O desenvolvimento urbano em desequilíbrio faz com que a população menos favorecida acabe se concentrando em um espaço urbano inadequado e em virtude disso degrade o ambiente desses locais que, na maioria das vezes, não são próprios para a habitação. Assim, para Baer:

por estarem frequentemente localizadas em locais ilegais e/ou fora das áreas regularmente zoneadas pelos governantes, as favelas possuem uma infraestrutura precária como ruas e sistemas de drenagem, água encanada imprópria ou inexistente, serviços de esgoto, coleta de lixo, etc. (BAER, 2002. p. 411).

Em sendo assim, resta clara a influência direta que a utilização dos espaços urbanos, de forma inadequada, gera no meio ambiente, ou seja, a utilização de áreas não zoneadas é um fator importante de degradação ambiental.

A influência da pobreza urbana na degradação ambiental

A pobreza não pode ser facilmente definida. Ela está relacionada a múltiplos fatores: à baixa renda, ao analfabetismo, ao baixo nível de instrução, a doenças e até mesmo à degradação ambiental. Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 22) lembra que “pobreza refere-se a situações de carência em que os

indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico”.

Assim, se pode dizer que a pobreza priva, de certa forma, a liberdade dos indivíduos. Para Sen

existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacitações básicas, e não apenas como baixa renda. A privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências. (2000, p. 35).

O impacto ambiental é desigual entre pobres e ricos e isso, geralmente, afeta mais profundamente os menos favorecidos, haja vista que esses dependem mais dos recursos naturais, por possuírem menos condições financeiras e menos proteção contra os efeitos causados pela degradação ambiental. Os ricos contribuem, de fato, para o aquecimento mundial de diversas formas, mas, principalmente, pelo consumo exagerado de produtos não renováveis. Para Jehan e Umana (2003, p. 61) “são eles que degradam os bens globais, fazendo com que os recursos se tornem escassos para os pobres”. Eles acrescentam, ainda, que “os pobres tornam-se vítimas dos níveis e dos padrões de consumo dos ricos”. (p. 61).

Os cidadãos com condições socioeconômicas insatisfatórias vivem com pouca qualidade de vida e estão mais sujeitos a doenças, tendo em vista a falta de saneamento básico e a contaminação da água. Segundo Acselrad,

[...] os pobres estão mais expostos aos riscos decorrentes da localização de suas residências, da vulnerabilidade destas moradias a enchentes, desmoronamentos e à ação de esgotos a céu aberto. Há consequentemente forte correlação entre indicadores de pobreza e a ocorrência de doenças associadas à poluição por ausência de água e esgotamento sanitário ou por lançamento de rejeitos sólidos, emissões líquidas e gasosas de origem industrial. Esta desigualdade resulta, em grande parte, da vigência de mecanismos de privatização do uso dos recursos ambientais coletivos – água, ar e solos. (2002, p. 1).

Assim, restou evidente a relação direta da pobreza com o meio ambiente, ou seja, que a interação dos pobres com o meio ambiente se dá, principalmente, através da falta de saneamento básico e da coleta de lixo. No entanto, os mais favorecidos ainda continuam degradando mais o ambiente, seja por meio da utilização de veículos, seja pelo alto consumo de produtos não renováveis.

Muito embora a economia tenha crescido, os pobres continuam residindo em moradias totalmente inadequadas, em locais que não são próprios à habitação e, em sua grande maioria, sem saneamento básico. Na visão de Baer, os menos favorecidos “são causas e vítimas da degradação ambiental”. (2002, p. 412).

O meio ambiente e a saúde pública dependem, diretamente, de serviços essenciais como: saneamento básico, coleta de lixo, água potável, entre outros. A desigualdade socioeconômica, a urbanização inadequada e a falta de cuidados com os recursos naturais por parte das indústrias são fatores determinantes para o desequilíbrio ecológico. Young e Lustosa pontuam que:

o crescimento econômico acentuou ainda mais as disparidades de renda e riqueza entre as classes sociais da América Latina – as camadas mais abastadas da sociedade prosperam mais que a maior parte da população, que possuía baixos rendimentos sem a participação igualitária dos frutos do crescimento. (YOUNG; LUSTOSA, 2001, p. 231).

Isso se dá pelo fato de os menos favorecidos consumirem apenas os bens necessários à subsistência enquanto os mais ricos consomem mais bens e esses com mais emissão de poluentes. Rech e Altmann entendem que

o Estado não tem uma política urbanística para os pobres, que envolva a iniciativa privada, porque os zoneamentos habitacionais apenas contemplam os ricos, ficando os pobres à espera de políticas públicas que nunca acontecem de forma a atender ao universo de problemas sociais, assim como o Estado não tem uma política eficiente de preservação ambiental. Ocorre que, numa democracia capitalista, tudo é motivado por compensações políticas e econômicas. (2009, p. 190).

A pobreza interfere diretamente no ambiente e no meio urbano. Isso se dá, principalmente, em virtude do crescimento desenfreado das cidades, o qual não leva em consideração o meio ambiente, no que diz respeito à sua proteção.

Tutela ambiental: como torná-la efetiva

O principal desafio no que se refere à tutela ambiental é sua efetividade diante de um sistema capitalista que visa, diretamente, ao lucro. Muito embora o Estado tenha buscado preservar o meio ambiente das mais diversas formas, em nome da função social da propriedade, isso não se mostra totalmente eficaz à tutela do ambiente.

Muitas vezes, é necessário recorrer aos princípios do Direito Ambiental numa tentativa de encontrar soluções para a efetividade da tutela do ambiente. Diante da dificuldade da população de preservar e conservar os recursos naturais objetivando o equilíbrio ecológico, passou-se a aplicar o princípio do poluidor-pagador, princípio esse com origem econômica. Tal princípio objetiva inibir a degradação ambiental onerando o causador do dano.

No entanto, tal princípio não resolveu, por si só, o problema da degradação ambiental. Há algum tempo, surgiu novo princípio: o do protetor-recebedor, que busca valorizar os cidadãos que protegem o ambiente. Rech e Altmann frisam

que o princípio do protetor-recebedor busca o pagamento por serviços ambientais como uma forma mais eficaz de multiplicar agentes motivados a preservar a natureza, para que ela continue prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana. (2009, p. 183).

Com esse princípio, o Estado objetiva deixar a preservação ambiental a cargo dos cidadãos, remunerando-os, para isso. No entanto, se deve considerar que, muito embora a sociedade civil também tenha o dever de zelar pelo ambiente, a obrigação do Estado não resta descaracterizada. Para Furlan: “o princípio do protetor-recebedor está relacionado ao princípio da participação, na medida em que, ao estimular um comportamento social útil, incentiva-se uma maior participação da sociedade”. (2010, p. 213).

Considerando-se que o Estado regula a atividade econômica, pode esse valorar as atividades essenciais que visam a inibir ou evitar a degradação ambiental.

Para Sarlet:

o Estado socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. (2010, p. 22).

Visando a uma melhor interação entre economia e meio ambiente e objetivando uma tutela ambiental efetiva, diversos autores propõem alternativas variadas para dirimir essa questão. Derani destaca que

é possível visualizar dois modos de tratamento pelo ordenamento jurídico da relação economia e meio ambiente. Um enfoque instrumental e outro estrutural. Dentro da perspectiva instrumental, encontram-se as normas que apontam para a necessidade de novas tecnologias visando uma

produção limpa e uma otimização da produção agrícola, dando ensejo a um novo ramo da indústria: o da indústria da proteção ambiental. (1997, p. 85).

Isso significa que é necessária uma política econômica voltada não somente ao consumo e ao lucro, mas comprometida com o meio ambiente, ou seja, deve haver uma interação “sustentável” entre o Direito Econômico e o Direito Ambiental. Derani (1997, p. 85) acrescenta: “Sob um aspecto estrutural são enfocadas as políticas ambientais destinadas a garantir a manutenção de recursos naturais exigidos para a continuidade da produção econômica”.

Assim, a qualidade de vida é, também, parte integrante do processo de produção. A política econômica não deve desconsiderar a relação entre produção e meio ambiente. Derani afirma que “o direito tem a indispensável tarefa de procurar fazer da vida em comunidade a realidade do ‘bem-comum’”. (DERANI, 1997, p. 89).

Assim, visando a equacionar o crescente consumo dos recursos naturais e objetivando uma qualidade de vida sem prejudicar o processo produtivo buscou “a economia ambiental incorporar ao mercado o meio ambiente, adotando a teoria da extensão do mercado”, de Ronald Coase. (DERANI, 1997, p. 107).

A partir do momento em que deseconomias externas foram identificadas, foram incorporadas à economia a Teoria de Pigou e a de Coase. Derani escreveu:

Em Coase é encontrado o pensamento categórico: tudo que não pertence a ninguém é usado por todos e cuidado por ninguém. Daí sua proposta consistir em transformar tudo que for de propriedade comum em direito de propriedade individual (Property rights). (1997, p. 108).

Para Pigou (apud DERANI, 1997, p. 108) a alocação perfeita de fatores não é possível, haja vista o mercado não transportar todas as informações necessárias para a referida alocação. Pigou chama de “deseconomias externas os efeitos sociais danosos da produção privada, e de economias externas os efeitos de aumento de bem-estar social da produção privada”.

O princípio do protetor-recebedor

O princípio protetor-recebedor recompensa, economicamente, quem protege uma área, deixando de utilizar seus recursos, estimulando, assim, a preservação. “Trata-se de um fundamento da ação ambiental que pode ser

considerado o avesso do conhecido princípio do usuário-pagador, que postula que aquele que usa determinado recurso da natureza pague por tal utilização”.¹

Ao serem preservadas determinadas áreas, como, por exemplo Unidades de Conservação, a sociedade está prestando um serviço ambiental não oneroso. No entanto, seria justo remunerar-se tal prestação de serviço até mesmo como forma de estimular essa iniciativa. Nesse viés Rech assume que

os serviços ambientais são uma nova realidade mundial e já representam, embora ainda em pequena escala, uma nova realidade no Brasil. Estão se tornando, hoje, uma nova bandeira e podem ajudar o homem do futuro neste Planeta, para que continue a ter possibilidades e recursos para seguir tendo vida digna e saudável em um planeta ainda habitável por muito tempo. (2011, p. 30).

No Brasil, podem-se citar diversos casos em que o referido princípio é aplicado, conforme refere Ribeiro:

Na redução das alíquotas de IPTU para os cidadãos que mantêm áreas verdes protegidas em suas propriedades, incentivo este oferecido pelo município de Curitiba para terrenos reconhecidos pela prefeitura como áreas verdes privadas. A lei do Ecocrédito adotada em Montes Claros – MG que incentiva os produtores rurais a delimitar dentro de suas propriedades áreas de preservação ambiental, destinadas à conservação da biodiversidade. Ou a isenção do Imposto Territorial Rural – ITR, para os donos de terras com sensibilidade ecológica que as transformem em RPPNs – Reservas Particulares de Patrimônio Natural; ou, ainda, a legislação do ICMS ecológico adotada em Minas Gerais e no Paraná, que estimulou a criação de unidades de conservação. Em Minas Gerais, em 1996, cerca de 100 municípios se beneficiaram do ICMS ecológico verde, porque tinham parques e áreas de preservação.²

A aplicação do princípio do protetor-recebedor é de fundamental importância à manutenção do equilíbrio ecológico. Para se realizar uma análise acerca da monetarização da natureza, deve-se levar em conta a teoria de Pigou e a de Coase. Enquanto Pigou direciona ao Estado a obrigação de neutralizar os efeitos negativos, para Coase (teoria dos *property rights*) é possível estimar-se um valor para os recursos naturais. Para Coase (apud DERANI, 1997, p. 111-112) a apropriação de um recurso natural, para a produção (ou dejetos da produção)

¹ Disponível em: <<http://portal.rebia.org.br/coluna-mauricio-andres-ribeiro/676-o-principio-protetor-recebedor.html>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

² Disponível em: <<http://portal.rebia.org.br/coluna-mauricio-andres-ribeiro/676-o-principio-protetor-recebedor.html>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

depende da disponibilidade do particular em arcar com o preço imputado à parcela de natureza que pretende usufruir.

Muitas vezes, aumenta-se o preço de determinados produtos escassos ou poluidores objetivando uma redução no seu consumo. No entanto, de fato, isso não ocorre. O que acaba sucedendo é uma restrição desses produtos a classes menos favorecidas.

No que tange à monetarização dos recursos naturais, Derani (1997, p. 113) muito bem refere que “a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de atribuir-se uma medida monetária ao recurso natural está sobretudo no fato de que lhe falta a soma de fatores inerentes à produção”.

Pagamento por Serviços Ambientais: natureza jurídico-contratual da prestação de serviços ambientais

O PSA é uma forma de remunerar aqueles que preservam o meio ambiente. O PSA foi regulamentado por meio da Lei 12.727/2012,³ que estabelece em seu art. 41:

Art. 41. É o Poder Executivo Federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I – pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; [...]

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 4 ago. 2017.

Rech e Altmann (2009, p. 195) explicam que os serviços ambientais possuem duas naturezas jurídicas: a primeira é um direito existente e disponível na natureza; a segunda natureza jurídica dos serviços ambientais é aquela que necessita de serviços humanos para guardar e propiciar que a natureza continue fornecendo bens naturais. Aborda-se agora, a segunda natureza jurídica dos serviços ambientais.

Para Almeida e Presser (2006, p. 5) “os serviços ambientais estão sendo negociados da mesma maneira que os demais serviços, ou seja, com base em pedidos e ofertas dos membros”.

A natureza contratual se caracteriza quando é necessária a prestação de serviços por parte do proprietário para preservar as potencialidades existentes na natureza. Caso contrário, muitas pessoas se beneficiariam do serviço prestado, de forma não onerosa, por muitos cidadãos.

Esse tipo de serviço, quando temporário, tem natureza de contrato de prestação de serviço, que pode ser celebrado entre particulares, beneficiários e proprietários, que se comprometem em assegurar a prestação do serviço ambiental ou, ainda, entre o poder público e os proprietários, quando a prestação do referido serviço diz respeito e interesse a toda uma comunidade. (RECH; ALTMANN, 2009, p. 196)

A utilização do termo “Prestação de Serviços Ambientais” é recente. A Lei que regulamentou o pagamento por serviços ambientais é de 2012. A prestação de serviços ambientais beneficia a coletividade, haja vista que os serviços são usufruídos por todos, por isso não deveria haver óbice para que os prestadores de serviço ambiental fossem recompensados. De acordo com Antunes,

a adoção do princípio da solidariedade, necessariamente, deve levar em conta toda uma modificação de parâmetros que vão desde o reconhecimento da licitude da atividade econômica, até a necessidade de que os custos ambientais sejam suportados, de forma equânime, sem que caiam excessivamente sobre, apenas, um determinado grupo social. (2010, p. 312).

No entanto, para que se possa garantir a preservação dos recursos naturais, torna-se necessário incentivos financeiros, ou seja, que os serviços ambientais sejam remunerados, para que preservar os recursos naturais se torne mais lucrativo do que extraí-los ou explorá-los.

A prestação de serviços ambientais deu origem ao PSA, que surgiu por meio da valoração ambiental e leva em consideração a necessidade de

manutenção de determinadas áreas íntegras, bem como a recuperação de áreas degradadas.

Além disso deve ser considerado o fato de que a preservação do Meio Ambiente é um dever de todos os cidadãos, nos termos do estabelecido no art. 225 da CF/88. E sendo um dever, o cidadão deveria preservar sem qualquer tipo de remuneração ou recompensa. Afinal a maior recompensa é, por si só, ter qualidade de vida e viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para que se possa manter um ecossistema equilibrado, há a necessidade de que haja diversidade biológica. Em sendo assim, manter esse equilíbrio é uma responsabilidade de todos os cidadãos.

A Agência Nacional de Águas (ANA) desenvolveu o programa “Produtor de Água” que estimula a política de PSA voltado à produção hídrica no Brasil. O referido programa certifica projetos que visem à redução da erosão e do assoreamento de mananciais no meio rural, visando à melhoria da qualidade da água e a regularização de sua oferta.

Esse projeto está voltado aos produtores rurais com vistas à conservação do solo e da água. Assim, os produtores rurais são remunerados de acordo com os benefícios gerados pela propriedade.

O programa Produtor de Água⁴ – projeto da ANA – foi instituído no Município de Extrema – Minas Gerais⁵ e a água produzida nas bacias hidrográficas desse Município compõe o sistema Cantareira, responsável por grande parte do abastecimento da capital paulista. Aqui, se tem um exemplo de resultado positivo gerado pelo PSA.

Outro exemplo que pode ser citado de PSA é o Bolsa-Floresta,⁶ dirigido pela Fundação Amazônia Sustentável (FAS) em parceria com o governo do Amazonas. Esse programa remunera populações que vivem próximas ou dentro de Unidades de Conservação pela manutenção da floresta tropical brasileira. No entanto, o projeto de PSA mais conhecido atualmente é o crédito de carbono, pois tem impacto direto na diminuição do aquecimento global.

Os recursos naturais são de difícil precificação, pois não se pode considerar apenas os produtos que deles poderiam ser extraídos, mas todos os benefícios

⁴ Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/produagua/ProjetoProdutorES/tabid/713/Default.aspx>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

⁵ Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2009/09/28/primeiras-iniciativas-de-pagamento-por-servicos-ambientais-saem-do-papel-em-diversas-regioes-do-pais/>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

⁶ Disponível em: <<http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/entenda-como-funciona-o-pagamento-por-servicos-ambientais-psa/>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

que o meio ambiente tem em virtude da existência de determinado recurso natural. Pode-se citar como exemplo as florestas. Muito mais do que o valor da madeira extraída, deve-se considerar a conservação do ecossistema.

A Avaliação ecossistêmica do milênio, da ONU,⁷ publicada em 2005, criou uma classificação para os serviços ambientais, dividindo-os da seguinte forma:

1- Serviços de Provisão: os produtos obtidos dos ecossistemas. Exemplos: alimentos, água doce, fibras, produtos químicos, madeira.

2 – Serviços de Regulação: benefícios obtidos a partir de processos naturais que regulam as condições ambientais. Exemplos: absorção de CO² pela fotossíntese das florestas; controle do clima, polinização de plantas, controle de doenças e pragas.

3 – Serviços Culturais: São os benefícios intangíveis obtidos, de natureza recreativa, educacional, religiosa ou estético-paisagística.

4 – Serviços de Suporte: Contribuem para a produção de outros serviços ecossistêmicos: Ciclagem de nutrientes, formação do solo, dispersão de sementes.

Assim, todas as formas referidas são de extrema relevância à preservação do meio ambiente. O PSA é uma forma de remunerar, financeiramente, aqueles que preservam o meio ambiente, ou seja, os serviços ambientais prestados pelos cidadãos são remunerados, para que a preservação seja mais atrativa aos cidadãos do que a exploração de recursos naturais.

Considerações finais

Muito embora o PSA prestados pela sociedade seja um incentivo à preservação dos recursos naturais e manutenção dos ecossistemas, por si só, ele é insuficiente para resolver os problemas ambientais existentes. A verdadeira mudança poderá ocorrer por meio de uma mudança cultural. A proteção do meio ambiente é uma obrigação conjunta entre Estado e coletividade, os quais devem buscar formas efetivas de preservação dos recursos naturais, viabilizando soluções à redução do impacto ambiental.

A crescente degradação ambiental faz com que tanto o Estado quanto a iniciativa privada encontrem novas formas de gestão ambiental para reduzir as externalidades. Em vista disso, e visando ao equilíbrio dos ecossistemas e à

⁷ Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28158-o-que-sao-servicos-ambientais>>
Acesso em: 4 ago. 2017.

manutenção da biodiversidade, o PSA pode ser um aliado na elaboração de políticas públicas voltadas ao meio ambiente.

No entanto, verifica-se que um dos desafios encontrados à implementação de políticas públicas nesse sentido é a dificuldade de precificar os recursos ambientais. Será necessário verificar quanto determinado recurso natural impacta a qualidade de vida das pessoas. O PSA deve ser utilizado, de forma complementar a outras políticas públicas ambientais, à manutenção dos recursos naturais e à redução do impacto ambiental.

Os recursos naturais são de difícil precificação, pois não se pode considerar apenas os produtos que deles poderiam ser extraídos, mas todos os benefícios que o meio ambiente tem em virtude da existência de determinado recurso natural. Pode-se citar, como exemplo, as florestas. Muito mais do que o valor da madeira extraída, deve-se considerar a conservação do ecossistema e os serviços intangíveis prestados por esses ecossistemas.

O princípio de Direito Ambiental *preservador-recebedor* é um desdobramento do consagrado princípio do poluidor-pagador. Muitos provedores de serviços ecossistêmicos experimentam crises econômicas tendo em vista os custos com manutenção.

No PSA, o princípio do protetor-recebedor objetiva equilibrar questões econômicas com serviços ecossistêmicos. Além disso, as políticas públicas baseadas no princípio do protetor-recebedor estão ganhando, cada vez mais, força no intuito de melhorar a qualidade ambiental.

Referências

ACSERAD, Henri. **Justiça ambiental**: novas articulações entre meio ambiente e democracia. Rede Brasileira de Justiça Ambiental. 2002. Disponível em: <http://www.justicaambiental.org.br/justicaambiental/pagina.php>? Acesso em: 9 jul. 2017.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de; PRESSER, Mário Ferreira. Bens e serviços ambientais e as negociações na OMC. **Revista Ibero-americana de Economia Ecológica**, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental**: uma abordagem conceitual. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad. 1997.

FURLAN, Melissa. **Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação do ambiente: Pagamento por Serviços Ambientais e o princípio do protetor-recebedor**. Curitiba: Juruá, 2010.

GULLO, Maria Carolina R. **O pensamento econômico e a questão ambiental: uma revisão**. Caxias do Sul: IPES, 2010.

JEHAN, Selim; UMANA, Álvaro. The environment-poverty nexus. **Development Policy Journal**, mar. 2003.

RECH, Adir Ubaldo; ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por Serviços Ambientais**. Caxias do Sul: Educ, 2009.

RECH, Adir Ubaldo. **Direito e economia verde**. Caxias do Sul: Educ, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: ivraria do Advogado, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

YOUNG, C. E. F. E.; LUSTOSA, M. C. J. Meio Ambiente e competitividade na indústria brasileira. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro: IE/UFRJ, v. 5, Edição Especial, p. 231-259, 2001.

Sites

<<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28158-o-que-sao-servicos-ambientais>>. Acesso em: 4 ago 2017.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 4 ago 2017.

<<http://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/entenda-como-funciona-o-pagamento-por-servicos-ambientais-psa>>. Acesso em: 4 ago 2017.

<<http://www.ana.gov.br/produagua/ProjetoProdutorES/tabid/713/Default.aspx>>. Acesso em: 4 ago 2017.

<<https://www.ecodebate.com.br/2009/09/28/primeiras-iniciativas-de-pagamento-por-servicos-ambientais-saem-do-papel-em-diversas-regioes-do-pais>>. Acesso em: 4 ago 2017.



Aspectos contábeis do fluxo de economia de ciclo fechado

Accounting aspects of closed cycle economy flow

Liziane Alves de Oliveira^{*}

Daniele Dias de Oliveira Bertagnolli^{**}

Jaqueline Carla Guse^{***}

Lucas Almeida dos Santos[#]

Resumo: O presente estudo tem como objetivo geral realizar a análise dos aspectos contábeis de um processo produtivo de fluxo de economia de ciclo fechado. O estudo classifica-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, bibliográfica, documental e estudo de caso. Pode-se concluir que a extração de sílica amorfa de casca de arroz aproveita um resíduo industrial nocivo, normalmente desprezado no meio ambiente na realização do ciclo fechado. A reutilização dos resíduos possibilita, então, uma redução do impacto ambiental causado e também uma economia decorrente da redução dos custos de produção.

Palavras-chave: Fluxo de economia. Contabilidade ambiental. Resíduos.

Abstract: The main objective of this study was to analyze the accounting aspects of a closed-loop economy production process. The study was classified as a qualitative research, of a descriptive, bibliographic, documentary and case study. It can be concluded that the amorphous silica extraction of rice hull takes advantage of a harmful industrial residue normally neglected in the environment in the realization of the closed cycle. The reuse of waste thus enables a reduction of the environmental impact caused and also an economy resulting from the reduction of production costs.

Keywords: Economy flow. Environmental accounting. Waste.

Introdução

Com as diversas consequências dos problemas ambientais na sociedade, surgem ações para amenizar e reverter os graves danos ambientais, causados pelo consumo excessivo dos recursos naturais e pela produção de resíduos sólidos. Algumas empresas já perceberam que existe um mercado bem

^{*} Especialista em Auditoria e controladoria. Centro Universitário Franciscano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2238319394179137>. E-mail: lizianeoliveira@gmail.com

^{**} Mestre em Ciências Contábeis. Centro Universitário Franciscano. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1474071536717845>. E-mail: daniele@unifra.br

^{***} Mestre em Ciências Contábeis. Centro Universitário Franciscano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9120590532899778>. E-mail: jaqueline_guse@hotmail.com

[#] Doutorando em Administração. Centro Universitário Franciscano. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1175673329333533>. E-mail: luksantos@gmail.com

promissor àquelas que pensam em inovações tecnológicas e que buscam a sustentabilidade do Planeta, cuja produção de alimentos gera muitos resíduos que podem vir a ser utilizados na produção de outros produtos, coprodutos ou subprodutos, entre esses, a produção de arroz e o aproveitamento da casca.

Somente no Estado do Rio Grande do Sul (RS), principalmente nas regiões Centro-Oeste e litoral, são produzidas cerca de 5,137 milhões de toneladas de arroz por ano. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO ARROZ, safra 2000/2001, apud PRETZ, 2001). A produção anual desse rejeito no Rio Grande do Sul é da ordem de 1.027.400 toneladas. Há alguns anos, quase todo esse material seria descartado nas lavouras e em fundo de rios, num descarte prejudicial e criminoso, cujo subproduto dessa produção pode ser aproveitado de diversas maneiras.

Do aproveitamento desse subproduto (a casca do arroz), pode-se ter a geração de energia como uma alternativa praticável do ponto de vista tecnológico, sendo viável do ponto de vista econômico e ético do ponto de vista ecológico, uma vez que já existem tecnologias para a conversão. (HOFFMANN et al., 2002, p. 2).

Hoffmann et al. (2002, p. 2) destacam, no caso da geração de energia pela combustão direta, que o resíduo final é a cinza impura *sílica*, sendo considerada uma produção industrial ideal pelo retorno de zero resíduos ao meio ambiente.

No entanto, surge a seguinte questão: Como devem ser contabilizados os eventos relacionados a esse processo, no qual o rejeito é matéria-prima para a energia, e o resíduo é matéria-prima para a produção da sílica? O enfoque pertinente ao objetivo geral está em realizar a análise dos aspectos contábeis de um processo produtivo de fluxo de economia de ciclo fechado e como objetivos específicos: verificar quais são os tratamentos contábeis a eventos relacionados a um processo produtivo de fluxo de economia de ciclo fechado bibliograficamente; descrever os processos produtivos de uma empresa que possua um produto que se encaixe na produção de ciclo fechado; e investigar os aspectos contábeis dos processos produtivos da empresa em estudo.

Em sendo assim, atualmente, não há estudos sobre os aspectos contábeis ligados a um processo de produção de ciclo fechado, no qual se verifica a melhor forma de evidenciar e investigar o tratamento contábil dado a esses produtos realizados a partir dos resíduos do processo produtivo da própria empresa. Ademais, se justifica por se tratar de novo modelo de produção que está sendo adotado pela moderna indústria, especialmente quando busca a obtenção da certificação ISO 14.000 e a imagem de uma empresa sustentável, que pode ser

assim considerada, porque esse tipo de produção busca gerar o mínimo possível de resíduos.

Referencial teórico

“É indiscutível que qualquer atividade econômica é causadora de algum tipo de impacto no meio ambiente natural, seja de forma direta ou em função da cadeia produtiva.” (JUNG, 2010, p. 48). Esse impacto pode ser causado pelo uso de recursos naturais finitos e pela produção de produtos que geram resíduos, seja no seu processo de produção, seja no consumo.

Com isso, surgem os passivos ambientais, que podem ser definidos como qualquer obrigação da empresa relativa aos danos ambientais causados por ela, uma vez que pela é a responsável pelas consequências desses danos na sociedade e no meio ambiente. (INFOESCOLA, 2008).

De acordo com Carvalho (2008), entende-se por passivo ambiental as obrigações da entidade decorrentes de danos causados ao meio ambiente, de infrações ambientais ou de empréstimos a serem aplicados na área ambiental, que ocorreram no passado ou estejam ocorrendo no presente e que delas decorram entrega futura ou presente de ativos, bem como a prestação de serviços. Ainda assim, Kraemer (2003) destaca que os passivos ambientais normalmente são contingências formadas durante longo período, sendo despercebidos às vezes pela administração da própria empresa, envolvendo conhecimento específico.

Tratamento de resíduos industriais

Os resíduos são produzidos em todos os estágios das atividades humanas, principalmente pelos desenvolvimentos socioeconômico e tecnológico das sociedades, ou seja, pelas indústrias, e os mesmos são preocupantes, pois, quando incorretamente gerenciados, tornam-se uma grave ameaça ao meio ambiente. Conceitualmente, condiz com qualquer substância ou objeto de que o ser humano pretende desfazer-se por não lhe ser mais útil. Por isso, para controlar a emissão de poluentes e o depósito irregular de resíduos perigosos, é preciso gerenciá-los de maneira correta, o que necessita de altos investimentos na melhoria do processo produtivo, diminuindo, com isso, a poluição e o risco de acidentes ambientais.

Robles e Bonelli afirmam que

para assegurar a Qualidade Ambiental devem-se prever, já na fase de concepção de um produto e no desenvolvimento do respectivo processo produtivo, soluções para resíduos que serão gerados. O desenvolvimento do produto e do processo, o gerenciamento dos resíduos resultantes e o gerenciamento de produção passam, assim, a ser tratados de forma integrada. (2006, p. 20).

Kraemer (2005) diz que o resíduo industrial é originado nas atividades dos diversos ramos da indústria, tais como: o metalúrgico, o químico, o petroquímico, o de papelaria, o da indústria alimentícia, etc. O lixo industrial é bastante variado, podendo ser representado por cinzas, lodos, óleos, resíduos alcalinos ou ácidos, plásticos, papel, madeira, fibras, borracha, metal, escórias, vidros, cerâmicas, etc. Nessa categoria, inclui-se grande quantidade de lixo tóxico. Esse tipo de lixo necessita de tratamento especial pelo seu potencial de envenenamento.

Portanto, para Della, Kühn e Hotza (2005) cada atividade industrial contribui, significativamente, para o desequilíbrio ambiental e deve buscar alternativas à ecologia industrial, uma vez que se deseja crescer econômica e tecnicamente, mas de maneira sustentável.

As indústrias desempenham um papel muito importante no que diz respeito à sustentabilidade do Planeta, visto que geram muitos resíduos poluentes e prejudiciais ao meio ambiente, assim, elas devem optar por tecnologias e processos produtivos mais eficientes, que evitem o descarte irregular de detritos de produção.

De acordo com o Centro Nacional de Tecnologias Limpas (CNTL) do Senai-RS (2003 apud QUEIROZ et al., 2007, p. 23-24), a tendência mundial para o tratamento de resíduos está baseada em:

- redução da geração na fonte – geração zero ou minimização: pode variar desde a alteração de práticas operacionais até alterações tecnológicas no processo produtivo;
- reutilização de resíduos: pode variar da simples utilização dos dois lados de uma folha de papel, passando pela reutilização de peças e componentes usados de produtos até profundas alterações no processo produtivo;
- reciclagem de resíduos: é a reutilização de resíduos provenientes de diferentes processos industriais, como novas matérias-primas, podendo ser dividida em reciclagem interna e reciclagem externa, sendo que a primeira utiliza os resíduos como matéria-prima em

outro processo produtivo, e a segunda, além dessa utilização, pode aproveitar os materiais contidos nos resíduos e transformá-los em outro produto;

- incineração de resíduos com aproveitamento de calor: visa à redução do volume e da toxicidade dos resíduos, bem como pode ser dirigida à recuperação energética de materiais contidos no resíduo; e
- implantação de monitoramento nos locais de disposição de resíduos: prevenção e controle da poluição ambiental.

Em razão dessa tendência, surge a logística reversa que é responsável pelo retorno de resíduos ao ciclo produtivo, através dos canais de distribuição reversos, agregando valor às empresas que optarem por essa atitude: econômico, ecológico, legal, competitivo, de imagem corporativa, dentre outros. Além disso, é necessário analisar os dois ciclos básicos dos fluxos produtivos dos sistemas econômicos: o fluxo produtivo de via única e o fluxo de economia de ciclo fechado, sendo este último objeto de estudo desta pesquisa.

Logística reversa

A seguir, serão abordados o histórico da logística empresarial e sua evolução até o surgimento da logística reversa, a mais nova área da logística, muito importante às empresas que se preocupam com o destino de seus resíduos industriais, assim como da sua definição.

Histórico da logística

Para que se entenda o papel da logística reversa nas empresas que buscam um diferencial competitivo e melhoria de seu resultado econômico-financeiro, torna-se imprescindível o conhecimento da evolução da logística ao longo do tempo.

Segundo Leite (2009), a logística é uma das mais antigas atividades humanas, uma vez que sua missão é disponibilizar bens e serviços gerados por uma sociedade, no local, no tempo, na quantidade e na qualidade que são necessários aos utilizadores.

Antigamente, foi determinante, em operações militares, pois era necessário transportar tropas, armamentos e carros de guerra pesados até os locais de combate. No entanto, eram indispensáveis: planejamento, organização e execução de tarefas logísticas, que envolviam a definição de uma rota para

transporte, armazenagem e distribuição de equipamentos e suprimentos. (FERNANDES, 2010).

A logística esteve associada às atividades militares até a Segunda Guerra Mundial; a partir daí, passou a ser adotada pelas empresas, uma vez que era preciso suprir os locais destruídos pela guerra e servir de suporte às novas tecnologias produtivas em empresas industriais, sendo que sua introdução (como atividade empresarial) tem sido gradativa ao longo da história empresarial. (LEITE, 2009). Foi a partir dos anos 50 e 60, que as empresas começaram a se preocupar com a satisfação do cliente, tendo sido uma das estratégias para isso a distribuição que propiciasse a entrega no prazo prometido. Assim, surgiu o conceito de logística empresarial, motivado por nova atitude do consumidor.

Na década de 70, surgem, no sistema de produção, conceitos como o *just in time* que é um processo capaz de responder de forma imediata às demandas dos clientes, sem a produção de grandes estoques, e sistemas baseados no planejamento da necessidade de materiais.

Já em 1980, com o aparecimento da globalização, houve uma redução dos tempos de comunicação e das distâncias pelos espaços virtuais por meio da utilização de computadores, o que permitiu acelerar o ritmo empresarial, exigindo das empresas processos logísticos compatíveis com esse ambiente de maior complexidade operacional, de alta concorrência, tornando a logística fundamental à estratégia empresarial. (LEITE, 2009).

A partir da década de 1990, tornaram-se evidentes, no Brasil, o desenvolvimento e a importância da logística empresarial, quando alguns eventos econômicos propiciaram uma maior internacionalização do País, alterando, com isso, o cenário empresarial nacional. (LEITE, 2009). No entanto, a logística, nesse período, é tida como diferencial competitivo. Somando-se a isso, Araújo (2010) afirma que foi, no início da década de 90, que surgiu a gestão da qualidade total e ocorreu a explosão das tecnologias de gestão organizacional, entre as quais encontra-se a logística reversa.

De acordo com Leite (2009, p. 5), a logística empresarial atual está dividida em quatro áreas operacionais, como se observa a seguir:

- *logística de suprimentos*: tem como base as ações necessárias para abastecer a empresa de insumos materiais;
- *logística de apoio à manufatura*: responsável pelo planejamento, armazenamento e controle dos fluxos internos;

- *logística de distribuição*: baseia-se na entrega dos pedidos recebidos; e
- *logística reversa*: responsável pelo retorno dos produtos de pós-venda e pós-consumo e de seu envio a diversos destinos, ou seja, é a reintegração de resíduos ao ciclo de negócios ou ciclo produtivo.

Conceitos e definições de logística reversa

As empresas vivem em ambientes altamente competitivos; em vista disso, as modernas reconhecem que, além da busca pelo lucro, é necessário atender a diversos interesses sociais, ambientais e governamentais, garantindo seus negócios e sua lucratividade ao longo do tempo. (LEITE, 2009). Dessa forma, surge a necessidade de utilizar novas tecnologias para reaproveitar o resíduo que seria desperdiçado, ou seja, o reaproveitamento de materiais para a produção. Para isso, utiliza-se a logística reversa, que é uma área operacional da logística empresarial.

A logística reversa é uma ferramenta de grande utilidade às empresas que querem se diferenciar no mercado cada vez mais competitivo e mutável, no qual estão inseridas, por meio da reciclagem e reutilização de resíduos industriais ou de bens de pós-venda e pós-consumo que seriam descartados, causando danos ao meio ambiente.

Segundo Stock (1998, p. 20 apud LEITE, 2009, p. 16), “logística reversa: em uma perspectiva de logística de negócios, o termo refere-se ao papel da logística no retorno de produtos, redução na fonte, reciclagem, substituição de materiais, reúso de materiais, disposição de resíduos, reforma, reparação e remanufatura”.

Com a utilização dessas formas de movimento de produtos nas empresas, há a tendência de que as empresas se tornem cada vez mais responsáveis por todo o ciclo de vida de seus produtos o que significa ser responsável pelo seu destino após a entrega dos produtos aos clientes e do impacto que esses produzem no meio ambiente. (LACERDA, 2009).

Na logística reversa, os processos de transformação tendem a ser incorporados na rede de distribuição, cobrindo todo o processo de produção, desde a oferta (descarte) até a demanda (reutilização). Para Lacerda (2009), são seis os fatores críticos que influenciam na eficiência do processo de logística reversa, que, quanto mais forem ajustados, melhor será o desempenho do sistema logístico:

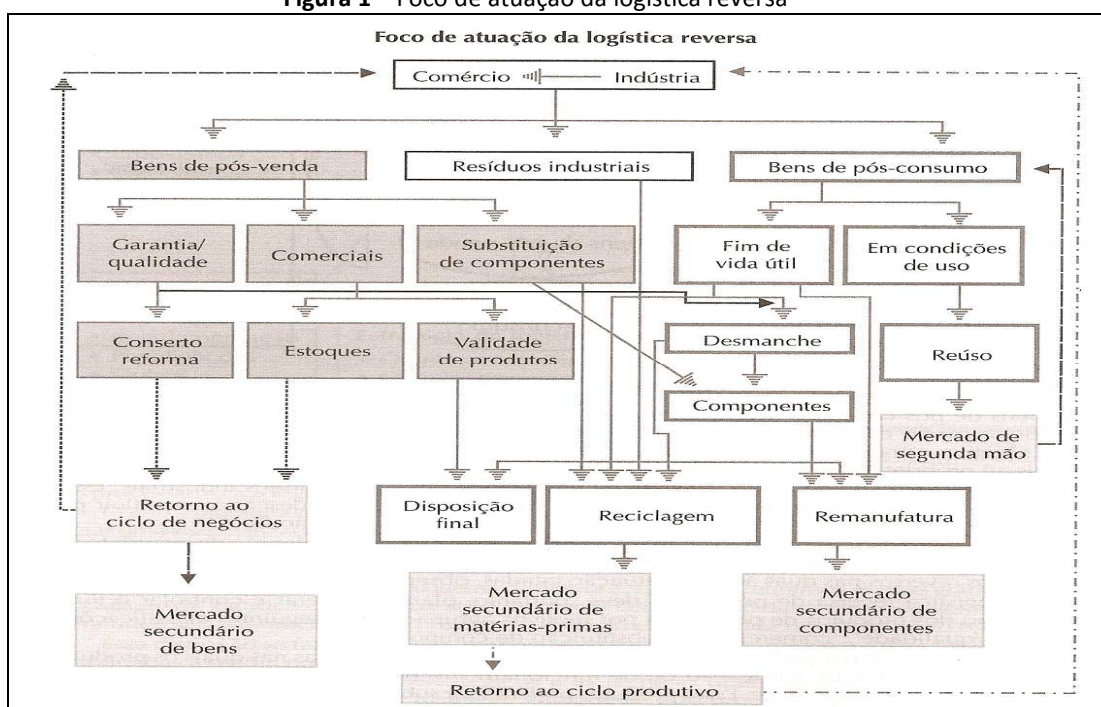
- a) bons controles de entrada;

- b) processos mapeados e formalizados;
- c) tempo de ciclo reduzido;
- d) sistemas de informação;
- e) rede logística planejada; e
- f) relações colaborativas entre clientes e fornecedores.

Por meio da Figura 1, podem ser verificados os vários focos de atuação da logística reversa, inclusive o retorno dos resíduos industriais ao ciclo produtivo, o que mostra que a logística reversa é um dos modos de reduzir a degradação do meio ambiente, visto que evita que resíduos sejam descartados em lugares impróprios, ou até mesmo em aterros sanitários e lixões.

A logística reversa é um novo ramo da logística empresarial, que consiste em apenas mais um instrumento para conter o aumento desenfreado de resíduos, rejeitos e o consumo de matéria-prima acelerada pelo mau uso e ausência de reaproveitamento. (CAROLINO; PAVÃO, 2007 apud GONTIJO; DIAS; WERNER, 2010).

Figura 1 – Foco de atuação da logística reversa



Fonte: Leite (2009).

De acordo com Sinnecker (2007), a logística reversa preocupa-se em equacionar a multiplicidade de aspectos logísticos do retorno ao ciclo produtivo dos diferentes tipos de bem industrial, de seus materiais constituintes e dos resíduos industriais, por meio da reutilização controlada do bem e de seus componentes ou da reciclagem dos materiais constituintes, dando origem a matérias-primas secundárias que se reintegram ao processo produtivo.

Logística reversa de canais de distribuição reversos

A logística reversa é responsável por viabilizar o retorno de materiais e produtos, após sua venda e consumo, por meio de canais de distribuição reversos, acrescentando valores aos mesmos. O material descartado pelo consumidor deverá ser recolhido para ser reutilizado ou descartado corretamente.

No entanto, existem dois tipos de canal reverso, sendo o pós-consumo e o pós-venda:

- *Pós-consumo*: os produtos têm vida útil variável, mas, após um tempo de utilização, perdem suas características básicas de funcionamento e têm de ser descartados e podem ser divididos em canais de ciclo aberto ou fechado. No canal de ciclo aberto, o produto terá uma utilização distinta da que teve no canal de distribuição direto, ou seja, apresenta maior dificuldade de gerenciamento e, muitas vezes, não atrai as empresas que geram o resíduo. No ciclo fechado, o resultado do pós-consumo vai realimentar o setor produtivo que gerou o canal de distribuição direto. (GONTIJO et al., 2010).

- *Pós-venda*: diferentemente do pós-consumo, os produtos de pós-venda possuem um retorno maior com valor potencial e se relacionam com a questão de tratamento e fidelização do cliente. Trata-se do fluxo logístico e das informações logísticas, sem uso ou com pouco uso, que são devolvidos. Nessa categoria, incluem-se erros nos processamentos dos pedidos, garantia dada pelo fabricante, defeitos ou falhas no funcionamento do produto, avarias no transporte, mercadorias em consignação, liquidação de estação de vendas, de estoque, etc.

Trata-se de produtos que podem retornar ao ciclo de pontas, agregando-lhes valor comercial para serem enviados à reciclagem ou a um destino final na impossibilidade de reaproveitamento.

Ciclos produtivos dos sistemas econômicos

Para melhor entender o surgimento de passivos ambientais, é necessário analisar os diferentes fluxos produtivos dos sistemas econômicos, divididos em dois ciclos básicos:

Fluxo produtivo de via única

O ciclo de via única é um sistema tradicional, desenvolvido desde a Revolução Industrial, no qual o processo é iniciado com a extração de matéria-prima, passando, posteriormente, ao processamento primário ou secundário e, na sequência, pelos processos industriais de fábricas e usinas, sendo os produtos finais (bens duráveis ou não), encaminhados para uso. Os produtos, após a utilização, vão para o lixo doméstico, sendo finalmente depositados em aterros sanitários ou valas comuns. (AMBIENTE BRASIL, 2011).

Atualmente, os processos produtivos estão se alterando em vista da busca permanente de redução de custos, de uso racional de matérias-primas e insumos, ou da adoção de processos tecnologicamente mais evoluídos ou ambientalmente mais adequados.

Porém, o ciclo produtivo de via única, com os efeitos ambientais nocivos e a falta de economicidade, está sendo gradativamente substituído pela adoção do fluxo de economia de ciclo fechado.

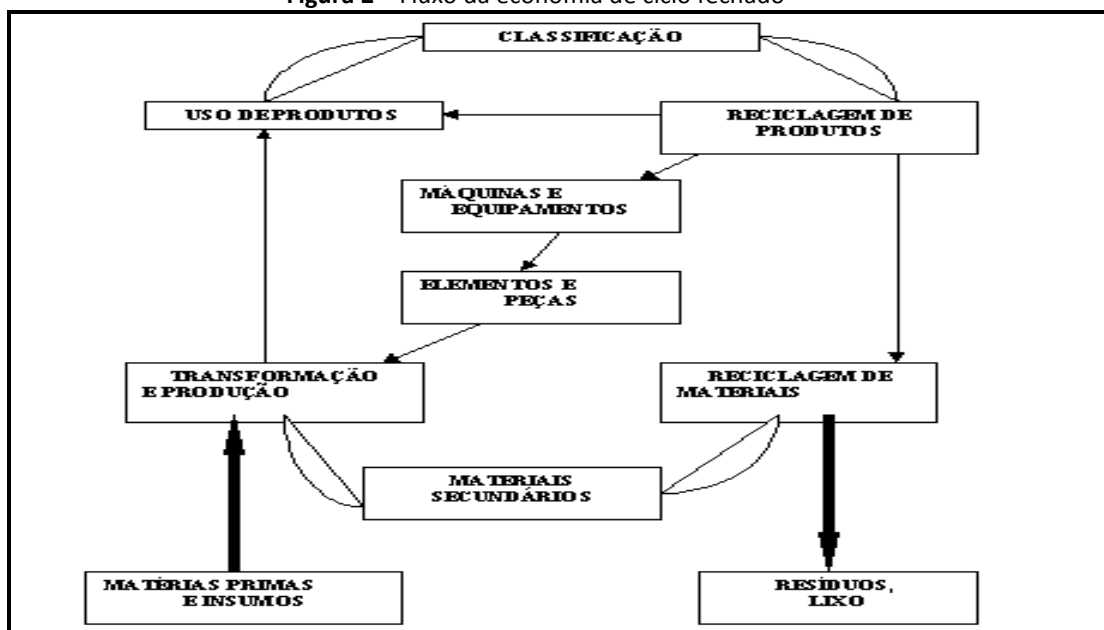
Fluxo de economia de ciclo fechado

Neste caso, “o processo produtivo também se inicia com a transformação de matérias-primas, passando também pelo estágio intermediário da produção e uso dos produtos”. (AMBIENTE BRASIL, 2011). A alteração do ciclo se dá após a produção ou utilização dos bens, sendo que os produtos de usos industriais, agrícolas, comerciais ou residenciais, serão separados, reutilizados ou reciclados. Nesse processo, evidentemente, também ainda há restos, ou seja, sobras que, sem dúvida, vão para o lixo: aterros sanitários, incineração, ou valas comuns, mas a ideia é a minimização desses resíduos.

Assim, com o fluxo de economia de ciclo fechado, pode-se reduzir e mesmo eliminar o surgimento de passivo ambiental. A opção empresarial está, cada vez mais, caminhando em direção à adoção do conceito de produção limpa.

Há a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre a temática, para que se tenha, de forma mais clara, a situação na qual a empresa se encontra, em face do processo descrito acima de que se possa contribuir com a empresa e com as informações quanto à forma de contabilização desse processo, visto que a mesma já mostrou interesse em nossas pesquisas para a realização de seus registros contábeis.

Figura 2 – Fluxo da economia de ciclo fechado



Fonte: Ambiente Brasil (2011).

Tratamentos contábeis dos eventos ambientais

Em detrimento dos tratamentos contábeis dos eventos ambientais, a contabilidade ambiental surgiu da necessidade de se evidenciar os resultados das ações que as empresas adotam, para que, assim, sejam consideradas responsáveis social e ambientalmente. Busca-se, através dessa nova vertente contábil, demonstrar os ativos, os passivos, os custos, as despesas e as receitas que estejam sob o controle da empresa e, de alguma maneira, relacionados com o meio ambiente.

Os ativos ambientais, segundo Tinoco e Kraemer (2004, p. 176), “ativos ambientais são os bens adquiridos pela companhia que têm como finalidade controle, preservação e recuperação do meio ambiente”. Note-se que os ativos

ambientais são nada mais do que os ativos, bens e direitos que a empresa obtém com a finalidade de recuperar ou preservar o meio ambiente.

Para Paiva (2003), os gastos ambientais ativos são investimentos em curto prazo destinados à aquisição de insumos pela empresa, para adicionar aos processos produtivos e eliminar, reduzir e controlar os níveis de emissão de resíduos no meio ambiente, e ainda são materiais que compõem o estoque a ser utilizado na recuperação ou no reparo de áreas afetadas. No entanto, os ativos ambientais podem ser de dois tipos:

- cotas ou permissões que limitam uma atividade com impacto ambiental (ex.: cotas de emissão de gases de efeito estufa, cotas de emissão de efluentes), e
- créditos resultantes da prestação de serviços ambientais (ex.: créditos de sequestro de carbono, créditos de logística reversa e reciclagem, créditos de reserva legal).

Quanto aos passivos ambientais, geralmente são vistos com uma conotação negativa poisque se originam de ações responsáveis, como aquelas decorrentes de danos causados ao meio ambiente, de infrações ambientais ou empréstimos que devem ser aplicados na área ambiental.

Baseando-se nos conceitos de *ativo* e *passivo* ambientais, a contabilização do meio ambiente decorre de eventos econômicos ou de fatos relativos ao meio ambiente, que devem ser seguidos conforme os princípios contábeis e ocorrer o reconhecimento dos custos, a mensuração e o reconhecimentos dos passivos.

Para realizar o reconhecimento dos custos ambientais, tem se que observar que os custos podem ser classificados como *diretos* (aqueles cujos fatos geradores afetam o meio ambiente, e os impactos podem ser diretamente identificados com uma ação poluidora ou recuperadora) e *indiretos* (fatos geradores que afetam indiretamente o meio ambiente cujo impacto não pode ser diretamente identificado).

A mensuração dos passivos ambientais, segundo o ISAR refere-se ao passivo ambiental que, se não for liquidado em curto prazo, deverá ser medido através do método do valor presente, além de ser objeto de uma estimativa de custos e despesas futuras, a qual deverá ser realizada com base em custos correntes que a atividade requer caso exista uma exigência legal e/ou outras exigências.

O passivo ambiental deve ser reconhecido nos relatórios financeiros se é de ocorrência provável e pode ser razoavelmente estimado, existindo vários

padrões de contingências que devem ser usados para caracterizar o que seria um evento de ocorrência provável. Se existir dificuldades para estimar seu valor, deverá ser provisionado um valor estimável, registrando os detalhes dessa estimativa em notas explicativas.

Essa abordagem será minimizada se:

- a taxa de desconto para o valor presente for baseada na taxa livre de risco semelhante a dois títulos de governo;
- os avanços tecnológicos que se espera que aconteçam no curto prazo forem levados em conta;
- a expectativa de inflação for levada em conta;
- o total do passivo ambiental for revisado a cada ano e ajustado por qualquer mudança relativa às estimativas de gastos futuros anteriormente assumidos; e
- as estimativas de obrigações adicionais forem baseadas em fatores relevantes ao período em que essas mesmas obrigações surgiram.

Quanto ao reconhecimento de passivos ambientais, de acordo com Kraemer (2007, p. 5) “um passivo ambiental deve ser reconhecido quando existir uma obrigação por parte da empresa que incorreu em custo ambiental ainda não desembolsado”. Contudo, para ser reconhecido como passivo ambiental é preciso atender ao critério de ser como uma obrigação.

A evidenciação da contabilização relacionada ao meio ambiente é de relevante importância para atender às necessidades atuais, ou seja, a informação como instrumento de combate à crescente evolução dos níveis de poluição e de seus efeitos nocivos ao ambiente em geral. O papel da contabilidade, segundo Paiva (2003, p. 79) “é o de prover informações que encorajem a empresa a caminhar em direção à sustentabilidade e também a inibir os resultados que possam afetar negativamente o meio ambiente”.

Metodologia

“O método concretiza-se como o conjunto das diversas etapas ou passos que devem ser seguidos para a realização da pesquisa e que configuram as técnicas.” (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p. 30).

Classificação da pesquisa

Quanto à forma de abordagem do problema, este estudo classifica-se como uma pesquisa qualitativa, que, de acordo com Diehl e Tatim (2004, p. 52),

“os estudos qualitativos podem descrever a complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis, compreender e classificar os processos dinâmico”, ocorridos, nesse caso, em uma entidade, “contribuir no processo de mudança de dado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos”.

Nesse sentido, esta pesquisa se valeu de contato direto com a empresa a ser pesquisada e com o ambiente onde acontece a produção por ciclo fechado, para obter um conhecimento profundo de todos os procedimentos que acontecem na empresa e também porque não se utilizou nenhum instrumento estatístico para cálculos.

Quanto aos objetivos, é uma pesquisa descritivo-exploratória; descritiva, pois, de acordo com Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 61), “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los”. Nesse caso, descreveram-se os processos produtivos de uma empresa que possui um produto que se encaixa na produção de ciclo fechado e também, o tratamento contábil dado aos fatos contábeis nesse processo.

Na concepção de Raupp e Beuren (2009, p. 80), “uma característica interessante da pesquisa exploratória consiste no aprofundamento de conceitos preliminares sobre determinada temática não contemplada de modo satisfatório anteriormente”. Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória porque o assunto “Aspectos Contábeis do Fluxo de Economia de Ciclo Fechado” ainda não dispõe de uma literatura vasta e de critérios padronizados de contabilização.

Quanto aos procedimentos técnicos, este trabalho classifica-se como uma pesquisa bibliográfico-documental e estudo de caso. Bibliográfica a partir do momento em que se faz a revisão de literatura, ou seja, pesquisa em livros, artigos científicos e artigos de jornais, pois, de acordo com Gil (1996, p. 48), esta pesquisa caracteriza-se por ter sido “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, e ainda segundo o autor, “boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas”.

Coleta, tratamento e análise dos dados

Os dados foram coletados em uma empresa que trabalha com produção por ciclo fechado, ou seja, aquele que não obtém restos de resíduos após o seu

processo produtivo, pois, a cada etapa do processo de produção, origina-se novo destino (produz outro produto) para que não reste nenhum resíduo.

As técnicas de coleta de dados que foram utilizadas são: bibliográfica, documental, entrevistas e observação. O contato inicial com a empresa a ser pesquisada foi realizado através do contador responsável, que em 2012, se colocou à disposição para colaborar com a pesquisa e indicou que o segundo semestre daquele ano seria o mais indicado à realização da coleta de dados, visto que a produção da sílica está em fase de implementação e testes, no entanto, a pesquisa estendeu-se até março de 2013.

Resultados e discussões: a empresa

Como forma de evidenciar a contabilização dos processos de economia do ciclo fechado, estudou-se uma empresa localizada em uma das mais importantes regiões produtoras de arroz do Brasil, a cidade de Alegrete, na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, com várias empresas que compõem o grupo empresarial. Atua no mercado de alimentos há mais de 30 anos.

Desde sua criação, a empresa tem por missão fornecer e comercializar alimentos de alta qualidade dentro das necessidades de seus consumidores, visando à lucratividade como meio de inovação e visão e de proporcionar aos consumidores saúde e qualidade de vida.

A empresa tem a produção de arroz como atividade principal e é composta por diversas empresas, entre elas: Agropecuária, Transportadora, Central de Serviços e Representações, Logística, Venda de Alimentos, Geradora de Energia Elétrica e Sílica, empresa essa que é foco da pesquisa.

A empresa de Sílica está em fase de implantação dentro do grupo, porém se trata de um sistema inovador de combustão com leito fluidizado, utilizando a casca de arroz para gerar energia elétrica renovável e sílica amorfa de qualidade, ou seja, será dando um destino final aos resíduos até então considerados poluentes, pra trazer resultados econômicos e ambientais. A sílica é um produto utilizado na fabricação de cimento, borracha, tinta, plástico, polímeros e *chips* eletrônicos. Essa iniciativa substitui a sílica mineral pela sílica natural e ecológica.

Processos produtivos do grupo: processo produtivo de arroz

A principal atividade do grupo é a indústria orizícola (de produção de arroz), e sempre pensando no desenvolvimento sustentável e no equilíbrio do meio ambiente e da sociedade, por isso é altamente sustentável.

No entanto, a produção nacional de arroz pode ser dividida em dois sistemas de produção distintos: o sistema de produção de arroz irrigado e o sistema de produção de arroz em terras altas. O importante, ao realizar essa distinção, está na qualidade dos grãos, nos custos da lavoura, entre outros. No RS, o sistema produtivo, consiste na produção do arroz irrigado, garantindo uma melhor qualidade e maior produtividade.

Dentro do grupo, o processo se dá da seguinte forma: a matéria-prima da indústria de alimentos provém das lavouras de arroz de pessoas físicas e pessoas jurídicas, da agropecuária e de produtores da região. Ela é transportada por meio de caminhões. Quando chega a matéria-prima aos silos, realiza-se o processamento do arroz.

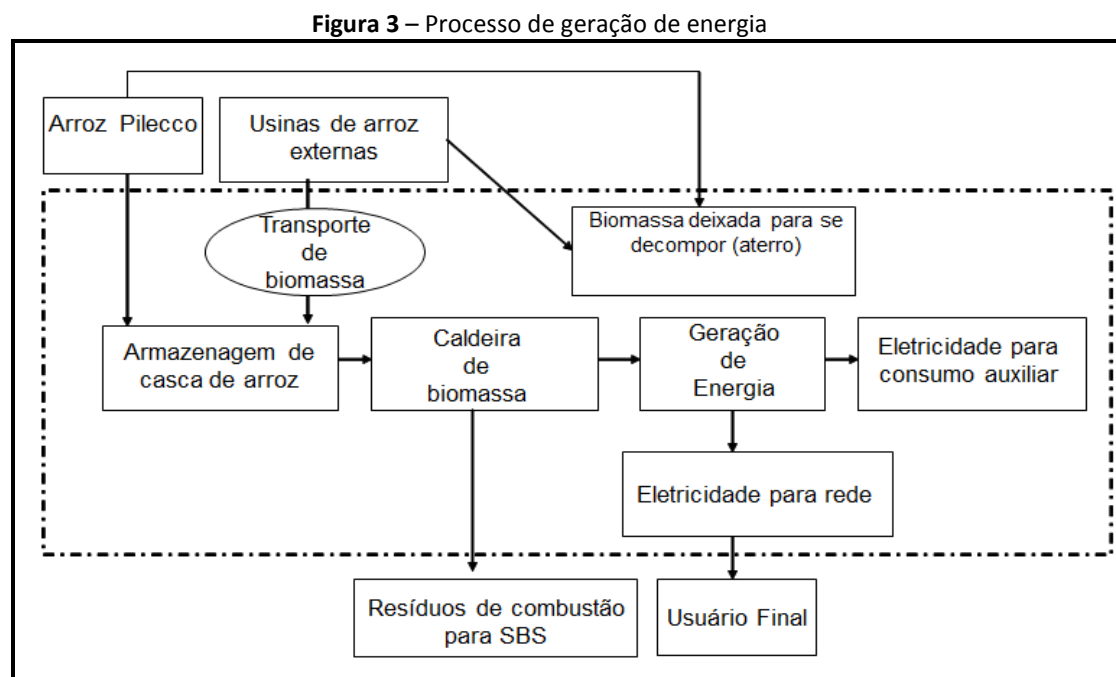
Durante o processamento, há uma etapa na qual os grãos são descascados, surgindo o resíduo industrial – a casca de arroz – que é de elevado volume e baixa densidade, e quando descartada, é depositada no meio ambiente, ocupando grandes áreas. Devido à sua lenta decomposição, ela permanece inalterada por um longo período de tempo, gerando graves danos ao meio ambiente, pela emissão de gases poluentes. O grupo preocupa-se com a poluição e, dessa forma, iniciou um processo de produção de energia elétrica a partir da utilização da casca de arroz, ou seja, a queima dos resíduos de arroz. Em fevereiro de 2002, implantou uma central termelétrica.

Processo produtivo de energia

No processo de energia, a partir do beneficiamento do arroz, surge o resíduo industrial que é a casca de arroz, que será processada pela empresa para a produção de energia elétrica renovável. As cinzas resultantes desse processo são utilizadas posteriormente para a produção de sílica natural e ecológica.

A partir do processo de energia, o grupo optou pela adoção de tecnologias limpas e, por meio da central termelétrica, realiza a produção de energia verde, buscando a autossustentabilidade. Esses projetos evitam qualquer descarga no meio ambiente, reduzindo à zero o impacto ambiental de seu processo

produtivo, fazendo com que seus projetos tenham aprovação da Organização das Nações Unidas (ONU) para obtenção de créditos de carbono. Atualmente o grupo gera energia a partir da casca de arroz, conforme mostra a Figura 3:



Fonte: Mitsubishi UFJ Morgan Stanley.

Nesse processo, a casca de arroz é enviada por meio de tubos, diretamente aos silos de armazenagem; já as cascas provenientes de usinas externas são transportadas e descarregadas na moega e transferidas para silos de armazenagem com capacidade para 200 toneladas. Para a produção de energia, utiliza 2/3 das cascas produzidas na empresa, e 1/3 delas provém de terceiros.

Posteriormente, a casca é enviada a uma caldeira de biomassa, e o vapor gerado por ela é enviado ao reator para a produção de energia. Parte dessa é utilizada pelo grupo, e o restante é vendido à concessionária de energia elétrica.

Os resíduos resultantes são enviados à produção de sílica natural, conforme é abordado a seguir.

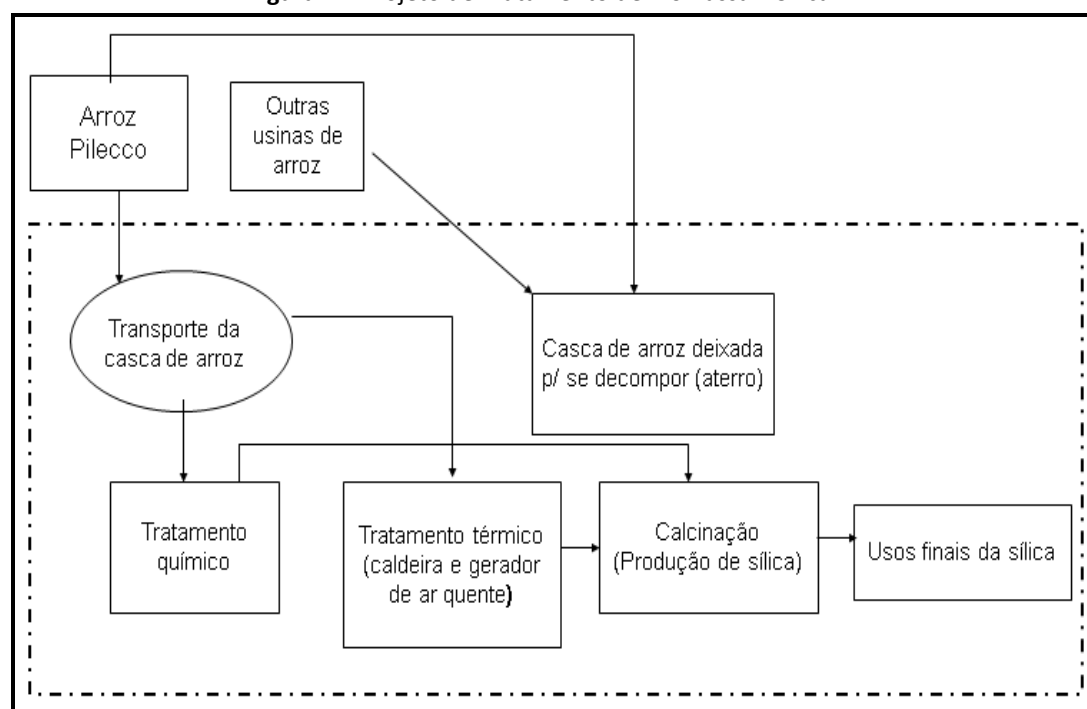
Processo produtivo de sílica

Quanto ao processo para extração de sílica, esse consiste na queima da casca de arroz em grandes caldeiras, em usinas minerais com alto teor de carbono, que antes esse era depositado no meio ambiente. Então, o resíduo (que é a sobra dessa queima), compõe a sílica a ser utilizada em diversas fabricações, entre elas do concreto e dos demais já citados.

Quanto ao processo, a casca de arroz que antes era enviada para se decompor em aterros e, com isso, prejudicar o meio ambiente, com a emissão de gás metano, o grupo passa a armazená-la em silos, assim como as cascas provenientes de outras usinas para, então, transportá-las e lhes dar os tratamentos químicos e térmicos (caldeira e gerador de ar quente). Consequentemente, realiza-se a calcinação, que são os resíduos de combustão desse processo para a produção de sílica natural.

A seguir, o projeto de Tratamento de Biomassa – Sílica, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4 – Projeto de Tratamento de Biomassa – Sílica



Fonte: Mitsubishi UFJ Morgan Stanley

Após a obtenção das cascas de arroz para resultar em sílica, emprega-se um processo de moagem para redução do tamanho das partículas e, a seguir, seguem para o gerador de ar quente, que fará com que as partículas se decomponham para se transformar em cinza, a sílica amorfa.

Segundo Della, Kuhn e Hotza (2005), a sílica é uma combinação de silício e oxigênio na forma SiO_2 , ou seja, é a cinza da casca de arroz que contém até 15% em peso de carbono se o aquecimento for promovido com a finalidade de eliminar esse carbono residual, podendo-se obter, aproximadamente, 95% de sílica pura com uma área superficial específica de $10\text{m}^2/\text{g}$ e partículas com um tamanho em torno de $20\mu\text{m}$. Ainda para Della (2001), a produção de sílica ativa a partir desse resíduo industrial, é uma fonte alternativa para solucionar o problema da disposição das cinzas no meio ambiente, além de gerar um produto de maior valor agregado sem que haja novo resíduo.

Termelétrica e sílica

O uso de sílica de casca de arroz vem sendo pesquisado há décadas pela academia e por empresas privadas. Há alguns anos, era na Índia que se via sua aplicação em larga escala, mas foi a partir de 2012, que o grupo entrou para o rol das empresas brasileiras a implementarem o projeto de biomassa – a sílica – que ainda está em desenvolvimento. Esse grupo tratará da tecnologia de combustão, além de melhorar a eficiência de queima. No entanto, conta com um avançado sistema de automação e controle de temperatura que permite a extração de sílica da casca de arroz no seu formato amorfo, possibilitando sua utilização como adição/substituição do cimento em dosagens de concreto. Segundo o *Jornal do Comércio* (2007), o grupo iniciou o projeto através de um investimento de R\$ 35 milhões que, futuramente, chegará a R\$ 100 milhões com a ampliação dos produtos da operação como a fabricação de biodiesel, carvão vegetal, óleo cru, fertilizantes, gás sintético e da substância furfural, contribuindo com o meio ambiente. Também no final do projeto, a refinaria pretende produzir itens tradicionais, como: óleo diesel, metanol, etano e propano.

No entanto, hoje, a empresa já realiza a comercialização de sílica obtida através da casca de arroz, para as principais concreteiras do RS, visando a atender ao mercado de obras especiais e convencionais que aumenta as propriedades mecânicas e a redução de custos dos produtos finais.

Como planejamento futuro do grupo, para a produção de sílica utilizará a casca de arroz como matéria-prima e depois também palha de arroz, resíduos de reflorestamento, os "lodos" de frigoríficos e do próprio tratamento da biomassa, além de oleaginosas como o pinhão manso. A unidade processará em torno de 370 toneladas ao dia de biomassa em sua primeira fase, mas tem como pretensão chegar a 1,1 mil toneladas diárias, ou seja, 15 mil toneladas ao ano de sílica, que será comercializada junto com os segmentos: cimentos, borrachas, tintas e fertilizantes.

Aspectos contábeis adotados na sílica

Diante da revisão de literatura, pode-se observar que não existe, ou seja, é inconclusiva, por não demonstrar qual é o correto tratamento contábil para fluxos de ciclos fechados. No entanto, o grupo, atualmente, realiza o tratamento contábil da sílica pela termelétrica, no qual é a emissora da venda e em sua contabilidade, as despesas relacionadas ao processo de sílica devem ser contabilizadas como Despesa Ambiental e o desenvolvimento do projeto deve ser contabilizado como Ativo Intangível. Com relação à aquisição de máquinas e equipamentos à geração de sílica, contabiliza-se no Ativo Imobilizado destacado dos demais com a utilização da palavra ambiental. Os gastos com mão de obra, material e equipamentos de pequeno valor devem ser contabilizados como intangível, e a receita gerada pela venda desses créditos deve ser contabilizada como Outras Receitas.

De acordo com a entrevista realizada, os gastos referentes ao início da construção da usina, foram registrados como Custos Pré-Operacionais, no ativo. Os gastos referentes à etapa de desenvolvimento, também foram contabilizados, parte como Custos Pré-Operacionais no período em que a usina ainda estava em testes, e o restante foi contabilizado como despesa.

As máquinas e os equipamentos adquiridos pelo grupo para a criação da termelétrica foram contabilizados no grupo Ativo Imobilizado, na conta de "Máquinas e Equipamentos", pois não foram adquiridos exclusivamente para uso no projeto, mas para a geração de energia elétrica.

Conclusões

A partir dos resultados apresentados nesta pesquisa, pode-se concluir que a extração de sílica amorfa de casca de arroz aproveita um resíduo industrial nocivo e normalmente desprezado no meio ambiente, na realização do ciclo fechado. A reutilização dos resíduos possibilita, então, uma redução do impacto ambiental causado e também uma economia decorrente da redução dos custos de produção. Como o objetivo geral era em analisar o ciclo de economia fechado da produção de sílica, nas diversas literaturas estudadas, não se observou o correto tratamento contábil à economia de ciclo fechado, tornando-se inconclusiva por não expressar tal forma de contabilização.

Todavia, realizou-se uma visita à empresa no ano de 2012, uma entrevista não estruturada com o contador da empresa e responsável pela contabilização, para se saber como estava a implementação do projeto de extração de sílica, assim como sua contabilização dentro da empresa, porque ainda não havia sido realizada a venda de sílica amorfa. Desse modo, como não existe uma definição acerca da contabilização de economias em ciclo fechado, a empresa delega ao seu contador a responsabilidade de encontrar o melhor tratamento contábil a ser proposto, possibilitando que a contabilização seja de caráter estratégico à empresa.

Por fim, pode-se utilizar a pesquisa como fonte de estímulo a novos aprendizados, assim como de expandir o assunto, uma vez que ainda não existem fontes que explicam e evidenciem tal fato. A partir desta pesquisa, espera-se que outras sejam desenvolvidas, pois o tema é de extrema relevância, pois que, a cada dia, está se tornando comum nas empresas. Essas começam a adotar esses processos industriais devido aos problemas ambientais enfrentados pela sociedade e à necessidade de adquirir novos conhecimentos, na área contábil, por parte dos profissionais da contabilidade ambiental.

Referências

AMBIENTE BRASIL. **Passivo ambiental e os ciclos dos sistemas econômicos**. 2011. Disponível em: <[http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/passivoambiental/passivo ambiental e os ciclos produtivos dos sistemas economicos.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/passivoambiental/passivo%20ambiental%20e%20os%20ciclos%20produtivos%20dos%20sistemas%20economicos.html)>. Acesso em: 3 out. 2011.

ARAÚJO, L. C. G. de. **Organização, sistemas e métodos**: e as tecnologias de gestão organizacional. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CARVALHO, G. M. B. de. **Contabilidade ambiental**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008.

- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- DELLA, V. P.; KÜHN, I.; HOTZA, D. Reciclagem de resíduos agro-industriais: cinza de casca de arroz como fonte alternativa de sílica. **Revista Cerâmica Industrial**, São Paulo, mar./abr. 2005.
- DIEHL, A. A. TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.
- EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias. **Cultivo do arroz irrigado no Brasil**. Embrapa Clima Temperado. Sistemas de Produção. Versão Eletrônica, nov. 2005. Disponível em: <<http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Arroz/ArrozIrrigadoBrasil/cap01.html>>. Acesso em: 16 out. 2011.
- FERNANDES, C. M. **Proposta para a organização do almoxarifado de uma Escola Técnica Estadual**. 2010. Monografia (Graduação) – Faculdade de Tecnologia da Zona Leste, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.poslogistica.com/web/TCC/2010-2/tcc-201.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2012.
- FERREIRA, A. C. de S. **Contabilidade ambiental: uma informação para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2003.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- _____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GONTIJO, F. E. K.; DIAS, A. M. de P.; WERNER, J. A logística reversa de ciclo fechado para embalagens pet. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 6., 2010, Rio de Janeiro. **Anais ...** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg6/anais/T10_0275_1347.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2012.
- HOFFMANN, R. et al. **Aproveitamento da cinza produzida na combustão da casca de arroz: estado da arte**. Santa Maria: UFSM, 2002. Disponível em: <http://www.ufsm.br/cenergia/arte_final.pdf>. Acesso em: 16 out. 2011.
- INFOESCOLA. **Passivo Ambiental**. 2008. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/ecologia/passivo-ambiental/>>. Acesso em: 15 out. 2012.
- JUNG, L. W. Aspectos contábeis da atividade de gerenciamento de resíduos industriais. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 182, p. 47-61, mar./abr. 2010.
- KRAEMER, M. E. P. A questão ambiental e os resíduos industriais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2005, Porto Alegre. **Anais ...** Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.artigocientifico.com.br/uploads/artc_1148407705_63.doc>. Acesso em: 4 maio 2012.
- LACERDA, L. **Logística reversa: uma visão sobre os conceitos básicos e as práticas operacionais**. Sargas, competência em logística. 2009. Disponível em:

<http://www.sargas.com.br/site/artigos_pdf/artigo_logistica_reversa_leonardo_lacerda.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2012.

LEITE, P. R. **Logística reversa: meio ambiente e competitividade**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.

_____. **Logística reversa: meio ambiente e competitividade**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

PAIVA, P. R. de. **Contabilidade ambiental: evidencição dos gastos ambientais com transparências e focada na prevenção**. São Paulo: Atlas, 2003.

PARAQUAT. Cultivo de arroz. **Centro de informações sobre Paraquat**. Disponível em: <<http://paraquat.com/portugues/banco-de-conhecimentos/produ%C3%A7%C3%A3o-e-prote%C3%A7%C3%A3o-da-lavoura/cultivo-de-arroz>>. Acesso em: 16 out. 2011.

PRETZ, R. **Potencial bioenergético do setor arrozeiro do Rio Grande do Sul: uma abordagem termelétrica**. 2001. Tese (Doutorado) – PROMEC / UFRGS, Porto Alegre, 2001.

PRICEWATERHOUSECOOPERS; Passivo ambiental. FERREIRA, Tadeu Cendón (exp.) In: SILVA JÚNIOR, José Barbosa (Coord.). **Temas contábeis em destaque**. São Paulo: Atlas, 2000.

QUEIROZ, A. P. de et al. Gestão ambiental e desenvolvimento sustentável. In: BRAGA, Célia (Org.). **Contabilidade ambiental: ferramenta para a gestão da sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2007.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROBLES JÚNIOR, A.; BONELLI, V. V. **Gestão da qualidade e do meio ambiente: enfoque econômico, financeiro e patrimonial**. São Paulo: Atlas, 2006.

SINNECKER, C. A. **Estudo sobre a importância da logística reversa em quatro grandes empresas da Região Metropolitana de Curitiba**. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – PUCPR, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/9/TDE-2009-03-25T135325Z-1027/Publico/Cesar%20Alberto%20OK.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2012.

TINOCO, J. E. P.; KRAEMER, M. E. P. **Contabilidade e gestão ambiental**. São Paulo: Atlas, 2004.



“Chapéu de palha de milho”: sustentabilidade econômica da cadeia produtiva

Straw hat corn: economic sustainability of the production chain

Carla Fantin^{*}
Marlei Salete Mecca^{**}

Resumo: O objetivo da presente pesquisa é identificar a cadeia produtiva do “chapéu de palha de milho”, comercializado na casa do artesão *La Nostra Arte* de Antônio Prado – RS. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e, em relação aos procedimentos, realizou-se um estudo de caso, de caráter qualitativo, através de uma entrevista aberta. Como resultado, visualizou-se que a cadeia produtiva do “chapéu de palha de milho”, promove inclusão social, além de gerar recursos financeiros à artesã e aos demais participantes da cadeia produtiva, beneficiando os envolvidos no processo. Visualizou-se, também, a necessidade de investimentos em marketing, para agregar valor ao produto, investimentos em oficinas, para capacitar novos artesões para o ofício, e, assim, assegurar a continuidade da profissão, além de os novos estudos e pesquisas sobre a cadeia produtiva do artesanato serem interessantes para o fortalecimento do setor.

Palavras-chave: Turismo. Cadeia de produção. Artesanato. Chapéu de palha.

Abstract: The objective of the present research is to identify the productive chain of “straw hat corn”, marketed in the artisan house *La Nostra Arte* by Antônio Prado – RS. The research is characterized as exploratory and in relation to the procedures, a qualitative case study was carried out through an open interview. As a result, it was visualized that the “corn straw hat” production chain promotes social inclusion, as well as generating financial resources for the artisan and other participants in the production chain, benefiting those involved in the process. It was also seen the need for investments in marketing, to add value to the product, investments in workshops, to train new craftsmen for the trade and to ensure the continuity of the profession, in addition to new studies and research on the production chain of the crafts are interesting for the strengthening of the sector.

Keywords: Tourism. Production chain. Craft. Straw hat.

^{*} Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Contadora. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5853897760661171>. E-mail: carlafantin.contadora@gmail.com

^{**} Doutora. Professora, pesquisadora e orientadora no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7671104429839034>. E-mail: msmecca@ucs.br

Introdução

O turismo tem sido apontado como uma alternativa atraente para os desenvolvimentos local, regional e nacional, em virtude de ser um setor abrangente, que envolve diversos segmentos da economia, como hotéis, restaurantes/bares, meios de transporte, agências de viagem, entre outros serviços necessários à realização da atividade, tornando-se um vetor à geração de empregos, inclusão social, conservação cultural e ambiental, da localidade-destino.

Com tantos elementos envolvidos na formação de um produto e/ou serviço turístico, muitas vezes, torna-se uma tarefa complexa a análise dos efeitos e dos resultados causados por ele, por isso o estudo da cadeia produtiva auxilia na visualização dos processos e agentes envolvidos nessa criação. Dessa forma, é possível promover intervenções, inovações e novas oportunidades, em pontos estratégicos da cadeia produtiva, para que ela possa atuar de maneira sadia na economia e dentro dos parâmetros de sustentabilidade.

Diante disso, o objetivo do presente trabalho é identificar a cadeia produtiva do “chapéu de palha de milho”, comercializado na casa do artesão *La Nostra Arte* de Antônio Prado – RS. Com isso, pretende-se analisar os elos da cadeia, desde a produção até a comercialização, para visualizar os efeitos dessa atividade decorrente do turismo.

Cadeia produtiva e artesanato

A cadeia produtiva pode ser entendida, conforme Lacay et al. (2010), como um sistema composto por atores e atividades inter-relacionadas em uma sucessão de operações de produção, transformação, comercialização e consumo, em um entorno determinado. Para Bruchez e Motta (2016), a cadeia produtiva é o resultado das operações que originam bens e serviços, sendo que sua articulação é criada através das possibilidades estabelecidas pela tecnologia, além das estratégias dos agentes, que buscam a maximização de seus lucros.

Lacay et al. (2010) afirmam que a análise de cadeias permite identificar, dentro dos processos produtivos, os pontos de agregação de valor ao produto final. Também Cruz (2009, p. 43) declara que o “estudo de uma cadeia produtiva facilita a compreensão dos impactos que as ações internas e externas causam, além de auxiliar na identificação das oportunidades e potencialidades não

apresentadas no negócio”. Portanto, a análise da cadeia produtiva gera uma visão holística sobre o produto e/ou serviço ofertado e, consequentemente, a visualização de pontos *fortes*, que deverão ser incentivados e *fracos*, que deverão ser analisados.

Segundo Triches, Siman e Caldart (2006), a análise da cadeia produtiva deve considerar diversos fatores, dentre os quais destacam-se:

- fatores relacionados à macroestrutura em que a cadeia está inserida e os condicionantes impostos por essa macroestrutura;
- diversos tipos de processo que ocorrem no interior das cadeias como compra e venda, troca de informações, estabelecimento e repactuação de acordos e normas de conduta, etc.;
- comportamento dos agentes formadores da cadeia, bem como as organizações estritamente associadas.

Nesse contexto, percebe-se que a análise da cadeia produtiva possibilita a agregação de valor aos produtos artesanais, já que, através dela, é possível ter a visão sistêmica do artesanato, observar as relações estabelecidas entre fornecedores e consumidores e, assim, poder agir no elo da cadeia, quando apresentar conflitos ou gargalos na produção do artefato.

A visão sistêmica, segundo Castro, Lima e Freitas Filho (1999), está relacionada ao conjunto de atores sociais individuais ou coletivos, que atuam no fortalecimento de artefatos culturais de artesanato aos consumidores finais, via transformação de insumos ou matéria-prima, com a intervenção crucial da criatividade humana, constituindo-se em um sistema chamado de *negócio criativo*, que pode se subdividir em sistemas menores ou subsistemas. Adicionalmente, a análise da cadeia produtiva não foca somente os limites da área física da organização produtiva, mas se estende a todos os ambientes que estão à sua volta, independentemente das distâncias geográficas, e tem como suporte fundamental a cadeia da informação e do conhecimento. A Figura 1 demonstra a visão sistêmica de uma cadeia produtiva.

Figura 1 – Visão sistêmica de uma cadeia produtiva



Fonte: Adaptação de Tabosa (2014).

Através da visão sistêmica da cadeia produtiva, é possível perceber que o produto passa por diversas etapas, desde a transformação da matéria-prima, até tornar-se um produto final, disponível no mercado. Nessas etapas, serão aplicadas estratégias como: eficiência, equidade, sustentabilidade, dentre outras, que caracterizarão a cadeia produtiva do artesanato, que, na sua concepção mais atual, é dinâmica, colaborativa, sistemática, escalável, e seu valor agregado se fundamenta na conversão de dados em informação, de informação em conhecimentos e de conhecimentos em produtos de valor agregado. (SANTIAGO, 2014).

Dessa forma, conforme Lacay et al. (2010), conhecer a cadeia produtiva permite identificar o funcionamento da atividade envolvida e, também, como o setor vê a si mesmo e como ele se relaciona com seus pares, para o fortalecimento da atividade e da oferta competitiva, além de ambas as possibilidades.

A Casa do Artesão *La Nostra Arte*

Em Antônio Prado, o turista encontra *La Nostra Arte* – Associação dos Artesões de Antônio Prado – fundada em 1º de setembro de 2000 mil, que conta, hoje, com 48 associados que produzem peças em crochê, macramê, bainha aberta, frivoleto, palha de trigo e milho remetendo aos costumes italianos.

Essa Casa do Artesão está localizada no centro histórico da cidade, situada em uma das casas tombadas ZANELLA, de Luciano Zanella, com a data de construção entre 1919 e 1920. Segundo o *site* da Prefeitura Municipal de Antônio Prado, em 1918, Luciano adquiriu um terreno, onde construiu a casa totalmente de madeira.

Após alguns anos, vendeu-a para Misael Borges Duarte, que, em seguida, também a vendeu. Em 1925, a família que era a então proprietária, instalou um café na parte térrea da casa. A casa serviu ainda para outros fins, como de pronto-socorro durante a Revolução de 1923, através do atendimento dos feridos, além de outras finalidades nesses anos de existência.

A maioria dos artesões, que comercializam seus produtos na casa, possui atividades paralelas, sendo o artesanato uma fonte de renda complementar. Na *La Nostra Arte* também são comercializados alimentos, como geleias, biscoitos e massas, além de vinhos e sucos produzidos no Município. O atendimento é feito

por uma funcionária e pelos artesãos, que se dividem nos fins de semana. Os artesãos da *La Nostra Arte* também costumam participar de feiras e exposições, onde vendem seus produtos e divulgam a cidade.

Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e, em relação aos procedimentos, é um estudo de caso, de caráter qualitativo, através de entrevista aberta com a artesã responsável pela confecção de chapéus de palha de milho. Essa artesã é a única na cidade de Antônio Prado – RS que domina a técnica de confecção de chapéus, sendo que ela produz os mesmos há 50 anos (desde sua juventude), por isso ela foi a única entrevistada.

Segundo Cervo et al. (2007), o estudo de caso é uma pesquisa sobre determinado grupo de pessoas, para examinar os aspectos variados em seu cotidiano e, segundo Gil (2002), o estudo de caso é entendido como o estudo aprofundado de determinado tema, permitindo seu amplo e detalhado conhecimento.

Esta pesquisa tem natureza exploratória, visto que, consoante Cervo et al. (2007), descreve precisamente a situação e as relações existentes entre os elementos que o compõem. Dentro da pesquisa realizada, de enfoque qualitativo, Demo (2012) afirma que a pesquisa qualitativa é conceituada a partir da ideia de intensidade. Já como entrevista, Marconi e Lakatos (2011) pontuam que se trata de uma conversa entre duas pessoas, em que uma delas é o entrevistador, e a outra, o entrevistado, com o objetivo de obter informações importantes e compreender as perspectivas e experiências dos entrevistados. Diante das colocações dos autores, entende-se que as metodologias escolhidas são as mais adequadas para o tipo de estudo proposto.

Processos de elaboração do “chapéu de palha de milho”

Para a confecção dos chapéus de palha de milho, é necessário o seguinte material: palha de milho, tesoura, agulha, máquina de costura e linha. A palha de milho é obtida através do plantio do milho, realizado pela artesã responsável pela confecção dos chapéus. A palha de milho pode ser amarelada ou ter tons avermelhados, sendo ambos os tipos naturais, sem nenhum tingimento. Normalmente a de cor amarelada é utilizada como fundo, e a avermelhada, nos

detalhes do chapéu. Com o milho, que origina a palha, a artesã complementa a alimentação de pequenos animais domésticos que possui.

A tesoura, a agulha e a linha são adquiridas no comércio local, já que a cidade conta com lojas especializadas na comercialização desse material. A máquina de costura é de propriedade da artesã, sendo que a mesma foi herdada de seus pais, e, em função de sua depreciação, demanda manutenção periódica. A Figura 2 mostra a máquina de costura utilizada para a confecção dos chapéus.

Figura 2 – Máquina de costura utilizada na confecção dos chapéus de palha de milho



Fonte: Acervo das autoras (2017).

O processo de confecção dos chapéus de palha de milho inicia com a separação da palha do milho. Após a separação, as melhores folhas de palha passam por um processo de escaldação (em água quente), para retirar qualquer impureza que venha a conter, dando origem, assim, a uma palha uniforme em sua textura e coloração. Em seguida ao escaldo, a palha é posta para secar ao sol

e, quando está seca, é cortada em tiras, para dar continuidade ao processo de confecção dos chapéus.

Com as tiras de palha prontas, inicia o processo da “técnica da *dressa*”, que consiste em trançar a palha, interligando-a, garantindo a textura aos chapéus ou cestas. Assim, a artesã trança as tiras de palha até atingir a metragem desejada para a criação do chapéu. A Figura 3 ilustra o processo de criação da *dressa*.

Figura 3 – Processo de criação da *dressa*



Fonte: Prefeitura Municipal de Antônio Prado (2017).

Após ter a metragem necessária de *dressa* para a confecção dos chapéus, é necessário uni-la e lhe dar forma. Para isso, é utilizada uma máquina de costura, que facilita o processo. Inicia a junção da *dressa* pelo centro do chapéu até as extremidades, prendendo-a com costura feita pela máquina. A forma do chapéu é originada da distância entre as costuras e da modelação ao costurar a *dressa*. Após essa etapa, o chapéu estará pronto para comercialização. A Figura 4 retrata chapéus de palha de milho.

Figura 4 – Chapéu de palha de milho pronto para venda



Fonte: Acervo das autoras (2017).

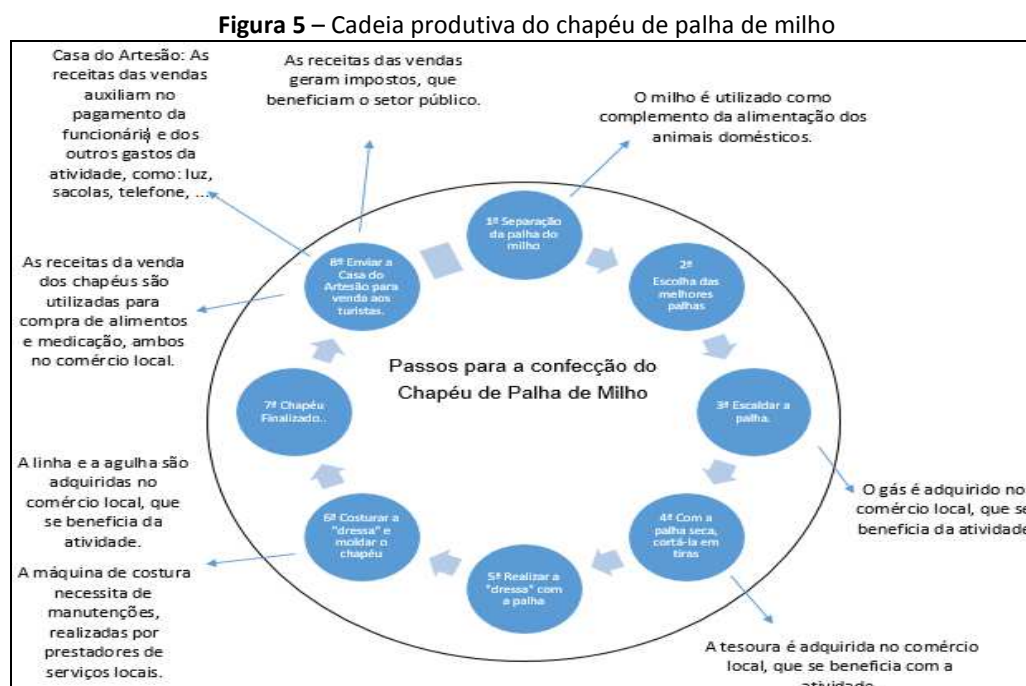
Depois de os chapéus estarem pronto, são comercializados na Casa do Artesão *La Nostra Arte*, que os vende aos turistas. Segundo o relato da artesã, há sazonalidade na venda dos chapéus, sendo que, nos meses de férias (de dezembro a março) e nos meses com eventos na cidade, há uma maior procura; já nos outros meses, a venda é menor. Como média, a demanda é de cinco chapéus por mês.

Cada chapéu é comercializado na Casa do Artesão a R\$ 29,50 (vinte e nove reais e cinquenta centavos). Desse valor, a artesã recebe R\$ 23,00 (vinte e três reais), sendo que a diferença – R\$ 6,50 – (seis reais e cinquenta centavos) é destinada a cobrir os gastos com energia elétrica, funcionários, material, entre outros relacionados à venda de chapéus.

Com o valor recebido a artesã, que é aposentada, complementa sua renda, aplicando a maioria de seus rendimentos em alimentação e remédios, que são utilizados com regularidade. Questionada sobre o porquê de realizar o artesanato há tantos anos, a mesma respondeu que tem grande afeição pela atividade. Além de ser uma ocupação no tempo livre, permanece ativa e incluída na comunidade, já que participa de alguns eventos na cidade como artesã.

A cadeia produtiva do “chapéu de palha de milho”

Percebe-se, diante dos dados levantados, que diversos setores da economia estão ligados, de maneira direta ou indireta na confecção de chapéus de palha de milho, e, para uma melhor visualização destas conexões, elaborou-se a Figura 5, que ilustra a cadeia produtiva desse produto artesanal.



Fonte: Elaborada pelas autoras.

A Figura 5 revela a produção e comercialização de chapéus de palha de milho movimentando diversos atores, como: comércio e prestação de serviços. Observa-se que, para a artesã, a receita proveniente da venda de chapéus auxilia na aquisição de alimentação e remédios necessários no seu cotidiano, além de reduzir as despesas com a criação de seus animais domésticos, obtendo, assim, recursos que lhe permitem ter melhores condições de vida e bem-estar.

Para o comércio e prestadores de serviços, responsáveis pela venda da matéria-prima e insumos (tesoura, agulha, linha e gás) e a manutenção da máquina de costura, a atividade proporciona geração de receitas advindas da venda dos insumos e serviços, para a confecção do artefato. O comércio alimentício e as drogarias beneficiam-se com a produção de chapéus, já que os

recursos oriundos da atividade são transferidos a eles. Portanto, de maneira indireta, esses setores também são favorecidos.

A Casa do Artesão, através da venda desse artesanato aos turistas, gera recursos, que contribuem com o pagamento da funcionária que trabalha no local, além de outros gastos decorrentes da atividade. E a esfera pública também é beneficiada, pois a venda de artesanato e de seus insumos, bem como de matéria-prima gera impostos, que aumentam a arrecadação de tributos.

Portanto, visualizam-se diversas ligações entre diferentes setores, a partir da produção e comercialização desses chapéus. O estudo da cadeia produtiva auxiliou na percepção de quais setores são impactados e de que maneira isso ocorre, se direta ou indiretamente, além de revelar o processo de elaboração do produto.

Conclusão

Através da presente pesquisa, compreendeu-se que a produção e a venda de chapéus de palha de milho movimentam diversos setores da economia local, sendo esses aquecidos e fortalecidos pelo turismo, pois é com a presença de turistas na cidade, que há a procura pelo artesanato, e, assim, a movimentação da cadeia produtiva ocorre naturalmente.

Ao se analisar a cadeia produtiva desses chapéus, percebe-se que a artesã é beneficiada diretamente com a produção e sua comercialização, uma vez que o artesanato complementa sua renda, possibilitando que a mesma adquira alimentos e remédios, além de a atividade propiciar a ela inclusão social, em virtude do contato com outras pessoas, da participação em eventos e de reuniões na Casa do Artesão.

De maneira direta, a Casa do Artesão também é favorecida, já que, com parte da renda da venda de chapéus, é possível assegurar parte do pagamento da funcionária que trabalha no local e seus encargos, além de outras despesas, como: água, luz, sacolas, entre outras necessárias para o bom atendimento e funcionamento do local.

De maneira indireta, observa-se que o comércio, o setor de serviços e a esfera pública se beneficiam com a venda de matéria-prima, alimentos e remédios, sendo todos eles pertencentes à cidade de Antônio Prado – RS. Portanto, os recursos gerados permanecem na cidade, promovendo sua sustentabilidade econômica.

Também se observou a necessidade de treinamento de novos artesões, para a confecção de chapéus de palha de milho, visto que, por meio da visualização da cadeia de produção, percebeu-se que somente uma artesã detém a técnica e o conhecimento necessários para a confecção dos mesmos, sendo essa situação comprometidora do futuro da atividade.

Além disso, conclui-se que são necessárias atividades de marketing sobre o produto, para enaltecer as qualidades e características do artesanato local, e, assim, agregar valor ao mesmo, para que, dessa forma, haja uma maior remuneração para o artesão e desperte o interesse de novos artesões no ofício.

Novas pesquisas relacionadas ao tema também se mostram pertinentes, posto que elas possibilitarão um maior entendimento e várias discussões sobre artesanato, gerando-se outras visões e, conseqüentemente, propostas de melhorias na situação existente.

Referências

- BRUCHEZ, Adriane; MOTTA, Marta E. V. da. Competitividade em cadeias produtivas: uma análise bibliométrica. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE INOVAÇÃO EM CADEIAS PRODUTIVAS DO AGRONEGÓCIO, 2016, Vacaria. **Anais...**, Vacaria, Ucs, 2016. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/IIsimposioinovacaoagronegocio/simposioinovacaoagronegocioucs>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- CASTRO, A. M.; LIMA, S. M.; FREITAS FILHO, A. Estratégias para a institucionalização de prospecção de demandas tecnológicas na Embrapa. **Organizações Rurais e Agroindustriais**. UFLA, v. 1, n. 2, ago./dez. 1999.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CRUZ, Marcia Rohr da. **Relacionamento na cadeia produtiva da maçã sob a ótica da teoria da complexidade**. 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009. Disponível em: <[https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/418/Dissertacao Marcia Rohr da Cuz.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/418/Dissertacao%20Marcia%20Rohr%20da%20Cuz.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 25 jun. 2017.
- DEMO, P. **Metodologia científica, pesquisa e informação qualitativa: aportes metodológicos**. Campinas: Papirus, 2012.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- LACAY, Marino Castillhos; FAYET, Carlos Frederico Camargo; ESTEVES, Claudio de Jesus et al. Cadeia produtiva do turismo: resumo dos resultados do estudo da Região Turística do Litoral do Paraná – Brasil. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, 6., 2010, Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul, 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTIAGO, M. ***Cadena productiva y estrategias competitivas***: artículos de cerâmica. San Bernardino/CA, USA: Editorial Acadêmica Española, 2014.

TABOSA, Tibério César Macêdo. **Modelo de análise da cadeia produtiva do artesanato** – fase II. PROJETO CULTURAL 1.565/13. Recife: Funcultura, 2017. Disponível em: <<http://oimaginario.com.br/artigos/projetocultural1565-13.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

TRICHES, D.; SIMAN, R. F.; CALDART, W. L. Análise e identificação da cadeia da uva e do vinho da Região da Serra Gaúcha. In: TRICHES, Divanildo; CASARA, Valter Romeu; CALDART, Wilson Luís (Org.). **Economia regional e integração internacional**. Caxias do Sul: Educs, 2006. p. 51-75.



Comercializando na periferia

Commercializing in the periphery

Jasmine Pereira Vieira^{*}
Susana de Araújo Gastal^{**}

Resumo: O presente artigo visa a discutir o fenômeno urbano ante a atual segregação econômica, social e cultural de partes significativas das cidades. As disparidades fazem emergir outra questão associada ao que tem sido tratado como *periferia* e, nela, a possibilidade de considerar a discussão sobre economia de mercado e economia solidária para aprofundar seu entendimento. A pesquisa utiliza-se de revisão bibliográfica, priorizando textos clássicos de Paul Singer e Milton Santos para discorrer sobre *economia de mercado*, *economia solidária* e *periferia*. O estudo empírico ouviu, em entrevista, comerciantes de um loteamento periférico em Caxias do Sul – RS. Os resultados iniciais indicam que os comerciantes ouvidos não se veem como periferia, mas praticam relações comerciais mais próximas da economia solidária em seus estabelecimentos comerciais. Ressalta-se que os estudos constantes neste artigo estão sendo aprofundados no Trabalho de Conclusão de Curso da primeira autora.

Palavras-chave: Periferia. Economia solidária. Economia capitalista.

Abstract: The present article aims at discussing the urban phenomenon facing the current economic, social and cultural segregation of significant parts of cities. The disparities give rise to another question, associated with what has been treated as *periphery*, and in it, the possibility of considering the discussion about market economy and solidarity economy to deepen their understanding. The research uses bibliographic revision, prioritizing classic texts by Paul Singer and Milton Santos to discuss *market economy*, *solidarity economy* and *periphery*. The empirical study heard, in an interview, traders from a peripheral allotment in Caxias do Sul – RS. The initial results indicate that the traders heard are not seen as periphery, but practice commercial relations closer to the solidarity economy in their shops. It should be emphasized that the studies included in this article are being further elaborated in the Work of Course Completion of the first author.

Keywords: Periphery. Solidarity economy. Capitalist economy.

^{*} Aluna de Graduação no Curso de Bacharelado em Turismo na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/5401942521008700>>. E-mail: jasmine.pvieira@gmail.com

^{**} Professora e pesquisador no curso de Graduação em Turismo e no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, ambos na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0363951380330385>>. E-mail: susanagastal@gmail.com.

Introdução

As dimensões que o fenômeno urbano alcança na atualidade tornam emergentes discussões de cunho social que permitam pensar em como incluir determinados grupos nas engrenagens do sistema de desenvolvimento vigente, considerando as cidades. No Brasil, especialmente, a globalização acelera processos que deixam isoladas parcelas significativas da população, como não cidadãos da cidade, pois seus direitos são negados nos contextos de segregação social e econômica existente. (RECH, 2007; GASTAL; MOESCH, 2007). Em nível acadêmico, objetiva-se compreender e buscar soluções para a desigualdade social instaurada com o aprofundamento do estudo acerca do modelo econômico pós-industrial, cujos pressupostos atingem com maior perversidade, os países periféricos do capitalismo central.

Milton Santos (1997) critica a globalização, afirmando que ela se utiliza de recursos renováveis e não renováveis de forma prejudicial à humanidade e ao seu futuro. Para Krippendorf (2003), no momento em que um modelo de desenvolvimento começa a instigar dúvidas sobre suas reais vantagens e conveniências, é necessário repensá-lo. A economia tem se distanciado da qualidade de vida, ao mesmo tempo que se apodera das liberdades individuais.

Para que uma cidade comece a se desenvolver de modo economicamente autossustentado, é necessário que se reconheça a impossibilidade de planejá-la em sua totalidade. (GASTAL; MOESCH, 2007). Na condição de fragmentada, demanda que as atenções recaiam sobre classes e setores diversificados, devido às multífaces que se apresentam tanto econômica, como social e culturalmente. A economia formal, na região Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, é marcada por médios e grandes negócios que garantem a dinamização econômica local. Mas, às vezes, a teia pode abranger, também, pequenos estabelecimentos, que atuam em determinadas comunidades e que se sustentam sob a lógica da economia solidária. (SINGER, 2001).

Este artigo discute o fenômeno urbano, considerando a fragmentação das cidades, demandando repensá-la em suas regiões centrais e turísticas, mas também uma expansão das periferias territoriais, econômicas, sociais e culturais. Teoricamente traz-se à discussão princípios da economia capitalista e da economia solidária. Com o objeto empírico, buscou-se a experiência de comerciantes que têm seus estabelecimentos localizados num bairro distante da área central, em Caxias do Sul – RS. A revisão bibliográfica sustenta uma

discussão teórica em torno dos conceitos *periferia*, *economia capitalista* e *economia solidária*, seguindo para tal construção a proposição teórica de Singer (2001, 2003) e Milton Santos (1997). Associam-se a isso entrevistas com comerciantes locais da comunidade em estudo e observações e anotações em caderno de pesquisa. Inicia-se pela reflexão sobre o que a literatura apresenta como *periferia*, assim como sua constante associação à pobreza, para, a seguir, propor uma discussão em torno do modelo econômico, para, com eles, analisar as falas de comerciantes em uma área de periferia.

Economia capitalista e economia solidária

Singer (2004) sugere que a reflexão sobre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário seja feita no sentido de definir os rumos pelos quais gostaríamos que a humanidade se orientasse. À base de hipóteses, frágeis em si mesmas, a reformulação se fará possível sem que os valores do desenvolvimento solidário sejam abalados. O desenvolvimento capitalista visa à maximização do lucro, norteado por interesses, *a priori*, dos detentores de maior poder econômico; dividiu a sociedade em duas grandes classes: a dos proprietários de capital e a dos empregados. Parte desse modelo preocupa-se pouco com as outras empresas e menos ainda com seus consumidores, criando um universo isolado de mandatários e subordinados. Os primeiros, únicos responsáveis pelas tomadas de decisão. Em termos de consumidores, esses recebem pouca atenção. O livre-mercado convida à concorrência, cujo maior objetivo das empresas seria o domínio, em seus nichos, da concorrência. Singer ainda defende que estamos vivendo uma terceira Revolução Industrial, que segue sendo impulsionada por essas grandes empresas, em especial, as que apresentam maior avanço tecnológico. Quando as empresas investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D), com o objetivo de alcançar superioridade técnica e maior eficiência em seus processos, acabam possibilitando avanços científicos para toda a sociedade. Os consumidores desse tipo de economia beneficiam-se da produção massificada em virtude do aumento da produtividade de trabalho, algo que possibilita, também, o barateamento e o surgimento de novos produtos e serviços, mas que também gera menor número de vagas de trabalho.

Atualmente, na era da flexibilidade, o capitalismo, de certa forma, também incita o desenvolvimento solidário. Numa sociedade capitalista, podem existir

dois campos distintos de interação social: “O *competitivo*, que abrange parte das atividades econômicas, políticas, lúdicas, etc.; e o *solidário*, que engloba em princípio as relações familiares, de vizinhança, de coleguismo, de estudos, no trabalho, em esportes de equipe, etc.” (SINGER, 2001, p. 100). No primeiro campo de interação, para que haja equilíbrio entre oferta e demanda, é necessário que a competição seja livre, isso quer dizer que, tanto no ambiente externo quanto no interno, a competição afeta a dinâmica de funcionamento da organização. Dentro das empresas, grupos administrativos disputam cargos enquanto buscam a maximização de seus resultados. Contudo, ao mesmo tempo que isso acontece de maneira deliberadamente fomentada, talvez como uma alternativa de melhoria conjunta, o “espírito de equipe” é um dos esforços para unir os empregados.

A contradição reside no fato de que os próprios funcionários são reconhecidos de forma individual por seu desempenho, sendo recompensados os melhores e mais eficazes, pois a competição e a cooperação são desproporcionais. Assim, há uma distorção da finalidade que orienta as ações do dia a dia de um empregado, visto que, enquanto ele puder ser substituído, não prezará pelos objetivos da empresa. Logo, existe dificuldade de doação, já que competir implica conquistar. (SINGER, 2001). No caso de empresas familiares com poucos funcionários, o quadro da equipe tem consciência do valor daquilo que produz e do que lhes é pago pelo trabalho. (SINGER, 2004).

A economia solidária surge como um modo de produção e distribuição alternativo, pois busca suprir as carências que o sistema dominante se nega a resolver, como é o caso do surgimento de organizações sociais e econômicas inventadas e mantidas por sujeitos pobres, que ficaram à margem das empresas que produzem grande parte da riqueza econômica. Orientada pela solidariedade, esse tipo de economia responde às necessidades de uma parcela da população que não consegue subsidiar seus próprios custos; no entanto, são criativas e se reinventam diante da emergência. (SINGER, 2001). Tal economia é “uma criação em processo contínuo de trabalhadores em luta contra o capitalismo”. (SINGER, 2003, p. 12). As críticas ao capitalismo concentram-se na ditadura do capital, em que a acumulação aumenta a riqueza dos proprietários à custa dos ganhos da classe trabalhadora, que só tem o suficiente para reproduzir sua força de trabalho e a de seus descendentes que os substituirão quando estiverem aposentados. Há uma tendência em “desempregar, excluir e empobrecer a classe trabalhadora”. (p. 14).

Como resultados dessa lógica econômica, há homens e mulheres economicamente ativos, que se associam para comprar e vender juntos, com vistas à economia de escala; ou grupos de sujeitos que se associam para adquirir bens e serviços visando a ganhos de escala e qualidade de vida; ou pequenos produtores e assalariados que se reúnem para formar uma poupança que possa garantir, se necessário, empréstimos a juros baixos ou subsidiar empreendimentos solidários; e, por último, tem-se a possibilidade de associações mútuas de seguros, cooperativas de habitação, etc. (SINGER, 2003, p. 14). A lógica da economia solidária, formada por empresas que reúnem, em geral, pessoas ex-empregados de alguma empresa capitalista, ou companheiros de jornadas sindicais ou comunitárias, etc. implica noções de autogestão e decisões coletivas, envolvendo a participação de todos os sujeitos nas tomadas de decisão, e gestão democrática. (SINGER, 2003). Também carrega como propósito um desenvolvimento mais justo, que reparta seus benefícios e prejuízos de forma igual e menos casual. (SINGER, 2004).

Dentre as possibilidades de produção simples de mercadorias, estão os agentes que “são os possuidores individuais de seus meios de produção e distribuição e, portanto, também dos produtos de sua atividade”. (SINGER, 2003, p. 11). As atividades integrantes desse modo de produção podem ser a agricultura familiar, o artesanato e o pequeno comércio, sendo que o agente quase sempre são famílias ou um domicílio cujos membros trabalham em conjunto usufruindo dos resultados. (SINGER, 2003).

Periferia: para além da abordagem espacial...

Do ponto de vista de Milton Santos (2009a), a pobreza associada à urbanização envolve questões que ultrapassam, no Brasil, a questão econômica. Ao se questionar sobre os indicadores que objetivam *mensurar* a pobreza, constrói-se sua crítica apontando que variáveis muito importantes são desconsideradas nesses processos, o que impede a real compreensão do fenômeno. Para ele “a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo, estamos lidando com um problema social”. (2009a, p. 18). Em outras palavras, a pobreza é um fenômeno social e, mais importante do que medi-lo, é compreendê-lo em sua totalidade, considerando, também, variáveis de outra natureza. Ainda segundo Santos, não

se trata somente de poder (ou não) consumir bens materiais, mas de um modo de vida ao qual é preciso atentar.

Nos 20 anos que se sucederam à Segunda Guerra Mundial, o planejamento foi introduzido em países periféricos ao capitalismo central; o crescimento era indiscutivelmente o objetivo dessas propostas. A tentativa de interpretar as realidades desses países apresentava-se como uma lista de recursos que permitiriam o planejamento, contudo isso podia não ajudar ou, pelo contrário, trazer resultados negativos à sociedade que sofreria com esses impactos. Santos (2009a) não considera exagero afirmar que o planejamento, como praticado, retardou a criação de uma teoria de desenvolvimento adequada, o que pode ter contribuído para o agravamento de problemas aos quais deviam ser orientadas soluções, como é o caso da pobreza eminente no Brasil. A incompleta compreensão de certos mecanismos impôs uma orientação de planejamento que desviou as pesquisas para problemas menores, pois a medição daquilo que se compreende como pobreza se dá de acordo com os interesses estabelecidos na sociedade. Milton Santos apresenta como exemplo o caso de São Paulo, onde as atenções centraram-se em viabilizar a mobilidade da exacerbada quantidade de carros particulares na Região Metropolitana, ao invés de desafogar o tráfego com oferta de transporte público, que possibilitasse o acesso das massas periféricas aos seus ambientes de trabalho, de lazer e de compras.

Transcorrido meio século desde que conceitos de desenvolvimento e de planejamento surgiram como ideias-força – e eles seguem a acentuar a desigualdade sob a força de seus ideais – muitos indivíduos ainda estão em extrema privação de seus direitos básicos, algo que se torna objeto da literatura e alvo de críticas incisivas, mas sem o devido comprometimento com as ações. “A pobreza é considerada apenas como uma situação transitória, um estágio necessário na mobilidade social, evitando-se procurar ideias para mudar esse estado das coisas”. (SANTOS, 2009a, p. 19).

Santos defende que há muitas maneiras de se esquivar do problema da pobreza, seja tratando-a de forma isolada, seja desconsiderando a divisão de classes existente na sociedade. Nas suas formas mais sutis, já se tentou distinguir “favela da esperança” de “favela do desespero”. (STOCES, 1962 apud SANTOS, 2009a). Também já se afirmou que o pobre pode mudar sua vida de forma independente, e que isso parte de uma vontade pessoal e de educação; nas entrelinhas desse pensamento, justifica-se a sociedade competitiva. Quando abordada parcialmente, fatos isolados decorrentes da crise urbana tentam

justificar certas movimentações, como, por exemplo, a falta e o emprego devido à *pressão demográfica*, ou a migração massiva para os grandes centros urbanos e o êxodo rural em última instância. A dualidade permeia o posicionamento dos estudiosos, pois ela está submissa a múltiplos disfarces, mas “há quem se preocupe com aspectos políticos da pobreza, considerando-a um perigo de explosão potencial”. (SANTOS, 2009a, p. 21).

Com efeito, a cidade é um lugar privilegiado dos impactos das modernizações, já que estas não se instalam cegamente, mas nos pontos do espaço que oferecem rentabilidade máxima. O processo é velho, mas agravou-se recentemente. Por conseguinte, procurar as explicações e os remédios a partir do próprio problema urbano significa simplesmente lutar com os sintomas do mal sem procurar suas causas. (SANTOS, 2009a, p. 26).

Santos (2009a, p. 28) afirma, ainda, que o setor tradicional, associado ao rural, já foi extinto, pois toda a sociedade está penetrada por elementos modernos, ou seja, sob a lógica da máquina mesmo no campo. Estudá-los de forma independente gera uma distração que ofusca as reais causas do problema – de que é a modernização – que se assume em pleno desenvolvimento tecnológico, a responsável pelo subemprego e a marginalidade. A noção de marginalidade sempre esteve muito próxima do entendimento de que a população marginal seria, de alguma forma, um excedente ou uma *massa* inútil do ponto de vista econômico. Para Vekemans e Fuenzalía (apud SANTOS, 2009a, p. 36), tal interpretação encerra um equívoco, pois “os marginais nem ao menos existem dos pontos de vista econômico e social, porque estão relegados e excluídos”. Gunder (1966) posiciona-se afirmando que “os pobres não são socialmente marginais, e sim rejeitados; não são economicamente marginais, e sim explorados; não são politicamente marginais e sim reprimidos”. (Apud SANTOS, 2009a, p. 36). Portanto, nem a tese da marginalidade soa satisfatória para justificar a pobreza.

Para aprofundar sua discussão, ainda seguindo Milton Santos, esse propõe uma reflexão sobre dois circuitos considerados complementares ao sistema da cidade: o *circuito superior* e o *circuito inferior*. Ainda que para ele a cidade não possa ser fragmentada, não se pode negar a realidade de sua divisão, pois, ao estudarmos o modelo de cidade industrializada, estamos excluindo uma parcela do território que também é ativa, mas relegada e distante dos grandes centros. Periférica por suas condições de exclusão dos planejamentos que atendem aos centros, sofrendo com o sucateamento de sua infraestrutura (quando existe!) e

em condições insalubres de (sub)existência. O circuito superior, em posição dominante dentro da estrutura de economia global, corresponde àquele diretamente relacionado à modernização tecnológica, melhor representada nos monopólios. As relações desse circuito não são controladas dentro da própria cidade, mas na estrutura do País ou de países estrangeiros. O circuito inferior é formado por atividades de pequena escala, servindo à população pobre; elas estão enraizadas na cidade e usufruem de um relacionamento privilegiado com a região.

Os dois subsistemas são interdependentes, contudo, compostos de atividades diversas, possuem um elo setorial de serviços que serve tanto a um quanto a outro. Portanto, não há dualidade na abordagem, pois as duas formas são integradas na organização econômica da cidade. No circuito inferior estão aqueles cujo exercício das atividades originaram nova categoria de classe social proposta por McGree (apud SANTOS, 2009), denominada protoproletariado. Em sua abordagem estrutural tem a base de um modo de produção participativo, e atua em atividades antissociais ou tipificadas como ilegais.

Contudo, é necessário não confundir os processos de exclusão do passado com o que presenciamos hoje sobre as classes urbanas. Essas podem ser separadas em três grandes grupos: a *pequena burguesia marginal*, composta por aqueles que foram marginalizados devido à qualidade marginal de seu papel no sistema; os *ruralistas* – que migraram para a cidade e nunca tiveram um emprego formal, submetendo-se a uma atividade de nível marginal; e o *proletariado marginal* – originado do processo de marginalização de “ocupações pequeno-burguesas e da degradação das condições do assalariado marginal”. (SANTOS, 2009a, p. 60).

O circuito inferior, portanto, segue também uma lógica de desenvolvimento, é racional e funciona de acordo com as condições dos pobres, que são seus dirigentes. Nesse circuito, utiliza-se somente o que ele mesmo pode oferecer e, com capital reduzida consegue ofertar o máximo número de oportunidades de emprego. Como um subsistema do sistema urbano, considerá-lo, sob diferentes condições de funcionamento, reforça a dualidade que faz os circuitos paralelos e independentes, quando, em verdade, há uma dependência de um com relação ao outro. O mundo do trabalhador do setor *informal*, ou seja, do circuito inferior, escapa da alienação do mundo do trabalhador das sociedades modernas, pois aqui o sujeito se identifica com seu produto.

A principal ideia do circuito inferior é difundir o modelo capitalista de produção na vida dos pobres, através do consumo. A pobreza urbana tem uma organização paralela ao circuito dominante, que só faz sentido quando acordada a quem se direciona o desenvolvimento. Enquanto alguns autores defendem que o circuito superior é protegido pelo Estado, o contrário acontece com o circuito inferior, que, ao ser atacado, encontra, em sua própria configuração, a estrutura para sobreviver de forma independente com aquilo de que dispõe. O crescimento é oligárquico e não igualitário. As oportunidades dos pequenos negócios de ascenderem são sufocadas pelas forças hegemônicas de mercado, que seguem a ocupar um importante papel no sistema vigente. A expansão limitada das classes médias só reitera o poder do setor capitalista moderno, enquanto as classes mais baixas são privadas desses direitos por não terem a eles direcionados soluções para suplantam a miséria coexistente.

Não é difícil compreender porque os sociólogos da América Latina aplicaram o termo marginal às massas deserdadas, vítimas da evolução da produção capitalista. Queriam chamar a atenção para o problema da pobreza, justaposto à modernização. (SANTOS, 2009, p. 82).

Na obra *Metrópole corporativa fragmentada* (2009b), Milton Santos apresenta um estudo sobre a cidade de São Paulo e sua distribuição espacial, no processo de *periferização*. O processo de periferização se dá em consequência da impossibilidade de muitos de custear sua moradia em áreas onde a qualidade de vida é expressa no valor a ser pago pelas mesmas. A segregação espacial, em regiões nobres da cidade, e a valorização dos centros levam a classe operária a migrar para regiões periféricas, onde passam a sofrer com a deficiência de serviços públicos adequados que garantam salubridade e mobilidade *nos e para* esses territórios. Há uma distribuição desigual de investimentos públicos, concentrados em áreas de *status* elevado, deixando o pobre à mercê de si mesmo ou de um favor político.

A exploração imobiliária, decorrente da expansão territorial, para abrigar aglomerados alcança e compromete o custo de vida do pobre, obrigado-o a residir em locais cada vez mais distantes do centro, tendo que ocupar espaços ainda não explorados pelo sistema. O custo de vida compreende uma série de serviços aos quais as populações de baixa renda se veem incapazes de ter acesso, sendo obrigadas a se retirar desses espaços por inadimplência nos custeios. Desses processos recorrentes deriva a periferia urbana, que tem como

consequência a dificuldade de conquistar uma propriedade urbana em condições minimamente aceitáveis à manutenção da vida.

O afluxo de populações de baixa renda, expulsas das áreas centrais, e de migrantes para os bairros periféricos teve, entre outros, o efeito de elevar os preços dos terrenos e propriedades imobiliárias, afastando ainda mais para a periferia os economicamente menos aptos. (SANTOS, 2009b, p. 58).

Prevalecem, nas aplicações do Poder Público, investimentos em infraestrutura econômica e não em infraestrutura social, tais como luz elétrica e rede de esgotos, satisfazendo certas camadas da população em detrimento de outras. Exemplo disso, Santos (2009b) traz o caso da saúde pública, lembrando que, na cidade de São Paulo, há mais leitos privados do que públicos, o que é inversamente proporcional, visto que a maioria da população é pobre. A forma como a cidade é geograficamente organizada faz com que ela não só atraia mais gente pobre, como também a mantém nesses espaços, sendo um aspecto instrumental à produção da pobreza. Os pobres continuam a depender da área central tanto para o trabalho como para serviços.

Na metrópole corporativa, que segue um modelo de desenvolvimento difundido na década de 1960, há a preocupação maior em eliminar as deseconomias do que visar a um bem-estar coletivo e à produção de serviços sociais. Ou seja, o orçamento urbano parece não se ajustar às necessidades que emergem do desenvolvimento. Então, como os pobres se tornam praticamente isolados ali onde vivem, também se pode falar sobre a existência de uma metrópole fragmentada. Suas próprias condições, como imobilidade e baixos salários, constituem lugares de residência na cidade, já historicamente destinados aos mais pobres. Disso emerge o ciclo vicioso de seletividade espacial no sistema urbano.

Ainda na direção da reflexão sobre o conceito de *periferia*, apoiamo-nos nos estudos realizados por Yázigi (2017), quando, na tentativa de estabelecer uma reflexão acerca do conjunto de medidas de planejamento social e territorial, o autor relê o significado de *periferia*. Numa abordagem mais ampla, esse autor recorda que não podem existir centros urbanos sem que haja periferia; em sendo assim, ela acaba por ser uma extensão da cidade matriz, podendo ser de áreas nobres ou não. Ele também destaca que a periferia, distante da noção espacial que costumeiramente se entende, como apresentado até aqui, pode ser mesclada com áreas nobres, como, por exemplo, cidades limítrofes que fusionam periferias. A noção de subúrbio, por sua vez, está relacionada a

“espaços municipais ao redor da cidade principal”. (YÁZIGI, 2017, p. 677). Para o autor, dada a dificuldade de nomear esses fenômenos territoriais, resolve tratá-los como *bolsões sociais de pobreza*, uma denominação que, para ele, carrega o devido valor sociológico. Nessas áreas, é comum deparar-se com a promessa de desenvolvimento de um *turismo de perifeira*, ou *turismo comunitário*, por exemplo, por parte do governo, algo que ele entende ser uma forma de enganar o povo.

O fato de serem denominados de *bolsões sociais de pobreza* não encerra a profunda discussão sobre os conteúdos envoltos nas *periferias*. Em suas considerações sobre o processo histórico do surgimento das periferias, Yázigi (2017) rememora que, após a segunda metade do século XIX, Paris, a cidade medieval, como muitas outras da Europa era “tributária de características defensivas contra ataques de artilharias” (p. 677), sofrendo profundas intervenções na sua malha urbana. Entretanto, os muros das cidades medievais, aqueles que separavam o urbano do rural, prestando-se à defesa, sempre existiram. Algumas cidades dispunham de outros recursos para manter seus inimigos afastados, mas, em sua maioria, erguiam os muros como recurso de defesa. Separadas as vivências da cidade das do campo, este último era composto de habitações que agregavam todos os sujeitos de uma família, junto com alguns animais que garantiam o aquecimento da casa. A higiene, nesses casos, era decadente, pois não havia saneamento básico e nem higiene corporal, características que muito se assemelham às de favelas e cortiços vistos, hoje, em diferentes partes do Globo. A existência de muros impedia a expansão da urbanização.

No século XIX, a velha Paris passou por uma renovação urbana, quando surgiram as imensas avenidas que mostravam um plano urbanístico invejável, jardins, construções de opulência ostensiva e novos hospitais. Contudo, da época, pouco de belo restou, pois, parte da população continuou a viver em cortiços. Parece que o cenário, no Brasil, é semelhante, pois, no Rio de Janeiro, os pobres foram destinados à região que deu espaço para a primeira grande periferia da cidade. Mais tarde, a industrialização, dentre outros fatores, aparece como um marco que potencializava a transformação das cidades brasileiras, excluindo essas aglomerações para áreas cada vez mais distantes da central. (YÁZIGI, 2017).

Yázigi encerra a reflexão sobre periferias, lembrando que, quando a infraestrutura básica é concedida ao povo, ele se torna cidadão da cidade

também. Cita a Favela do Jacarezinho (localizada na cidade do Rio de Janeiro), que, na transição do século XX para o XXI recebeu atenção por parte do governo municipal. Teve seu miolo demolido, dando lugar à aeração, eliminando os riscos epidêmicos de tuberculose, que assolava a comunidade na época. Mas o mais importante: recebeu serviços diversos em sua unidade territorial, além de um espaço público que poderia ser desfrutado por seus moradores. Hoje, os moradores dispõem de endereço e recebem, em sua moradia a conta de luz e de água, e isso fez com que os moradores experimentassem, pela primeira vez, o indispensável sentimento de pertencimento. (2017, p. 688).

Na latente discussão, torna-se pertinente abordar como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entidade pública federal, vinculada ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na condição de maior provedor de informações e dados do País,¹ nomeou as popularmente conhecidas favelas, comunidades, grotões, vilas, mocambos, entre outras “tipologias de moradia” existentes no País de *Aglomerados Subnormais*. De acordo com o IBGE, esses aglomerados são constituídos de 51 ou mais unidades habitacionais desprovidas de título de propriedade e com características como: irregularidade nas vias de circulação, no tamanho e na forma dos lotes, e/ou carência de serviços públicos como: coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública. A entidade considera que o surgimento desses conjuntos está relacionado à forte especulação imobiliária e fundiária e ao decorrente espraiamento territorial do tecido urbano, à carência de infraestruturas (as mais diversas), incluindo as de transporte e, por fim, à periferação da população. (IBGE, 2010, p. 3).

No censo de 2010, foram mapeados 6.329 *Aglomerados Subnormais* espalhados pelo Brasil, correspondendo a 5% do total de setores censitários do IBGE. Dessas áreas, 8,9% estão concentradas na Região Sul, e a Região Sudeste apresenta a maior densidade, cerca de 33,3% da área total disposta a esses aglomerados. Daqueles conjuntos mapeados, cerca de 63,2% localizavam-se às margens de rios, córregos ou lagos/lagoas. Cerca de 77,1% dos aglomerados subnormais, na época, estavam localizados em Municípios com mais de 2 milhões de habitantes, e 59,3% (6.780.071) da população residente nesses aglomerados (de um total de 11.433.509 no Brasil) mora nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Salvador e Recife. Nesse

¹ Informações disponíveis em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/default.shtm>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

mesmo censo, consta que o Estado do Rio Grande do Sul concentra 448 desses aglomerados, 349 deles localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre, sendo a maior incidência nos Municípios de Porto Alegre (267), Caxias do Sul (56) e Novo Hamburgo (35).

Em Caxias do Sul, embora não haja uma caracterização do que seria considerada *periferia*, ou conjuntos populares, tem-se o Fundo da Casa Popular que cumpre o papel de subsidiar o financiamento da casa própria às famílias desfavorecidas. Criado em 1952, tem como objetivos previstos na Lei 5.348, de março de 2000: implantar loteamentos populares visando à comercialização de lotes financiados; adquirir lotes urbanos para futura construção; construir habitações populares para venda; financiar a construção total ou parcial das unidades habitacionais, bem como materiais de construção para reforma; remover ou urbanizar núcleos de subabitação; financiar a aquisição de terras; financiar a infraestrutura básica dos conjuntos habitacionais; realizar estudos, levantamento e pesquisas na área de habitação popular; viabilizar assessoria técnica à construção de habitações populares; atender a situações de emergência consideradas de interesse público, removendo ou destinando material de construção; implantar o Programa de Regularização Fundiária em áreas públicas; e realizar ações de interesse social aprovadas pelo Conselho Municipal de Habitação, vinculadas aos programas habitacionais voltados à população de baixa renda.²

Os sujeitos que financiam os imóveis pelo Programa do Funcap têm entre 10 e 20 anos para quitação da dívida. A comercialização desses imóveis é, exclusivamente, de interesse social, portanto, só poderão ser vendidos a pessoas que satisfaçam as exigências previstas em lei, que são: não ter imóveis e nem ter sido contemplado com qualquer política habitacional; ter renda mensal-familiar inferior a cinco salários-mínimos; ser casado(a) ou manter união estável há mais de dois anos, ou ser solteiro(a), viúvo(a), separado(a) com a guarda dos filhos, ou deter termo de guarda de menores; residir no Município por tempo superior a dois anos, sendo alienado somente um lote por família, impossibilitando que outros sujeitos do mesmo núcleo familiar possam adquirir seus lotes; em caso de separação, o cônjuge que ficar com a guarda dos filhos continuará na lista dos futuros contemplados; a apresentação incorreta de documentos para inscrição implicará o afastamento do mutuário da lista classificatória.

² Texto adaptado. Acesso pelo link <https://www.caxias.rs.gov.br/_uploads/habitacao/LO05348.pdf>, documento que trata da Lei 5.348, que rege o Funcap. Acesso em: 28 ago. 2017.

Percorrendo a comunidade

Para que o estudo pudesse consolidar-se nos objetivos propostos, optou-se por entrevistar comerciantes de uma comunidade localizada no Município de Caxias do Sul, cerca de 10 quilômetros do centro da cidade. A comunidade, constituída por meio de uma cooperativa habitacional, é a consolidação de uma ocupação ocorrida na década de 1990, nas proximidades da região de Ana Rech. Atualmente, conta com, aproximadamente, 155 famílias, tendo conquistado, recentemente, a regularização dos imóveis na Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Sendo assim, os moradores passam por um momento de transição, quando o sonho da casa própria se materializa ao negociarem a quitação dos imóveis, construídos entre 1996 e 1998, financiados pelo Funcap.³

Com o objetivo de estabelecer uma aproximação entre o comércio na periferia e as lógicas que orientam a economia solidária, os comerciantes, ao serem entrevistados, responderam à seguinte questão: *Como é ser comerciante num bairro que fica longe do centro da cidade. Isso ajuda ou atrapalha os seus negócios? Você considera esse bairro uma periferia?* Nesse sentido, tentou-se esclarecer o que pensam os comerciantes sobre o mercado e como se inserem nesses processos, descritos no referencial teórico. Além disso, pensamos ser importante saber se eles consideram o bairro uma periferia, pois foi possível reunir aspectos aos quais eles associam o termo *periferia*.

O bairro conta com quatro locais de comércio, sendo eles uma mercearia, um *boteco* e duas lojas de roupas, calçados e acessórios, além de uma lavagem de carros. Os estabelecimentos, dos quais foi possível entrevistar os proprietários, serão denominados *mercearia E1*, *boteco E2* e *loja E3*. As repostas foram transcritas na íntegra, na voz dos donos dos estabelecimentos

Acho que ajuda, porque é calmo, tranquilo, não tem tumulto. A freguesia é menor, e eu tenho acesso a vendedores e atacados para repor mercadoria. Não é periferia porque não tem casebre, casas populares, é tudo bem organizado se comparado com onde eu morava em Porto Alegre. Existe um problema com morador que não paga a conta, porque no bairro todos se conhecem, mas vai muito de cada pessoa. Não faz diferença estar no bairro, é um negócio como qualquer outro. (Mercearia E1).

³ É um departamento da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul que atua diretamente em negociações de interesse habitacional. Informação disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2000/534/5348/lei-ordinaria-n-5348-2000-reformula-o-fundo-da-casa-popular-funcap-disciplina-a-alienacao-e-financiamento-de-imoveis-e-das-outras-providencias-relativas-aos-programas-habitacionais-de-interesse-social>>. Acesso em: 25 set. 2017.

É a mesma coisa, não faz diferença, porque no centro compra e vende a mesma coisa, porque tu não vai sair daqui pra comprar no centro, isso acaba ajudando, porque tu não vai longe comprar. Sobre as condições de pagamento, eu ainda marco na conta, mas já aceito todos os tipos de cartões. Não tanto, porque não parece uma periferia, periferia é mais feio, mais pobre, mais desorganizada. (Boteco E2).

Creio que ajuda, porque lá no centro é pior ainda, porque lá tem concorrência de preço e tudo mais, as mercadorias são outras, aqui eu vendo normalmente pra morador do bairro. As condições de pagamento são adaptadas pra condição do cliente. Não considero periferia, porque é um bairro bem organizado, é um bairro muito bom, não tem problema se comparado a outros, não é um bairro pobre, é bem organizado. Nesses 15 anos que moro aqui nunca vi problema grande, problema grande de droga, polícia o tempo todo, ainda estamos sossegados, tem um bom colégio, um dos melhores municipais. (Loja E3).

Em observação de campo, notou-se que os estabelecimentos contam com a ajuda de familiares para abrir o negócio. Um exemplo: quando o proprietário da Loja E3 precisa se ausentar por qualquer motivo, a esposa assume o atendimento nesses horários. Contudo, ainda que as famílias sejam envolvidas na gestão dos pequenos comércios, em determinados momentos, há a necessidade de fechar o estabelecimento em horário comercial. A dona da mercearia gere o negócio com seu filho, contudo, em virtude de outros afazeres, sempre que precisa ausentar-se, fecha a venda mais cedo na impossibilidade do filho de ajudá-la, uma vez que ele é empregado em outra empresa.

Os gestores também não consideram que haja de uma concorrência, mesmo que a mercearia e o boteco comercializem produtos semelhantes, pois cada um faz seu preço e conta com formas de pagamento diferentes, adaptadas às condições de seus consumidores.

Considerações finais

Na direção das considerações finais, tendo em vista a possibilidade de continuidade do estudo em momento posterior, tem-se que o comércio, na periferia, se assemelha ao do centro, mas é necessário refletir sobre possíveis aproximações que o situem no desenvolvimento como economicamente ativo sem que, para isso, sejam desconsideradas particularidades do pequeno comércio de periferia.

Conforme abordado por Santos (2009a), o problema da pobreza parte de uma vontade política que se orienta de acordo com interesses estabelecidos na sociedade. Especialmente no Brasil, a adesão a uma lógica de desenvolvimento

capitalista inibiu as possibilidades de fragmentá-lo e superar suas principais disparidades sociais. Quando a preocupação em explorar as causas de determinados fenômenos sociais surge, a atenção recai em problemas menores, e a pobreza segue sendo romantizada com suas curiosas peculiaridades.

A periferia, além da abordagem geográfica do termo, configura-se como aquele território que está à margem do planejamento dos grandes (hegemônicos) centros urbanos, que sofrem com o sucateamento da infraestrutura, onde vivem milhares de pessoas em condições insalubres de (sub)existência. Dada a recente regularização do bairro em estudo, ele se caracteriza como um território periférico, também por sua expressa distância espacial do centro de Caxias do Sul, aproximadamente, 10 quilômetros. Foi preciso que transcorressem quase 27 anos de luta e resistência, para que a comunidade se consolidasse como um bairro independente e regularizado. Nesse intervalo de tempo, as casas evoluíram de pequenos barracos instalados rapidamente pelos ocupantes, até apartamentos e sobrados conquistados por meio de um financiamento viabilizado pela Prefeitura. Foi preciso, para isso, que os moradores se mobilizassem em prol da conquista da casa própria e também da infraestrutura atualmente disponível no bairro, sendo necessárias parcerias com órgãos competentes.

Nesse contexto, o comércio na periferia também pode ser aproximado da lógica a partir da qual se orienta a economia solidária, (cor)respondendo a uma necessidade emergente daquela população em especial, uma vez que o desenvolvimento capitalista não é para todos. (SINGER, 2004). O fato de proporcionar condições de pagamento mais acessíveis aos consumidores demonstra que, ainda que haja finalidade de rentabilidade do negócio, a solidariedade pauta a decisão do comerciante, que se vê participante daquela conjuntura, uma vez que todos os proprietários dos estabelecimentos são moradores do bairro. Contudo, eles não consideram o local uma periferia por levarem em consideração aspectos como: desorganização, criminalidade e falta de estrutura, essas vistas como as principais características de territórios periféricos. Talvez esse posicionamento se dê em virtude de uma imagem estigmatizada e estereotipada de periferia, que a transforma num ambiente associado ao caos e à desordem, quando, em verdade, é mais um reflexo do modelo de cidade excludente, assunto sobre o qual tanto disserta Santos em suas duas principais obras e que nortearam esta pesquisa.

A distância do centro não atrapalha o negócio desses comerciantes porque entendem que o produto deles é diferenciado, o que, possivelmente, justifica a

impossibilidade de competirem com esse outro mercado. O acesso a fornecedores é possível, e o público consumidor não varia muito, sendo, em sua maioria, os próprios moradores, ou seja, isso sinaliza a preocupação em movimentar a economia local em virtude de seu desenvolvimento, e, nem sempre, esse desejo se expressa de maneira consciente, mas o acesso facilitado àquele comércio é um importante propulsor e mantenedor dele nesse tipo de mercado.

Referências

GASTAL, Susana de Araújo; MOESCH, Marutschka Martin. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

IGBE. **Censo 2010**: Aglomerados Subnormais: informações territoriais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. 3. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. **Fundo da Casa Popular** – Funcap – apresentação. Disponível em: <<https://www.caxias.rs.gov.br/habitacao/texto.php?codigo=128>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: Educus, 2007.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2009a.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009b.

SANTOS, M. Globalização e o papel do intelectual na política nacional. **Roda Viva**, Entrevista, São Paulo, 31 mar. 1997.

SINGER, Paul. Economia solidária *versus* economia capitalista. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1-2, p. 100-112, jun./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922001000100005>. Acesso em: 22 set. 2017.

SINGER, Paul. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de. **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 11-28.

SINGER, Paul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 7-22, maio/ago 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200001>. Acesso em: 22 set. 2017.

YÁZIGI, Eduardo. Periferias e turismo: mitos & realidades. **Revista Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade**, v. 9, n. 3, p. 675-689, 2017. Disponível em:
<<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/5629/pdf>>. Acesso em:
24 out. 2017.

Como transformar as Tecnologias da Informação e Comunicação em diferencial competitivo

How to transform Information and Communication Technologies into competitive advantage

Paulo Roberto Córdova*
Carlos Odair Tavares Kussler**

Resumo: Atualmente, para qualquer segmento, incluindo o agronegócio, apenas o fato de contar com recursos das tecnologias da Informação e Comunicação não deve ser visto como diferencial competitivo, pois a tecnologia, em determinadas situações, pode até mesmo gerar custos desnecessários ou não atender adequadamente às estratégias da organização. Desse modo, mais importante que dispor de recursos tecnológicos de ponta, é saber geri-los, de modo que esses possam, de fato, trazer valor ao negócio. Nesse contexto, o alinhamento entre o plano de Tecnologias da Informação e Comunicação (TCIs) e o planejamento estratégico organizacional é fator imprescindível para fazer uso real de todo potencial tecnológico existente em benefício da organização. Vários são os meios de impulsionar a execução de estratégias do negócio fazendo uso dos recursos de TIC. Assim, ao definir as diretrizes de TICs para atender aos objetivos estratégicos, pode-se contar com uma política tanto reativa na resolução dos problemas existentes quanto proativa, antecipando-se às possíveis dificuldades capazes de frear a execução dos objetivos estratégicos. Este artigo traz uma revisão de literatura, em que se discutem estratégias à promoção do Departamento de TICs, de área de suporte operacional a uma posição estratégica, capaz de criar diferencial competitivo.

Palavras-chave: Planejamento. Tecnologias da Informação e Comunicação. Estratégia.

Abstract: Nowadays, for any segment, including agribusiness, only the fact of having Information and Communication Technologies resources should not be seen as a competitive advantage, since technology, in certain situations, may even generate unnecessary costs or strategies of the organization. Thus, more important than having state-of-the-art technological resources, is how to manage them, so that they can, in fact, bring value to the business. In this context, the alignment between the Information and Communication Technologies (TICs) plan and the organizational strategic planning is an essential factor to make real use of all existing technological potential for the benefit of the organization. There are a number of ways to drive the execution of business strategies by leveraging TICs resources. Thus, in defining the IT

* Mestrando em Desenvolvimento e Sociedade pela Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (Uniarp). Professor em cursos de graduação. Pesquisador no grupo de pesquisa "Ética, Cidadania e Sustentabilidade", que possui financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapescc). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5219716804450316>. E-mail: paulo.cdv@gmail.com.

** Mestrando em Desenvolvimento e Sociedade pela Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (Uniarp). Filiação profissional. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8487304424202813>. E-mail: carloskussler0@gmail.com.

guidelines to meet the strategic objectives, a reactive policy can be used to solve existing and proactive problems, anticipating the possible difficulties that may hinder the execution of the strategic objectives. This article presents a review of the literature, which discusses strategies for the promotion of the IT department, from an operational support area to a strategic position capable of creating competitive advantages.

Keywords: Planning. Information and Communication Technologies. Strategy.

Introdução

Atualmente, pode-se destacar como uma das vantagens competitivas no ambiente corporativo, o meio de que as organizações dispõem para controlar, filtrar e recuperar as informações de suas bases de dados. Isso envolve toda a infraestrutura tecnológica de que as empresas dispõem como: a estrutura de redes e servidores; o sistema de banco de dados; os sistemas de gestão operacionais; os sistemas de informações gerenciais, entre outros.

Nesse contexto, pode-se dizer que o ganho de competitividade está ligado diretamente à quantidade e à qualidade das informações a que os profissionais terão acesso no desempenho de suas atividades, e isso se verifica em todos os níveis da estrutura organizacional. Assim, prover a estrutura de gerenciamento da informação mais adequada ao negócio é uma das atribuições do Departamento de TICs.

É fato que o sucesso de uma organização, em meio a mercados tão competitivos, depende, em parte, da sua capacidade de tomar decisões tão rápidas e assertivas quanto possível, e que isso depende de sua capacidade tecnológica de gestão da informação.

Contudo, para que isso seja possível, é necessário que haja um alinhamento entre os objetivos de TICs com os objetivos estratégicos da empresa. Pois, se os TICs têm a responsabilidade de prover uma estrutura eficiente e segura para atender aos requisitos de informação, são os objetivos estratégicos que apontam à direção onde a empresa deve seguir.

Com isso, o esforço otimizado das TICs em atender aos objetivos estratégicos, pode impulsionar o atingimento de metas estratégicas e a redução dos custos com infraestrutura de tecnologia que não representam impactos significativos no negócio. Estar alinhado com os objetivos da organização é o requisito básico para que fazendo uso das TICs, a empresa possa buscar meios mais eficientes de agregar valor ao seu negócio.

Atualmente, as TICs são um dos requisitos básicos para o funcionamento de qualquer organização. Novas exigências legais como *sped* e *nota fiscal eletrônica* fazem com que seja impossível gerir uma empresa sem que haja uma estrutura mínima de *hardware* e *software*. Dessa forma, dispor de meios tecnológicos deixou de ser um diferencial e passou a ser um item básico de gestão. Em sendo assim, o diferencial passou a ser o modo como as TICs são geridas na organização, podendo ser usadas apenas como área de suporte, seja para viabilizar o cumprimento de adequações legais, seja para a manutenção da infraestrutura ou ser utilizada para o desenvolvimento e a maximização dos resultados das organizações.

Nesse contexto, a maioria das empresas tem o gerenciamento de TI voltado ao suporte, reduzindo a gestão da tecnologia ao nível operacional. Procedendo assim, o melhor uso que se pode fazer das tecnologias disponíveis fica restrito a atividades de suporte técnico de *hardware* e *software*.

Isso demonstra que as TICs ainda são vistas como área de suporte e não como área estratégica. A consequência disso é uma subutilização do potencial tecnológico para gerar diferencial competitivo.

O objetivo deste trabalho é mostrar, baseado na literatura vigente, qual é a importância do alinhamento entre os objetivos estratégicos das TICs com os objetivos estratégicos organizacionais. Para isso, foram realizados vários levantamentos bibliográficos nas áreas de planejamento estratégico empresarial, gestão de TICs e planejamento estratégico das TICs. Os resultados desses estudos serão convertidos em uma série de argumentos que comprovem a importância desse alinhamento.

Desse modo, este projeto justifica-se exatamente por mostrar a importância da atuação estratégica das TICs trabalhando alinhada aos objetivos organizacionais. Isso pode oferecer argumentos para que as empresas possam, de forma geral, entender a necessidade e a importância desse processo, e, com isso, fazer uso adequado dos recursos tecnológicos em benefício da entidade.

Primeiramente serão apresentados conceitos referentes a planejamento estratégico empresarial, mostrando algumas definições sobre esse tema. Posteriormente, uma visão atual da gestão de TICs será apresentada, bem como as principais metodologias de gestão dessa área. Em seguida, uma explanação sobre planejamento estratégico das TICs irá mostrar como o Departamento de TICs deve definir suas diretrizes baseado no planejamento organizacional. Assim,

depois de mostrados esses conceitos, se mostra a importância do alinhamento estratégico entre os objetivos de TICs e da organização.

Todo o conteúdo deste trabalho está baseado na literatura vigente que trata do assunto. Entender a importância estratégica das TICs pode impulsionar o desenvolvimento do negócio da empresa fazendo uso das tecnologias existentes.

Planejamento estratégico empresarial

Em meio ao mercado competitivo no qual a maioria das empresas se encontra atualmente, existem algumas ferramentas de gestão que ajudam os estrategistas a planejar os rumos que a empresa deverá seguir. Dentre tais ferramentas, pode-se destacar o planejamento estratégico. Segundo Andion e Fava (2003, p. 1), “o planejamento estratégico é um importante instrumento de gestão para as organizações na atualidade”.

Essa ferramenta de gestão constitui uma das mais importantes funções administrativas, pois, é a partir do planejamento estratégico, que os gestores definem os parâmetros que irão direcionar os esforços da empresa em suas divisões de nível tático e operacional, apontando aos objetivos a serem atingidos e orientando as atividades em geral.

Ainda segundo Andion e Fava, “o objetivo do planejamento é fornecer aos gestores e suas equipes, uma ferramenta que os munície de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado”. (2003, p. 1).

Com isso, pode-se afirmar que a atividade de planejamento deve fazer parte das atribuições dos administradores, sob pena de perderem o foco no negócio e a capacidade de tomar decisões mais acertadas.

Desse modo, conforme afirmam os mesmos autores (2003), o planejamento estratégico é composto por quatro elementos básicos, a saber: o diagnóstico estratégico; a definição das diretrizes organizacionais; a formulação de uma estratégia; e a implementação da estratégia.

Diagnóstico empresarial

O diagnóstico estratégico é a primeira etapa do planejamento estratégico; é nesse processo que as informações norteadoras da estratégia deverão ser levantadas. Essa fase do planejamento permitirá à organização ter uma ideia

mais ou menos exata sobre seu posicionamento atual no mercado e também proverá dados que permitirão identificar seus pontos fortes e fracos.

Para isso, é necessário que o gestor conheça o ambiente onde sua empresa está inserida. Toda organização é um sistema aberto, ou seja, influencia ou é influenciada direta ou indiretamente pelo sistema do qual faz parte. Assim, de modo a se antecipar aos acontecimentos, ou mesmo estar preparado para eventuais mudanças do ambiente, é imprescindível conhecer todos os fatores capazes de impactar positiva ou negativamente as atividades da empresa.

Outro fator importante para o diagnóstico estratégico é identificar os pontos fortes e as fragilidades da empresa. Isso permite saber com quais recursos se pode contar na hora de estabelecer as estratégias. Conhecer a cadeia de valor da organização é fator crucial nesse processo, pois permite mensurar, controlar e otimizar os custos e os processos de cada função da cadeia.

Dessa forma, ao conhecer a empresa, seu posicionamento e seus pontos fortes e fracos, o gestor se capacita a determinar os limites da estratégia. Segundo Porter (2000, p. 28), “a estratégia é uma forma de fixar limites”. Nesse contexto, fixar limites pode ser interpretado como manter o foco, saber onde se quer chegar e que riscos assumir com certa margem de segurança.

Definição das diretrizes organizacionais

Uma vez realizado o processo de diagnóstico organizacional, o gestor terá subsídios para definir os rumos a serem seguidos pela organização. Esses rumos são demonstrados e difundidos através das diretrizes organizacionais, formadas pela visão, pela missão e pelos objetivos estratégicos.

Com isso, a missão da empresa reflete sua razão de ser, ou seja, expressa, em sua essência, para que a empresa existe. A definição da missão é um dos pontos mais importantes do planejamento estratégico, pois ajuda a traçar os objetivos e definir os limites de atuação da organização, bem como seu posicionamento estratégico. A missão deve ter em foco, as necessidades às quais a empresa atende, e sua projeção leva em conta suas capacidades e restrições dentro de um horizonte em longo prazo.

A visão, por sua vez, retrata como a organização pretende estar no futuro. Assim, ela deve expressar um objetivo mais amplo e não mensurável em longo prazo. Uma importante atribuição da visão é servir como elemento motivador e criar um clima organizacional propício ao pensamento criativo. É na visão que os

gestores devem colocar suas aspirações empreendedoras e visionárias, de modo a compartilhar com os *stakeholders*, suas expectativas quanto aos rumos da empresa.

Por fim, para concretizar o que está exposto na missão e na visão, devem ser definidos os objetivos a serem atingidos, ou seja, os resultados que a empresa deseja alcançar em curto, médio ou longo prazo. Os objetivos estratégicos devem ser atingíveis de modo a evitar frustrações, além de indicar claramente o que deve ser alcançado. Outro aspecto a ser levado em conta é que eles devem ser flexíveis e mensuráveis.

As diretrizes mostram explicitamente os rumos, a direção para onde a organização deve caminhar, e serve como uma poderosa ferramenta para difundir, entre os *stakeholders*, as projeções da alta administração. Uma vez que todos os níveis da empresa estejam cientes dessas diretrizes, podem direcionar seus esforços para atingir os objetivos definidos.

Definição das estratégias

A definição das diretrizes, em especial dos objetivos estratégicos, dá ideia de aonde a empresa pretende chegar. O próximo passo do planejamento estratégico é definir como esses objetivos serão atingidos.

Assim, a definição das estratégias consiste no planejamento dos passos a serem seguidos para o atingimento dos objetivos estratégicos. Nesse processo, é importante que as estratégias estejam adaptadas às condições internas e externas identificadas no diagnóstico da empresa, tendo em vista sua capacidade e execução.

A capacidade de execução das estratégias diz respeito à capacidade operacional da empresa em implementar o que foi traçado. A não observação desse requisito pode implicar a criação de estratégias inaplicáveis e a consequente frustração dos *stakeholders*.

Implementação da estratégia

A etapa de implementação da estratégia é um dos momentos mais importantes do processo de planejamento, visto que reflete a eficácia de todo o esforço realizado até esse momento. Assim, se os objetivos são coerentes, se as estratégias são executáveis e se a empresa tem condições de implementar

efetivamente as estratégias definidas, não haverá muitas dificuldades operacionais nesse processo.

Por outro lado, caso alguma das etapas do planejamento esteja incoerente com o negócio ou com a capacidade e limitações da empresa, o processo de implementação pode resultar em frustração. Assim, fica claro que todos os processos do planejamento estratégico são importantes e devem ser efetuados com atenção.

Conceitos em gestão de TICs

A informação é um dos maiores patrimônios não tangíveis de uma organização, pois contribui, significativamente, com todos os níveis de gestão. Entretanto, para ser verdadeiramente eficaz, ela deve estar disponível de forma clara aos profissionais que dela necessitam, seja para tomar decisões, seja para auxiliar no desempenho de suas atividades operacionais.

Nesse sentido, segundo Moreira,

atualmente, vive-se na era da informação, sendo o maior patrimônio das empresas o intelectual. São as pessoas que possuem o conhecimento das informações necessárias para atuarem na empresa, produzindo, vendendo, tomando decisões, liderando e dirigindo os negócios. (2012, p. 102).

Com isso fica claro que a eficácia no processo de gestão depende da forma como a empresa processa e disponibiliza as informações no ambiente organizacional.

Desse modo, cabe ao Departamento de TICs prover a infraestrutura e os meios que melhor atendam às necessidades de negócio da empresa. Segundo Moraes e Mariano (2008), atualmente, as TICs são percebidas como parte integrante e fundamental para as transformações nas empresas, diante de novo cenário competitivo.

Assim, é possível identificar a aplicação de TICs desde o nível operacional até os estratégicos da organização. Nesse contexto, os mesmos autores Moraes e Mariano, afirmam que

a TI é traduzida como um conceito abrangente, que envolve hardware, software, telecomunicações, automação, recursos multimídia, recursos de organização de dados, sistemas de informação, serviços, negócios, usuários e as relações complexas envolvidas na coleta, uso, análise e utilização da informação. (2008, p. 4).

Desse modo, a abrangência e a complexidade da atuação das TICs, somadas à grande exigência de entrega de serviços de qualidade tornam o seu processo de gestão bastante crítico e complexo. Com isso, para atingir o sucesso de forma sustentável, é necessário adotar um modelo de gestão que possibilite a eficiência e a eficácia no uso da tecnologia, visando a atender aos requisitos de qualidade, flexibilidade e disponibilidade a um custo cada vez menor.

Devido a isso, alguns modelos de gestão de TICs foram desenvolvidos para dar suporte a esse processo. Neste trabalho, são demonstrados dois desses modelos: o *Control Objectives for Information and Related Technology* (Cobit), e a *Information Technology Infrastructure Library* (Itil).

O modelo Itil

A Itil é um modelo de gestão voltada a serviços e traz documentadas as melhores práticas para o fornecimento de suporte, serviços e gerenciamento da infraestrutura de TICs. Foi concebida no final da década de 1980 e, inicialmente, serviu como um guia das melhores práticas para uso do governo britânico.

Contudo, logo após sua criação, a Itil mostrou-se útil às organizações de diversos setores, se tornando referência na gestão de serviços de TICs. A esse respeito, segundo Fragata et al.,

A ITIL busca prover serviços de alta qualidade, com foco no relacionamento com os clientes, trazendo algumas mudanças significativas como: faz com que o negócio foque no valor e não no custo; nos faz pensar em toda a cadeia que envolve a prestação de serviços e não em uma visão fragmentada; e internamente transfere o olhar para processos e pessoas, e não apenas na tecnologia. (2009, p. 2).

Desse modo, ao aplicar a Itil como modelo de gestão de TICs, a empresa passa a contar com uma maior qualidade de infraestrutura e de serviços prestados, além de um melhor controle dos processos e dos riscos envolvidos. Outros benefícios como redução de custos, definição clara das responsabilidades, maior agilidade nos processos e flexibilidade otimizada na gestão das mudanças, trazem maior satisfação aos clientes ou usuários dos serviços de TICs.

Assim, o modelo Itil pode ser usado para auxiliar na gestão de TICs, constituindo uma poderosa ferramenta para redução de custos e padronização de processos. Trata-se de um conjunto de melhores práticas amplamente

utilizado, e empresas com um grau de maturidade mais elevado podem ver nela uma boa alternativa de investimento.

O modelo Cobit

O Cobit é um modelo de gestão baseado em processos. Sua principal atribuição é a especificação de padrões internacionais de boas práticas referente ao uso corporativo de TICs em todos os processos.

Desenvolvido pela *Information System Audit and Control Association* (Isaca), essa metodologia estabelece métodos documentados que norteiam a gestão de TICs, inclusive em áreas como qualidade de *software*, níveis de maturidade e segurança da informação. O Cobit provê uma estrutura voltada à garantia de que as TICs estejam alinhadas aos objetivos do negócio, que os recursos sejam usados com responsabilidade, e que os riscos sejam gerenciados apropriadamente.

Assim, o Cobit está dividido em quatro domínios que buscam representar os processos de TICs: planejamento e organização; aquisição e implementação; entrega e suporte; e monitoramento.

O domínio de *planejamento e organização* define questões estratégicas relacionadas ao uso de TI em uma empresa. Com isso, trata de vários processos, entre eles, a definição da estratégia de TI, a arquitetura da informação, os investimentos, os riscos, a gerência de projetos e a qualidade.

O domínio de *aquisição e implementação* por sua vez, trata da implementação de TICs de acordo com as diretrizes estratégicas definidas. Entre os processos que compõem tal domínio, estão a identificação das soluções a serem aplicadas, a aquisição e manutenção de sistemas e infraestrutura, e gerência de mudanças.

Por sua vez, o de *entrega e suporte* é um domínio do Cobit que define questões operacionais referentes ao uso de TICs. Dessa forma, os processos tratam, dentre outras atribuições, da definição dos níveis de serviço, da gerência dos fornecedores, da garantia de desempenho, continuidade e segurança dos serviços, do treinamento dos usuários e da alocação dos custos de TICs.

Por fim, o domínio *monitoramento* define as questões de auditoria e acompanhamento dos serviços de TICs. Com isso, os processos ficam ligados à supervisão de atividades dos outros processos, coleta e análise dos dados para auditoria e realizar adequações para garantir qualidade aos serviços prestados.

Em suma, pode-se afirmar que o Cobit é uma ferramenta de gestão bastante eficaz no que se propõe, pois define melhores práticas para todos os processos de TICs, procurando alinhá-los aos organizacionais. Assim, vários são os benefícios para a organização que faz uso dessa metodologia, constituindo-se em um bom investimento para as empresas.

Planejamento estratégico de TICs

A disputa por espaços no mercado e a busca por maior competitividade podem ser facilitadas pelas tecnologias existentes atualmente. Nesse contexto, muitas são as formas pelas quais as TICs pode contribuir para o atingimento dos objetivos estratégicos da empresa.

Contudo, para otimizar o uso das possibilidades tecnológicas, é imprescindível que as TICs sejam geridas estrategicamente. Para isso, é necessário (assim como em qualquer processo de gestão), efetuar o planejamento que guiará os esforços a serem executados.

O planejamento estratégico de TICs (Peti) é uma forma de realizar esse processo de definição das diretrizes estratégicas para a área, constituindo uma ferramenta para definição do modelo de informações empresariais necessário à gestão da organização. Com isso, além de levar em conta a estrutura de *hardware* e *software* das TICs, esse processo também deverá abranger o planejamento estratégico empresarial, que deverá ser suportado. Assim, de acordo com Santana,

o planejamento de sistemas de informação e da tecnologia da informação é o processo de identificação de software e de hardware e principalmente de banco de dados para suportar a clara definição e documentação do planejamento estratégico de negócios da organização. (2007, p. 7).

Conclui-se, com isso, que o Peti deve se preocupar com a estrutura tecnológica a ser empregada de modo a prover competitividade a partir do apoio ao planejamento estratégico da empresa. Os esforços desse trabalho devem prever meios para integrar as informações e os conhecimentos organizacionais, os recursos de TICs, os sistemas de gestão de dados e prover a colaboração entre as pessoas envolvidas em todos os processos.

As Tecnologias da Informação e Comunicação como diferencial competitivo

É fato que as tecnologias computacionais constituem os meios mais eficazes de controle de informações em qualquer segmento, ou nível organizacional. Nesse contexto, segundo Carvalho e Araújo Júnior,

Em uma sociedade de mercados globalizados, na qual informação e conhecimento são considerados os principais ativos para o desenvolvimento e a competitividade, podemos concluir que quem detiver mecanismos para lidar com tais ativos de modo que estes possam se converter em vantagem certamente estará à frente de seus concorrentes. (2014, p. 72).

Além disso, atualmente, todos os processos de negócios podem contar com os benefícios de *hardware* e *software* para automatizar rotinas e processar informações, gerando conhecimento e provendo mobilidade e agilidade nas tomadas de decisão, além de outros benefícios mensuráveis quantitativa e qualitativamente.

No nível operacional, encontram-se os sistemas automatizados de “chão de fábrica” que são capazes de indicar a situação exata de um lote de produção programado pelo Departamento de Planejamento e Controle de Produção (PCP) e disponibilizar a informação para que o Departamento Comercial possa saber e informar ao cliente a situação de um pedido quando necessário.

Outro exemplo, agora de nível tático, são as exigências legais que tornam compulsório o uso da tecnologia para emissão de notas fiscais eletrônicas e o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED). Com essas exigências, não é mais possível gerenciar uma organização sem dispor de uma estrutura mínima de *hardware* e *software*.

O nível estratégico, por sua vez, pode contar com ferramentas *Online Analytical Processing* (OLAP), capazes de gerar indicadores de desempenho organizacional, servindo de subsídio para tomadas rápidas de decisão, além das ferramentas de apoio à decisão, e *softwares* executivos. Em um ambiente altamente competitivo, a velocidade de resposta da empresa é fundamental para manter seu bom desempenho, e, nesse sentido, a tecnologia pode ser uma grande aliada.

Nesse contexto, os recursos tecnológicos também podem integrar o ambiente corporativo ao ambiente externo da organização. Um exemplo significativo dessa integração são as transações bancárias realizadas pela

empresa e a própria troca de informações com a Receita Federal. Outras possibilidades importantes de integração podem ser implementadas com o intuito de buscar dados e auxiliar nas tomadas de decisão.

Bons exemplos, nesse contexto, são os sistemas de cotação de preços, que buscam as melhores opções entre os fornecedores, tornando muito mais ágil o processo de compras. Também se destacam, nesse cenário, sistemas que buscam indicadores importantes como cotação do dólar e taxas de juros.

Contudo, é preciso entender muito bem as necessidades e estratégias da empresa para fazer uso correto dos recursos tecnológicos. Para organizações de pequeno porte, por exemplo, uma tecnologia que é diferencial em empresas de grande porte, pode se traduzir em custo excessivo e desnecessário. Assim, a prioridade das TICs, ao estabelecer seu plano estratégico, deve ser o alinhamento com os objetivos e as estratégias da empresa. Para Souza, et al. (2013, p. 170), “os propósitos gerais do planejamento são que os esforços de todos na organização converjam em uma mesma direção”.

Com isso, ao alinhar-se às diretrizes da organização, o Departamento de TICs pode direcionar esforços em busca de tecnologias de *software* capazes de apoiar a organização na execução de seus objetivos. Da mesma forma, pode alocar recursos e esforços para implementar uma estrutura de *hardware* capaz de suportar a demanda de processamento de dados, de acordo com as reais necessidades da empresa.

Assim, ao mesmo tempo que atua corretivamente, eliminando problemas que freiam a execução dos objetivos estratégicos empresariais, as TICs podem atuar preventivamente, antecipando-se a problemas que possam ocorrer, pois conhece as aspirações da alta direção. Assim, independentemente do tamanho da organização, essas TICs podem atuar estrategicamente agregando valor ao negócio.

Outro importante benefício conquistado nesse processo é a redução de custos com tecnologias desnecessárias, pois os esforços na aquisição estarão bem direcionados nesse cenário. Com isso, todos os recursos direcionados às TICs poderão ser vistos como investimento, uma vez que estarão contribuindo para o atingimento dos objetivos estratégicos, garantindo, com isso, o retorno sobre os investimentos.

Considerações finais

Não obstante as inúmeras formas com que as tecnologias podem impulsionar o desenvolvimento de organizações, em qualquer contexto, é preciso tomar cuidado para não transformá-las em um problema à empresa. Conhecer os objetivos da organização e as necessidades do negócio são requisitos mínimos para determinar onde devem ser investidos os recursos de TICs.

É bastante comum algumas empresas adquirirem recursos tecnológicos de *hardware* e *software*, para deixá-los subutilizados ou inoperantes por não se adequarem ao negócio, à cultura ou às necessidades da organização. Esse tipo de ação gera não só um aumento desnecessário nos custos, como também frustração dos gestores, que esperam obter retorno sobre os investimentos.

Para evitar esse tipo de situação, é importante que as TICs estabeleçam diretrizes e planos de investimento. Contudo, este planejamento precisa estar alinhado ao planejamento estratégico empresarial, de modo a atender às verdadeiras expectativas do negócio. Desse modo, é possível otimizar os investimentos em tecnologia, direcionando recursos para a aquisição de soluções capazes de gerar valor ao negócio, impulsionando o crescimento sustentável da organização.

Referências

ANDION, Maria Carolina; FAVA Rubens. **Planejamento estratégico**. 2003. Disponível em: <<http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/empresarial/3.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

CARVALHO, Livia F.; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério H. Gestão da Informação: estudo comparativo entre quatro modelos. **Revista Instituto de Ciências**, v. 28, n. 1, p. 71-84, 2014.

FRAGATA, Abel; MARQUES, Cleber; ROMERO, Guilherme. **ITIL: o que é e por que usar?** Disponível em: <<http://www.abelfragata.com.br/tecnologia/itil.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

MAYARA, Benício B. S.; ALMEIDA FILHO, José G. T; MOURA, Hermano P. Planejamento Estratégico de SI/TI: um mapeamento sistemático de ferramentas e técnicas. **Revista Gestão e Tecnologia**, v. 13, n. 2, p. 167-194, 2013.

MORAES, Emerson A. Priamo; MARIANO, Sandra R. Holanda. **Uma revisão dos modelos de gestão de TI**. 2008. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg4/anais/T7_0014_0258.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

MOREIRA, E. G. **Clima organizacional**. Curitiba: Iesde, 2012.

PORTER, M. E. A nova era da estratégia. **HSM Management**, São Paulo, n. 18, p. 18-28, 2000. Edição especial.

SANTANA, Edilson Helio. **Integração entre o planejamento estratégico organizacional e o planejamento estratégico da tecnologia da informação**. 2007. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/PGT/PGT13-_Integracao_entre_o_planej_estrategico_o.PDF>. Acesso em: 21 jul. 2017.

Contribuição para uma crítica da história econômico-política de Caxias do Sul, RS, ou contra o mito vulgar do empreendedorismo e de seus santos

Contribution to a critique of the economic-political history of Caxias do Sul, RS, or against the vulgar myth of entrepreneurship and its saints

Felipe Taufer^{*}
Lucas Taufer^{**}

Resumo: A história econômica de Caxias do Sul, RS é também a sua história social. Por isso se objetiva com este trabalho realizar uma crítica à própria história para a exposição de contradições normais, no modo de produção capitalista, previstas desde Marx, no próprio seio da sociedade caxiense, respondendo a objetivos específicos. No estudo serão discutidos eventos que ocorreram desde a fase pré-capitalista, passando pelo desenvolvimento comercial, indo até sua posterior industrialização, culminando com a análise sobre o avanço da construção ideológica da cidade. Justifica-se a crítica feita no trabalho pela importância da fé e do trabalho na cidade, não como algo sempre positivo; ao contrário, aberto a questionamentos que se desdobram para abordar a situação atual não como um novo ciclo econômico, mas como a negação dialética da história; uma transformação das determinações históricas que são produto não das lideranças empresariais, mas dos braços dos trabalhadores que vivem muito aquém da riqueza que aqui produzem.

Palavras-chave: História econômica. Economia política. Dialética do trabalho. Ideologia. Caxias do Sul, RS.

Abstract: The economic history of Caxias do Sul, RS is also its social history. For this reason, the objective of this work is to criticize history itself for the exposition of normal contradictions, in the mode of capitalist production, foreseen since Marx, in the very heart of the Caxian society, responding to specific objectives. In the study will be discussed events that occurred from the pre-capitalist phase, passing through commercial development, going until its later industrialization, culminating with the analysis on the advance of the ideological construction of the city. The criticism made at work for the importance of faith and work in the city is justified, not as something always positive; on the contrary, open to questions that unfold to address the current situation not as a new economic cycle but as the dialectical negation of history; a transformation of historical determinations that are a product not of business leaders, but of the arms of workers who live far short of the wealth they produce here.

Keywords: Economic history. Political economy. Dialectic of labor. Ideology. Caxias do Sul, RS.

^{*} Bacharelado em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7399334343061405>. E-mail: fe.taufer@hotmail.com

^{**} Mestrando em Administração pelo PPGA/EA da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel e Especialista em Administração. Professor em cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4895263045425728>. E-mail: lucastaufer@mail.com

Introdução

Quando se pergunta sobre história econômica é consenso pensar sobre a história do crescimento econômico e do desenvolvimento dos setores empresariais de determinada região, o que não deixa de ser, em parte, legítimo. Contudo, isso caracteriza uma compreensão ideológica e perigosamente unidimensional do caráter da história econômica e, para isso, faz-se necessário lançar a seguinte pergunta: O que é economia?

Na Antiguidade, *oikonomike* e *politike* eram palavras usadas para significar diferentes coisas. A primeira se referia à administração de bens privados, e a outra à administração de bens públicos. Na ciência econômica, é rotineiro interpretar o *oikonomos* como a administração das riquezas da casa, o que não deixa de ser parte da administração de bens privados, porém, não o é em sua mais ampla totalidade (ARISTÓTELES, 2004). Na tradição ocidental, a história da economia pode ser entendida como a perpetuação do avanço da *oikonimike*. Desta forma, restringindo-se à própria história da administração de bens privados e, isso, por sua vez, atenderia à simples satisfação das empresas capitalistas e à relação material existente no seu contexto. Em uma diferente perspectiva, surge uma curiosidade em relação a uma visão mais ampla, voltada à totalidade da história econômica (abrangendo os aspectos sociais), já que a materialização da vida não se faz de forma isolada e nem somente administrando e gerindo qualquer coisa. Torna-se necessário atentar ao que se chamou de *politike*, remetendo-se desde cedo à *pólis* e à vida na cidade; passando a considerar toda vida em comunidade (MARX; ENGELS, 2007).

Buscando entender a história da vida em sociedade desenvolvida em Caxias do Sul, RS, é urgente, logo na vanguarda, superar e refutar tal caráter ideológico proposto pela perpetuação do *oikonimike*, porquanto um único modelo de compreensão histórica, em qualquer contexto, cultura ou civilização que se deseje conhecer. Não só se objeta a ideologia dominante referida no primeiro parágrafo, como se trabalha com a hipótese de que a história é constituída pelos acontecimentos na vida das pessoas e que se envolvem nestes relacionamentos sociais trabalhando. Isto é, a história não é feita apenas por aqueles que “recolhem os frutos do produto do trabalho assalariado”, ou seja, os empresários. A justificativa para o tema tratado aqui não precisa de outra resposta além da seguinte afirmativa: A história econômica de Caxias do Sul é a

história da vida em sociedade daqueles que contribuíram para o seu desenvolvimento.

Urge, então, a necessidade de fazer uma crítica da história econômica e econômico-política da cidade, justificada pelos atrasos cultural e social propagados no discurso dos “recolhedores dos frutos do trabalho”. Uma vez que estes, não raramente, protagonizam a vida em sociedade. Os empresários têm dominado, anterior e ulteriormente, tudo que possa parecer de caráter econômico, sem contribuir, materialmente, como protagonistas. Com efeito, a luz repousa sobre o fenômeno de compreender a história e o estabelecimento da produção material da vida caxiense somente a partir das teorias clássicas e neoclássicas, a saber, as teorias de caráter liberal, tirando assim, das trevas a possibilidade de olhar para a história em sua totalidade.

A primeira contribuição à crítica da história econômica da “Pérola das Colônias” é um fundamento para a compreensão do desenvolvimento e do trabalho em sua totalidade na cidade, indo desde o real começo – pois aqui havia linguagem antes da imigração! – até o modo como as demandas da classe dominante foram atendidas. Avaliando quais os motivos ideológicos e como, por que e com qual finalidade ainda se promovem, na contemporaneidade, uma história que não é de fé e trabalho, mas de indignação contra o capitalismo selvagem e o ser unidimensional que agora passa a rondar a Serra gaúcha.

Muito aquém do começo: pré-capitalismo no “Campo dos Bugres”

Os índios que habitavam o Rio Grande do Sul – mais especificamente, os que habitavam (e ainda habitam) a região da Serra gaúcha – eram conhecidos pelo estilo de cultivo rotativo da terra, um tipo de cultura pré-capitalista e que não constituía uma civilização (dentro do modelo ocidental de sociedade). Mas, num outro formato, baseado no compartilhamento e na vivência coletiva, que se manteve, mesmo que com sua ida mais ao norte do Estado gaúcho (em função da chegada dos imigrantes ou por causa das inúmeras mortes causadas por sua recusa em se tornarem escravos dos colonizadores). Neste ponto, é preciso evidenciar que os imigrantes que chegaram onde hoje se localiza Caxias do Sul, RS, aprenderam com os indígenas o sistema de cultura rotativa de plantação, sobretudo do milho e da capoeira. Isso potencializou o desenvolvimento de sua atividade principal, que é aprender por imitação, ou seja, a “arte da rapina”: apropriar-se da invenção e do trabalho alheios, escravizando-os – eis o

empresário. Desta forma, logo de cara, alguns mitos sobre a alimentação do imigrante, à base de milho, ser originária da Itália é desconstruída e dá lugar a uma visão mais ampla da vida caxiense. (HERÉDIA, 1993; 2014; GIRON, 2011).

No entanto, antes de a produção de vida e economia regionais basear-se no cultivo da terra, é preciso trazer à luz o fato de que o estabelecimento da civilização moderna rio-grandense, tal como é conhecida hoje, *começou* com a vinda de paulistas que buscavam gado para abastecimento das regiões mineiras. Tal situação ocorria em função da localização geográfica das terras aqui presentes, que eram trajeto obrigatório para buscar o gado proveniente da Argentina e do Uruguai. Fruto do abastecimento das regiões mineiras, se observa que a economia gaúcha, ainda que de maneira dependente, nas primeiras décadas do século XVIII, passou a ser conhecida como a “civilização do gado” (GIRON, 1977). Os mesmos tropeiros que viajavam à região com o objetivo de levar o gado às Minas Gerais e alguns arqueólogos afirmavam que, pelo menos 30 anos antes da chegada dos imigrantes italianos à localidade, povos indígenas habitavam e produziam sua própria vida no local em que hoje está Caxias do Sul, RS, afinal não é por acaso que era denominada “Campo dos Bugres”. (HERÉDIA, 2014).

Nos idos do século XIX, a população de descendência africana, ou seja, quem realmente trabalhava (trabalho escravo), estava muito presente nos Municípios gaúchos em que a charqueada era superior à atividade pecuária. Essa situação ocorria, justamente, onde a civilização do gado se estabelecia em uma área de propriedade rural e, ao invés de usar os animais para o transporte até Minas Gerais e São Paulo, produzia charque nos famosos galpões cobertos. Daí a referência histórica e cultural ao extremo sul do Rio Grande com a força da indústria saladeiril.¹ (GIRON, 2009).

Foi somente em 1824 que os primeiros imigrantes chegaram ao Rio Grande do Sul. Oriundos da Alemanha, modificaram o modo de produção da “civilização do gado”, dedicando-se ao cultivo do fumo e do algodão. Foi nesse processo, que o problema de mão de obra desencadeou-se no minifúndio, originado pela distribuição de terras feita pelo Governo Imperial. Somente a partir de 1875, fala-se da imigração italiana ao Brasil, evento que proporcionou um significativo aumento (6,2%) na população (GIRON, 1977). Por que emigrar ao Brasil? O fenômeno migratório foi ocasionado pelas seguintes transformações estruturais: (a) a necessidade de mão de obra para ampliação da produção agrícola e da

¹ Indústria de transformação de carne de gado em carne-seca ou charque (ELLIS, 1968).

pecuária; (b) a miscigenação social que procurava “embranquecer” a sociedade brasileira; e (c) movimentos políticos para a consolidação do Império (GIRON, 1977; POZENATO; GIRON, 2007).

De modo não diferente, a ampliação da produção agrícola não bastava para explicar o fenômeno da mão de obra; o que, de fato, aconteceu foi a substituição da mão de obra escrava pela mão de obra livre. Com efeito, é possível concluir que a substituição do tipo de mão de obra (que não ocorreu de forma pacífica no Rio Grande do Sul) moderniza as estruturas econômicas rio-grandenses e, também, brasileiras. Tal situação viabilizou a liberdade de trabalho na região com a abolição da escravidão (que só ocorreu uma década após, em 1888), mas não foi suficiente para livrar os trabalhadores do chicote da fome (GIRON, 1977; WEBER, 2006; POZENATO; GIRON, 2007).

Nesse contexto, as primeiras condições de acumulação de capital começaram rapidamente a possibilitar novas formas de geração de excedente sobretudo na “região das matas do Estado” onde “não teriam que lutar contra a falta-d’água, mas com a falta de comunicação com a capital”. No entanto, esclarece-se que outro povoamento anterior ocorreu na Colônia Caxias, a partir de 1772, feito por boêmios e paulistas e somente mais tarde (1876) o povoamento urbano veio a consolidar-se (GIRON, 1977, p. 22; POZENATO; GIRON, 2007). O excedente aqui parece ser entendido na acepção de oligarquias (BRESSER-PEREIRA, 2016) e de déspotas (TRAGTENBERG, 1992) ao revisarem, teoricamente, o modo de produção asiático e a dialética do senhor-escravo. Urge a possibilidade de uma interpretação totalizante e dialética, aqui mesmo, sobre a história econômica de Caxias do Sul, RS, e da região.

Os imigrantes que chegaram à Serra gaúcha promoveram a tão esperada arianização e, por conseguinte, os mesmos apropriaram-se das terras, comprando-as por um baixíssimo custo. Isso posto, consolidou-se o fato primordial para a geração e acumulação de capital no Estado gaúcho e é pela não total aceitação dessa situação que os proprietários de pequenos lotes regionais que, desde cedo, lhes causou aversão o pagamento de impostos em detrimento da acumulação de capital nos minifúndios. (GIRON, 1977; GIRON; BERGAMASCHI, 2001).

Giron (1977) evidencia que as políticas imperiais possibilitaram aos imigrantes a compra de suas terras por um baixo preço, através de um pagamento, em longo prazo, ofertado pelo governo. Isso fez com que a maioria dos imigrantes, no período de colonização, entre 1875 e 1920, se tornasse

burgueses, mesmo que proprietários de um minifúndio, pois esse era o meio de geração de riqueza que propiciava acumulação de capital; tornavam-se assim, proprietários dos meios de produção – mesmo que, com a evolução econômica da região, não viessem a permanecer inteiramente como donos do fruto de seu trabalho. (GIRON, 1977; WEBER, 2006).

O começo ideológico: acumulação capitalista e burguesia comercial

O problema dos minifúndios, destacado por Giron (1977), que emergiu do regime da pequena propriedade junto com o cultivo da terra, mudava, por assim dizer, a matriz econômica rio-grandense e, de maneira não diferente, a história da zona colonial pós-imigração tem sua economia caracterizada, uma vez que é sobre tal regime que, através da mão de obra familiar, a agricultura encontrava seu caráter de sobrevivência e, logicamente, muitos traços dos povos indígenas na região colonial influenciaram no método de cultivo da terra dos imigrantes italianos por meio do sistema de “rotação de terras” percebido no cultivo do milho e da capoeira. (HERÉDIA, 1993).

O milho era cultivado consecutivamente no mesmo terreno, por um período de seis a dez anos. O repouso do campo só era feito quando apresentava sintomas visíveis de esgotamento, descansando de dois a três anos, sendo plantada novamente essa cultura após a derrubada da capoeira. Esse processo desencadeou, no decorrer do tempo, uma baixa fertilidade do solo, provocando um aumento no ciclo de rotação de terras e implantando alternadamente novas culturas, como o centeio, a cevada, o feijão, a batata-doce, a cana e a mandioca (VALVERDE, 1949, p. 271 apud HERÉDIA, 1993, p. 38).

O plantio do milho influenciava diretamente na alimentação do imigrante, já que a polenta fazia parte das três refeições diárias, sobretudo, por ser uma cultura fácil que não exigia muito no preparo da terra, pois era plantado em outubro e colhido em maio. Entrementes houve o progresso da viticultura na região, foram lançados produtos da pequena propriedade no mercado, encontrando uma fonte de lucros “para se caracterizar em uma das principais culturas permanentes da região, como o principal produto comercial” (HERÉDIA, 1993, p. 39-40).

Com o excedente, o desenvolvimento encontrou a possibilidade de se dirigir aos mercados local e regional, transformando a produção de gêneros alimentícios em produtos comercializáveis e é aqui que a ideologia opera

apontando a esse como o começo da história econômica de Caxias do Sul, RS. Mas, como visto antes, não foi assim. Foi, sobretudo, pela expropriação da mais-valia dentro da propriedade e do comerciante para com o pequeno proprietário que começou o capitalismo muito primitivista na região (MARX, 1993). Não obstante, o protagonista foi o comércio que encontrou na Colônia do Caí a primeira oportunidade de explorar, além do mercado local, o mercado regional e, mais além, já em 1900, a integração com o mercado nacional, sendo que comerciantes viajavam ao Estado de São Paulo para vender o vinho e a graspa, começando a exploração capitalista local (HERÉDIA, 1993; MARX, 1993).

A passagem da fase de subsistência à fase de especialização na economia serrana não ocorreu de forma tão pacífica quanto se pensa, caracterizada por lutas como as camponesas contra os comerciantes da uva e do vinho e, também, a luta da própria burguesia (como classe comerciante) contra o governo. O que se repete até a atualidade, visto que a burguesia usa o Estado apenas como artefato para sua reprodução, como classe, buscando a emancipação do Município somente com a finalidade de não pagar o que consideravam uma “alta carga tributária” sobre seu próprio beneficiamento (SANTOS, 1984; GIRON; BERGAMASCHI, 2001).

Além disso, como se delineia evidente aos olhos de quem ousa usar seus neurônios, a verdade da especialização da economia caxiense é o processo de arianização, em alusão ao déspota do modo de produção asiático, o capitalista usa a eugenia e o racismo para se hierarquizar em relação aos indígenas e africanos jogados ao nada – o próprio capitalista e seus historiadores pensam que o regime de pequena propriedade pode ser entendido como uma reforma agrária que lançou Caxias do Sul, RS, ao mercado. Reforma agrária para quem? Para os italianos, paulistas e brancos? Para os senhores? Para os ladrões? (TRAGTENBERG, 1992; BRESSER-PEREIRA, 2016; TAUFER, 2017).

A agricultura de subsistência, como consequência de medida estatal, à época, de “substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre”, caracterizou o processo de trabalho dos imigrantes italianos, como camponeses, não somente no regime de pequena propriedade, em que apesar da economia nacional, da economia gaúcha e da economia regional, caracterizava-se como um processo de trabalho não especificamente capitalista. Isso por que ali não se realizavam todas as condições fundamentais à retificação das relações de produção, de extração de mais-valia e de acúmulo de capital em fases avançadas. Sobre tudo a força de trabalho familiar diferenciava-se de uma fonte de trabalho assalariada, cuja

capacidade de trabalho residia nas “práticas de ajuda mútua entre os vizinhos do bairro rural” (SANTOS, 1984, p. 172; HERÉDIA, 1993).

Como comprador do solo, o imigrante italiano, sendo camponês, como esclarece Giron (1977), necessitava pagar o preço do solo para converter-se em seu proprietário e, por essa mesma razão, no trabalho, havia a geração de uma renda da terra; sobre a terra e, nesse sentido, no caso do camponês da Serra gaúcha, a renda da terra incorporou-se ao sobretrabalho camponês, de maneira a ser apropriada pelo capital comercial e, posteriormente, industrial. Em consequência disso, o produto comercial ofertado no mercado gerava renda aos comerciantes e, posteriormente, aos industriais, fortalecendo as associações entre os mesmos, em razão da baixa composição de valor aliada à jornada extensa de trabalho. Ele, por sua vez, usufruía dos frutos de seu trabalho expropriado na forma de mercado no processo capitalista do centro urbano da Colônia Caxias (SANTOS, 1984; HERÉDIA, 1993).

Se o camponês detém a propriedade dos meios de produção e trabalho com estes, tal combinação faz com que ele se torna a personificação da produção simples de mercadorias. Assim, no processo de trabalho camponês, realiza-se o ciclo mercadoria-dinheiro-mercadoria, isto é, o processo de vender para comprar, culminando o ciclo na obtenção de valores de uso. Além disso, vão conjugar-se na unidade produtiva camponesa a produção de meios de vida e a produção de mercadorias. (SANTOS, 1984, p. 172).

Tal processo posicionava os camponeses, como colonos, entre as classes subalternas da, até então, realidade brasileira evidenciada. Do outro lado, os comerciantes, caracterizavam, por assim dizer, a classe de acumulação de capital que capitaneou a luta para a emancipação do Município, conquistada em 1890. Este período ficou marcado pela indignação de ter que pagar impostos e, também, pelas viagens de longo caminho percorrido à capital para o pagamento dos impostos que, segundo os colonos e os comerciantes, “roubavam uma semana de trabalho”. (GIRON; BERGAMASCHI, 2001, p. 13).

A divisão de posições políticas pós-emancipação, não obstante, constatava o caráter de distanciamento religioso por parte dos imigrantes de perfil dominante em Caxias do Sul, RS, a saber, os italianos, divididos entre os maçons, que, de forma geral, apoiavam os federalistas e as juntas revolucionárias e, de outro, os católicos com sua massiva defesa dos republicanos, buscando, na fé, o caráter sagrado do trabalho, porém, a harmonização do conflito revelou um interno, quando encontraram uma saída para defender seus interesses juntos, como classe, com a Associação de Comerciantes de Caxias do Sul que, embora

tenha havido crises e retomadas, sempre sustentou em seu discurso o “fardo pesar” que era o pagamento de tributos com o passar dos anos (HERÉDIA, 1993; GIRON; BERGAMASCHI, 2001).

É possível, então, notar certa diferença de interesses, a saber, interesses gerais e particulares, na concepção de Marx (1993), quando se olha para a vida econômica dos camponeses (colonos) e dos comerciantes que, embora reclamassem igualmente em favor da diminuição dos tributos, por vezes, da isenção dos mesmos, todos possuíam diferentes maneiras de produzir materialmente a própria vida. Não muito longe disso, uma classe dominava a outra, seja através da expropriação do trabalho, em que os comerciantes lucravam com o sobretrabalho dos camponeses, seja através da retenção do conhecimento comercial local, regional e nacional que possibilitava a ascensão e expansão do comércio como representante ideológico dos interesses caxienses, como classe dominante (SANTOS, 1984; MARX, 1993; HERÉDIA, 1993; GIRON; BERGAMASCHI, 2001).

Até ontem: capitalismo industrial e contrarrevolução burocrática

O fortalecimento das casas comerciais, ou ainda, das casas de negócio, na fase colonial do Município e a diminuição da capacidade de produção campesina no regime de pequena propriedade, tornaram a economia colonial dependente do crédito, sendo que os comerciantes sempre se beneficiavam com os baixos juros e o conhecimento sobre os interesses comerciais externos à região. Isso qualificou a circulação de mercadorias em duas distintas formas como esclarece Herédia:

[...] em primeiro lugar, a circulação de mercadoria foi feita sem a interferência de moeda, ou seja, a circulação foi feita apenas pela troca de mercadorias por mercadorias [...]. Em segundo lugar, os colonos obtêm capacidade aquisitiva através da agricultura comercial sob a forma de recursos monetários. A troca sempre ocorre à medida que a produção do colono entra no mercado e se monetariza. (1993, p. 42-43).

Dessa maneira, pode-se compreender que o comerciante atuava como um intermediário, como a segunda mediação para orientação na venda, e o colono, raramente, colocava seu produto diretamente no mercado que, por sua vez, era a mediação primeira dos interesses comerciais, caracterizando o vínculo de dependência econômica do lado campesino e do lado dominante. O estamento

provocado pela Associação dos Comerciantes de Caxias do Sul possibilitava uma união da classe dominante que não era somente uma mediação segunda entre os comerciantes e os interesses comerciais, mas, de fato, uma mediação entre trabalhadores e os interesses econômicos dos compradores e dirigentes de seus próprios negócios. (SANTOS, 1984; HERÉDIA, 1993; GIRON; BERGAMASCHI, 2001).

Durante as décadas seguintes, depois da emancipação colonial de Caxias do Sul, os comerciantes acumularam capital, mesmo passando por crises financeiras e crises políticas dentro da própria associação de classe. A acumulação de capital e algumas conquistas diante do Estado, como (a) a construção da ferrovia que possibilitava a expansão comercial para além da perspectiva regional; (b) o abastecimento de produtos no mercado interno dependente em tempos de crise internacional, como durante a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais; e (c) coerções políticas para o investimento em estradas e na construção de pontes, dentre outras demandas foram possibilitando o aparecimento e o fortalecimento da indústria caxiense, totalmente dependente do investimento comercial do Município (HERÉDIA, 1993, 2014; GIRON; BERGAMASCHI, 2001).

As possibilidades para o surgimento e a expansão industrial em Caxias do Sul, RS, encontraram, nas habilidades técnicas dos imigrantes de perfil dominante na região, a chance de investir para a modernização da matriz econômico-municipal. Porém, foi com a própria técnica trazida pelos imigrantes – estabelecidos como artesãos na região, em atividades como: sapateiros, marceneiros, metalúrgicos e outras – que o advento da indústria, possibilitado pelos eventos citados no parágrafo acima, simbolizou o desaparecimento do artesanato visto como figura parcialmente protagonista na vida econômica caxiense que culminou na proletarianização não somente dos artesãos, mas também dos colonos, como explica Herédia:

Enquanto os donos das casas comerciais incrementavam seus negócios, [...] os colonos viviam uma situação cada vez de maior dependência, proletarianizando-se. Isso significou, no passar dos anos, o aumento do excedente de mão-de-obra canalizado para a indústria regional, fruto portanto da desvalorização da produção agrícola e da subordinação do colono ao capital. O fracionamento da propriedade, a política agrícola, o baixo preço dos produtos agrícolas, evasão e êxodo rural foram reflexos desse processo (1993, p. 43).

Herédia (1993, 2014) indica que o processo de industrialização da cidade continuou nas décadas seguintes do século XX. Em 1930, o número de indústrias

na região quase dobrou em apenas dois anos, ou seja, havia 190 em 1930 e 280 em 1932, mesmo no período de crise – que intencionou certo decréscimo na produção. Pode-se notar, ainda, nesse período, o destaque econômico que se dava às indústrias metalúrgicas, mecânicas, de material elétrico e têxtil ante as indústrias de alimentos e de madeira, por conta das políticas governamentais. Percebe-se, então, que a influência na produção da vida caxiense pelos comerciantes, ainda assim, aumentava, uma vez que indústrias alimentícias se dedicavam inteiramente à produção agrícola que possibilitava a revenda comercial com baixos juros, e os metalúrgicos, por sua vez, necessitavam de força de vendas para expansão nacional (HERÉDIA, 1993; GIRON; BERGAMASCHI, 2001).

A aceleração do processo de industrialização da Era Vargas (1930-1945), com o intuito de fortalecer o mercado interno e promover o desenvolvimento nacional, mesmo com o empenho da burguesia municipal, que estimulava atividades agrícolas, através da racionalização do trabalho de diferentes culturas e cultivos e da diversidade na produção, provocou um enorme crescimento da industrialização que, por seu turno, mais que dobrou entre 1942 e 1945, enquanto a produção agrícola chegava apenas aos 66% de crescimento em produção. Também, nos anos seguintes, o comércio não ficou para trás, pois cresceu o dobro entre 1948 e 1952, embora sempre fortalecido pela industrialização municipal que proporcionava o aumento da demanda para os estabelecimentos de prestação de serviços (HERÉDIA, 1993).

Destaca-se, ainda, que a matriz desenvolvimentista, embora com dificuldades no período pós-Vargas, encontrou, logo no início dos anos 50, novamente forças no nacional-desenvolvimentismo. Tal postura, adotada pela política econômico-governista encontra seu fim com o golpe de 1964 e durante o período em que as sombras da Ditadura Militar debilitou, de maneira heteróclita, a produção da vida brasileira, como traz à luz Herédia:

Portanto, na década de cinquenta e no início da década de sessenta, ampliou-se o quadro industrial, principalmente no setor de transformação, desencadeando um acelerado crescimento econômico, decorrente da política desenvolvimentista adotada no país. Entretanto, essa fase nacional-desenvolvimentista é substituída, nos meados dos anos sessenta, pela alteração do modelo econômico, caracterizado pela intervenção do capital estrangeiro. A conjuntura vigente no país, para que muitos industriais não perdessem o capital investido, forçou a união com o capital estrangeiro, como única alternativa viável à expansão da produção, através de tecnologias modernas importadas e aumento de produtividade (1993, p. 52).

O período entre o final do regime militar, a redemocratização brasileira e a consequente turbulência inflacionária nos preços de mercado, junto com o baixo desenvolvimento nacional, trouxe dificuldades à indústria caxiense que, através de exportações comerciais, importações tecnológicas e *joint-ventures*, encontrou a possibilidade de continuar a expandir-se aliada ao capital estrangeiro. No entanto, internamente, a burguesia empresarial do “Campo dos Bugres”, em 1973, por meio da fusão da Associação Comercial e Industrial e do Centro Industrial Fabril, descobriu a Câmara de Indústria e Comércio de Caxias do Sul, a saber, a CIC, que dirigiu estudo voltado não somente aos interesses empresariais, mas aos interesses da comunidade de Caxias do Sul, onde identificaram problemas no planejamento urbano, no transporte, no ensino profissionalizante, na segurança, entre outros (HERÉDIA, 1993, 2014; TONET; TONET, 2010).

A partir de 1975, com a unificação do parque industrial, a influência da classe empresarial perseguiu a modernização industrial da cidade buscando, nessa e nas décadas seguintes, a especialização da mão de obra dos trabalhadores através de subsídios de políticas públicas para ampliar as instituições técnicas e profissionalizantes na região. Também as lideranças empresariais estiveram presentes junto com as autoridades políticas de sua representatividade, durante e após a década de 80, para resolução de problemas que consideravam de política econômica, como: “frete marítimos, custo do dinheiro, preço do CIF uniforme para o aço, habitações populares, energia elétrica, rodovia da integração, concorrências públicas, importação de vinhos e prazos do ICM” (TONET; TONET, 2010; HERÉDIA, 2014, p. 151-152).

Já no começo dos anos 90, a CIC expande seus horizontes, na gerência de Nestor Perini, e inclui a categoria de serviços em seu nome, passando a denominar-se “Câmara da Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul”, conquistando novamente a ampliação do ensino profissionalizante para a melhoria da mão de obra na região, com a construção da Mecatrônica que passava a materializar um grande avanço em pesquisas tecnológicas, metalúrgicas, eletrônicas e fabris. A partir da primeira década dos anos 2000 e, sobretudo, nos últimos anos, os interesses empresariais da cidade, no que diz respeito à política industrial e, não obstante, de sua modernização, busca o reconhecimento de redes cooperativas no segmento metalomecânico e automotivo com projetos como o programa de “Arranjo Produtivo Local” (APL) e a ampliação do ensino com o esforço do governo de aproximação com às

universidades e demais entidades empresariais de cunho não acadêmico (HERÉDIA, 2014).

Apesar de toda industrialização de Caxias do Sul, engana-se quem não percebe que o pilar da economia é o comércio e não a indústria, pois sua matriz, depois da avaliação histórica, aparece sempre como destinada à comercialização da economia, uma vez que, sem comércio, não haveria indústria. Afinal, essa é a história do capitalismo, por isso a dependência internacional e a nacional fazem parte, sobretudo, de uma Nação que é dependente e não parece ter interesse em ser independente, haja vista que o principal fator desse constructo continua a ser o pilar baseado no comércio e suas intermediações a atividades voltadas ao mercado (MARX, 1993; HERÉDIA, 1993).

Com efeito, percebe-se na crítica da história social de Caxias do Sul, RS, que não há uma possibilidade de um novo ciclo econômico senão apenas um momento de crise cíclica do capital com o reajuste de interesses da burguesia nacional com a burguesia externa, que faz com que sejam só dois os momentos da história econômica de Caxias, o pré-capitalista e o capitalista. O último com suas fases e oscilações inerentes ao determinado modo de produção que atende. Quando a expropriação de mais-valia sobre determinado setor deixou de fazer sentido, elaborou-se a história da indústria e das lideranças empresariais. Agora, ao contrário, o setor sobre o qual a história dominante se apropria é o “empreendedorismo inovador”, onde os mesmos líderes industriais que tinham interesse somente privado e comercial mudam seu objeto para manter o mesmo interesse (GIRON, 1977; 2011; MARX, 1993; HERÉDIA, 1993, 2014).

Considerações finais

Destaca-se, na história econômico-política de Caxias do Sul, sobretudo no começo do período de acumulação de capital e do surgimento do capitalismo caxiense, a expropriação dos burgueses, comerciantes que saqueavam os camponeses, indígenas e africanos. O crédito e a acumulação gerados puderam financiar e explorar o mercado industrial-nacional, potencializando-se pela mão de obra acelerada, altamente explorada. A negação, como produto dessa história social é que nunca se viu voltar algo diretamente às camadas que, de fato, produziram e produzem a vida, com seus braços: a região local. Surge, aqui, o produto do espírito unidimensional, liberal em sua essência, pelas classes dominantes da região as quais sempre foram comerciantes, mesmo com a

industrialização da cidade, pois sempre se dedicaram à produção para venda e não ao suprimento das necessidades locais, o que, de fato, torna a cidade dependente em uma província dependente, com um estado burguês, portanto, liberal e corrupto, em nível nacional que também não é, senão, dependente do capital internacional.

As mazelas da classe dominante caxiense aliam-se à tecnoburocracia a par da contrarrevolução gerencial e da contrarrevolução da era digital que não enxergam mais, em Caxias do Sul, RS, uma terra para exploração, uma vez que já deu tudo que tinha que dar. É assim que, aos poucos, a cidade enxerga o espectro da dialética da fábrica que não existia senão pela exploração comercial da região, gerando não uma multidão de sujeitos unidimensionais, mas uma multidão de sujeitos falhos até na própria razão instrumental. É com o início dessa crítica à história convencional (ou pela burguesia; ou para inflar o ego dos ditos empreendedores), para resgatar a verdade social em seu produto dialético, que se escolhe por começar a recuperar uma história que iluminará a decadência da classe dominante e comercial obstruída pelo seu fetiche que, em favor do mercado, continua a fazer exigências ao Estado, desvalidando seu compromisso de pacto social ideologizado. É dizer, entregando ao povo a faceta de que as lideranças empresariais nunca foram protagonistas, mas apenas usurpadoras da riqueza aqui produzida.

Sua decadência, no entanto, não é fruto apenas da sociedade unidimensional e inerte aqui criada, mas, ao contrário, da própria ignorância que entregou a cidade às mãos do fascismo. Esse, na qualidade de representante de toda decadência histórica e de todo funcionalismo barato que se preocupa sempre e somente com a não contribuição de impostos, por sua vez, encontra a negação no próprio aspecto totalitário que surge da população como espectro de indignação que agora passa a rondar a cidade que precisa se reinventar para além do comércio, na tentativa de emancipação política do modo de produção capitalista.

Contudo, determinado processo, talvez, esteja, mais uma vez, atrasado pela ênfase dada às práticas empreendedoras, pretendidas como um novo ciclo econômico, aliadas à razão instrumental e tecnológica de baixo nível, oriunda de uma formação em cursos de tecnocráticos das universidades, centros universitários e faculdades operacionais aqui instalados. Não obstante, a ignorância das classes dominantes padecerá sob o véu da própria miséria que aqui continua a ser sustentada, discursada e, mais do que isso, ideologicamente

reproduzida, pois a máxima de Giron (2011) ainda continua a valer, a saber: “Caxias é uma cidade de muitos pobres e poucos ricos.”.

Referências

ARISTÓTELES. Os económicos. In: ARISTÓTELES. **Obras completas de Aristóteles**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2004. v. VII, t. II.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Teses para uma teoria histórica do Estado e do Estado-nação**. Fev. 2016. Disponível em: <www.bresserpereira.org>. Acesso em: 10 set. 2017.

ELLIS, Myriam. Primórdios da indústria saladeril no Brasil Colonial. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 4, 1968. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/45691/49287>>. Acesso em: 23 maio 2018.

GIRON, Loraine Slomp. **Caxias do Sul: evolução histórica**. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal; EducS; Porto Alegre: EST, 1977.

_____.; BERGAMASCHI, Heloísa Eberle. **Casas de negócio: 125 anos de imigração italiana e o comércio regional**. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

_____. **Depoimento. Caxias do Sul: tradição & inovação de um povo**. Direção: Airton Soares. Produção: Cícero Aragon. Interpretes: Loraine Slomp Giron, Heloísa Eberle Bergamachi, José Clemente Pozenato e outros. Roteiro: Guilherme Castro. [S.l]: Produtora de Cinema Infoco Filmes; CDI Filmes. 2011. 1. DVD (74 min), son., color., 35mm.

_____. **Presença africana na Serra gaúcha: subsídios**. Porto Alegre: Letra e vida, 2009.

HERÉDIA, Vania Beatriz M. Apontamentos para uma história econômica de Caxias do Sul: de colônia a município. **Cadernos de Pesquisa**, Caxias do Sul: EducS, v. 2, n. 2, p. 33-58, dez. 1993.

_____. **A história de muitas histórias: a força do empresariado na cidade e na cultura**. Caxias do Sul: Belas-Letras, 2014.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Lisboa: Edições 70, 1993.

_____.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

POZENATO, Kenia Maria Menegotto; GIRON, Loraine Slomp. Identidade: cultura e memória. **MÉTIS: História & Cultura**, Caxias do Sul: EducS, v. 6, n. 12, p. 137-151, jul./dez. 2007.

SANTOS, José Vicente T. dos. **Colonos do vinho: estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1984.

TAUFER, Felipe. As montanhas não irão para lugar nenhum: uma resposta para São Roedel acerca da condição econômico-política do Rio Grande do Sul. **Acervo Crítico**. Economia. 2017. Disponível em: <<https://acervocriticobr.blogspot.com.br/2017/10/as-montanhas-nao-irao-para-lugar-nenhum.html>>. Acesso em 26 out. 2017.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia & ideologia**. São Paulo: Ática, 1992.

TONET, Tânia; TONET, Charles. **Por que somos como somos?** Caxias do Sul: Belas-Letras, 2010.

VALVERDE, Orlando. **Excursão à região colonial antiga do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1949.

WEBER, Max. **A gênese do capitalismo moderno**. São Paulo: Ática, 2006.



Controle interno: tendências das publicações no *Portal de Periódicos da Capes*

Internal control: trends of publications in the Capes Journal Portal

Iliane Colpo^{*}

Rafael Crivellaro Minuzzi^{**}

Jardel Romeu Schneider^{***}

Flaviani Souto Bolzan Medeiros[#]

Resumo: O controle interno é reconhecido como pressuposto básico à sustentabilidade das entidades públicas ou privadas. Sendo assim, é razoável que tanto a comunidade acadêmica quanto os gestores tenham interesse no assunto. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo identificar as tendências das publicações, no período de 1º/1/2014 a 31/5/2017, divulgadas no *Portal de Periódicos da Capes*. Para isso, adotou-se a pesquisa descritiva segundo os objetivos, a bibliográfica em relação às fontes de informação, e como técnica de coleta de dados foi escolhida a bibliométrica. Ao todo, foram coletados 20 artigos com o auxílio da ferramenta de busca do portal, utilizando os termos “controle interno”. Como resultado, apesar da limitação do número de achados, cita-se um equilíbrio na quantidade de trabalhos relacionados às esferas privada e pública. Já, em relação ao objetivo do artigo, percebeu-se que o interesse dos autores é maior em relação à avaliação dos controles internos.

Palavras-chave: Controle interno. Bibliométrica. Periódicos. Capes.

Abstract: Internal control is recognized as a basic assumption for the sustainability of entities, whether public or private. Therefore, it is reasonable that both the academic community and managers have an interest in the subject. In this sense, this paper aims to identify trends in publications, from 1º/1/2014 to 5/31/2017, published in the Portal of Periodicals of Capes. For this, we adopted a descriptive research according to the objectives, of the bibliographic type in relation to the sources of information, and having as data collection technique chosen the bibliometric. In all, 20 (twenty) articles were collected with the help of the portal search tool, using the term "internal control". As a result, in spite of the limitation of the number of findings, a balance is quoted in the number of works related to the private and public sphere. Already, in relation to the objective of the articles, it is noticed that the interest of the authors is greater in relation to the evaluation of the internal controls.

Keywords: Internal control. Bibliometric. Capes Journal Portal.

^{*} Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3609862957945768>. E-mail: ilicolpo@gmail.com.

^{**} Mestrando em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0145102487848815>. E-mail: rafaminuzzi86@gmail.com.

^{***} Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9393503631677257>. E-mail: jardelrs@yahoo.com.br.

[#] Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4607360594925765>. E-mail: flaviani.13@gmail.com.

Introdução

A competitividade e a globalização no mundo dos negócios não são mais uma novidade. Assim, o ciclo de controle é afetado pelas mudanças, tecnológicas, operacionais, sociais ou governamentais. Ademais, é necessário mais do que “garra” para se enfrentar os desafios diários desta “guerra” por um “oceano azul”, citando os autores Kim e Mauborgne (2005), que destacam, no livro *A estratégia do oceano azul*, a concorrência como um “oceano vermelho”, no qual a melhor estratégia é encontrar um diferencial ante os concorrentes, ou seja, ir além, pensar em negócios ainda não explorados, que floresçam das necessidades das pessoas, mas que, muitas vezes, ainda não são reconhecidas nem mesmo pelas próprias pessoas.

Porém, para “driblar” a concorrência, ainda que se encontre um “oceano azul” (algo em que ninguém tenha pensado), as decisões deverão ser pautadas por dados coerentes, que possam ser transformados em informações relevantes nas tomadas de decisão e, assim, garantir a sustentabilidade do empreendimento.

Ainda, alicerçado nessa ideia, pode-se afirmar que, mantido certo grau de razoabilidade, um dos únicos locais controláveis na organização é aquele subordinado à administração interna. Aí reside a importância do controle interno. Segundo Franco e Marra (2001), ele contempla as ferramentas da organização, que têm por objetivo a observação, a fiscalização e a verificação administrativa, o que permite gerenciar os acontecimentos internos que podem produzir reflexos sobre o patrimônio.

Outra observação interessante é a encontrada no artigo de Floriano e Lozeckyi (2008), no qual os autores asseveram que o sistema de controle interno é um processo que demanda constante atualização. Esse sistema serve para “alertar”, de forma rápida, a adoção de medidas preventivas ou corretivas. Outrossim, esses autores (2008, p. 3) afirmam que o controle “deve focalizar as atividades adequadas, deve ser realizado no tempo certo, dentro de um custo aceitável. Além disso, deve ser preciso e realizado por todos os envolvidos na empresa”.

Ademais, se pode dizer que o controle interno deve ser dinâmico, rápido e flexível, e cada gestor deve encontrar a melhor maneira de se valer dos dados, a fim de que isso seja útil e garanta a sustentabilidade do negócio. Assim, é preciso ter bem definidos o objetivo e o tipo de informação ou de relatório de que o

gestor pretende dispor com a implantação dos instrumentos geradores do denominado “controle interno”.

Quanto ao objetivo da implantação do controle interno, Pereira (2004) refere que, além da visão de gestão, ou seja, da geração de informações relevantes para o procedimento decisório, outra visão, mencionada pelos empresários, é a relacionada à antifraude. O controle interno pode ter como objetivo principal a prevenção, ou seja, ser implantado para evitar fraudes e corrupção nos processos econômicos e financeiros. Contudo, o mesmo autor revela que a utilização de controle interno para o auxílio à gestão tem sido o principal enfoque dado pelos autores.

Observada a importância do tema, o presente trabalho tem como objetivo identificar como o controle interno tem sido abordado nas publicações contidas no Portal de Periódicos da Capes no período de 1º/1/2014 a 31/5/2017. Considerando esse portal, um dos principais portais de revistas de artigos científicos do Brasil, este estudo justifica-se pela possibilidade de identificar possíveis lacunas nas publicações sobre o tema “controle interno” a partir do levantamento realizado, tanto no que tange aos objetivos como ao contexto dos trabalhos e, dessa forma, com base nessas informações, novas pesquisas podem ser propostas e desenvolvidas visando a suprir tais lacunas.

Este trabalho está estruturado em cinco partes: a) inicia-se por esta breve introdução; b) em seguida, apresenta-se o referencial teórico, que aborda definições e conceitos sobre o controle interno e um breve histórico sobre o *Portal de Periódicos da Capes*; c) na sequência, explana-se sobre a metodologia; d) após, se divulgam os resultados; e) na quinta e última parte, constam as considerações finais.

Controle interno

Ao longo dos anos, um volume considerável de estudos, na área de controle interno, possibilitou a construção de diversas definições sobre a temática. Esses conceitos se diferenciam de acordo com as percepções dos pesquisadores, porém, indicam o mesmo caminho para quem busca o estudo desse assunto, de maneira que o objetivo e o sentido de controle interno sejam retratados em consonância com os dogmas e a legislação criados durante esse tempo. Qualquer instituição que pretenda ser organizada e comprometida,

auxiliando a administração no atingimento de seus objetivos, deve ter o controle interno como ponto primordial do seu plano organizacional. (SOUZA et al., 2008).

Silva (2012) entende que os controles internos são responsáveis pelo controle das atividades da organização, no intuito de assegurar a proteção do seu patrimônio, a exatidão e a fidedignidade dos seus dados contábeis e a eficiência operacional como meios para alcançar seus objetivos globais. Para o autor, existem várias definições de controle interno, de acordo com o interesse, origem e formação de cada autor, em que estarão tendentes as diferentes áreas de atividade da organização: contábil, financeira, operacional, orçamentária, patrimonial, entre outras.

Souza et al. (2008) definem o controle interno como sendo quaisquer atividades exercidas objetivando verificar a existência de conformidade nas ações com padrões estabelecidos ou com os resultados esperados, ou ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Ainda sobre o entendimento de controle interno, Franco e Marra (2001, p. 267) ensinam que esse compreende “todos os instrumentos da organização destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que permitem prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro da empresa e que produzem reflexos em seu patrimônio”.

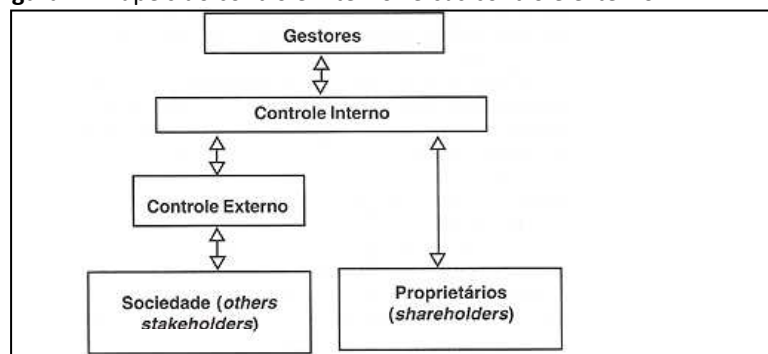
Crepaldi (2007, p. 275), considera que “os controles contábeis compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos utilizados para salvaguardar o patrimônio e a propriedade dos itens que os compõem”. Além disso, para Crepaldi (2007, p. 275) “os controles administrativos compreendem um plano de organização e todos os métodos e procedimentos utilizados para proporcionar eficiência às operações, dar ênfase à política de negócios da empresa, bem como seus registros financeiros”.

Um sistema de contabilidade deve estar apoiado num controle interno eficiente, caso contrário, pode ser considerado, até certo ponto, inútil. Se for possível confiar nas informações contidas em seus relatórios, dificilmente a gestão tomará decisões com conclusões erradas e danosas à empresa. (OLIVEIRA; PEREZ JÚNIOR.; SILVA, 2009). Conforme Attie (2011), os sistemas de controle devem variar de acordo com a natureza do negócio, a estrutura e o tamanho da empresa, a diversidade e a complexidade das operações, os métodos usados para processamento de dados e os requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

O controle interno é aplicado tanto na esfera privada como na pública, e esta última tem ganhado bastante relevância nos últimos anos no que se refere à

pesquisa científica. Deve-se pensar o controle interno sempre na prerrogativa do auxílio ou apoio e o externo como fiscalizatório. Nas organizações privadas, o controle interno atua dentro da própria estrutura das empresas, e o controle externo é realizado por auditorias independentes, alheias à sua estrutura e à sua interferência, além da fiscalização das autoridades públicas, como tributárias e trabalhistas. Já na esfera da administração pública, o controle interno também é conhecido como autocontrole ou controle administrativo, isto é, o controle é realizado internamente pelos órgãos da própria estrutura; já o controle externo, na administração pública, é realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunal de Contas. (SOARES; SCARPIN, 2015). Na Figura 1 são apresentados os papéis dos controles internos e externos.

Figura 1 – Papéis do controle interno *versus* controle externo



Fonte: Adaptado de Audibra (1992, p. 48).

A preocupação, na aplicação do controle interno no setor público, já existia na década de 20, sendo que, embora simplificada, se restringia à administração pública federal, através de exame e validação das informações sob os aspectos da legalidade e formalidade. A Lei 4.320 de 17 de março de 1964 incluiu as expressões *controle interno* e *controle externo*, bem como a descrição das competências do exercício desses controles, sendo o Poder Executivo responsável pelo controle interno, e o Poder Legislativo, o controle externo. O objetivo da lei é delinear a expectativa de controle de resultados, por meio da deliberação da amplitude dos seus atos e incidindo responsabilidade sobre bens e valores públicos aos seus agentes. (CALIXTO; VELÁSQUEZ, 2005).

Esse controle ganhou destaque, juntamente com a função *planejamento*, uma vez que passaram a integrar o rol de princípios fundamentais que norteiam a atividade pública, através da reforma administrativa promovida em 1967, com o Decreto-Lei 200/1967. (ZANATTA; BATISTELLA, 2013).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) legislou sobre os sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário, integrando ao já existente sistema do Poder Executivo, o que representou novo avanço no tocante à fiscalização e ao controle. (ZANATTA; BATISTELLA, 2013). A Carta Magna impõe que o sistema de controle interno dos Poderes tem a finalidade de avaliar o cumprimento das metas propostas no plano plurianual, a execução dos orçamentos da União e de seus programas de governo; avaliar a eficácia e a eficiência dos resultados das gestões orçamentária, financeira e patrimonial; apoiar o controle externo; entre outros. (BRASIL, 1988).

A Administração Pública gerencial, com o advento da Lei 101, de 4 de maio de 2000, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, ganhou novo arcabouço de exigências no que diz respeito ao controle de resultados, alcance de metas, à avaliação e ao controle de custos, etc. Essa lei e o controle interno convergem à implementação de ações planejadas e transparentes, direcionadas ao alcance dos equilíbrios orçamentário e financeiro. Logo após, a Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, veio disciplinar os sistemas de planejamento e orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal, servindo de parâmetros às demais esferas de governo. (ZANATTA; BATISTELLA, 2013).

A Lei de Responsabilidade Fiscal distingue os órgãos que exercem a ação de controle, seja o controle interno, seja o controle externo. São eles: o controle pela própria autoridade administrativa; o controle pelo Poder Legislativo; o controle pelos Tribunais de Contas; o controle pelo Ministério Público; o controle pelo Poder Judiciário; o controle pelo Banco Central; o controle pelo Conselho de Gestão Fiscal; e o controle pela sociedade em geral ou controle social. (FERNANDES, 2002).

Medauar (2008, p. 375) ensina que o “tema do controle também se liga à questão da visibilidade ou transparência no exercício do poder estatal”. Cita, inclusive, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, apresentando o preceito do art. 15: “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua Administração”. Defende a autora a necessidade de controles institucionalizados inseridos no processo de poder.

A classificação dos controles internos pode se dar também quanto ao momento onde a inspeção dos atos praticados pelo administrador é exercida. No controle *a priori*, a atuação ocorre antes do evento ou fato que se pretende controlar. Esse formato tem com objetivo evitar atos indesejados como: erro,

desperdício ou fraude. O controle concomitante, por sua vez, ocorre em conjunto com a ação, tendo a finalidade de detectar erros, desperdícios ou fraudes no instante em que ocorrem, possibilitando adoção de medidas de correção. O controle *a posteriori* verifica o ato após sua realização, portanto não provoca ação corretiva, mas funciona como mecanismo de motivação, na busca de correção de comportamento no futuro. (DAVIS; BLASCHEK, 2006).

O controle interno melhora a organização da entidade, reduz a incidência de erros e evita a prática de fraudes se for bem-utilizado (CARVALHO; VIEIRA, 2016). A não correção dos rumos, o desperdício por mau uso de recursos e um ambiente favorável aos desvios são resultados da inexistência de controle interno. Constata-se que os sistemas de controle interno se destinam a evitar esses desvios, sendo considerados mecanismos de atuação natural das organizações que desejam aferir o equilíbrio entre o que foi planejado e o que está sendo feito. (SOUZA et al., 2008).

Portal de periódicos da Capes

Segundo informações constantes no *site* oficial da Capes, o Portal de Periódicos foi oficialmente lançado em 11 de novembro de 2000, na mesma época em que começavam a ser criadas as bibliotecas virtuais e quando as editoras iniciavam o processo de digitalização dos seus acervos. Essa iniciativa é resultante da política de fortalecimento da pós-graduação no Brasil pelo MEC, bem como da implantação do Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos (PAAP), realizados na década de 90. O Portal de Periódicos ganhou uma regulamentação específica por meio da Portaria Capes 34, publicada em 19 de julho de 2001.

Após um ano de funcionamento, o acervo do portal atingiu a marca de 1.882 periódicos com texto completo e 13 bases referenciais, acessados por 72 instituições de ensino e pesquisa de todo o País. Em 2006, o *Portal de Periódicos* passou a integrar o programa *Library Links* do Google Acadêmico. A ferramenta permite identificar, nos resultados de pesquisa, os documentos disponíveis no portal. Em 2007, a Capes, em parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), começou a trabalhar no desenvolvimento do projeto “Atualização Funcional e Tecnológica do Portal de Periódicos”, que resultou em novo portal, mais completo e moderno. Nessa época, o portal já contava com 11.419 periódicos científicos com texto completo e 125 bases referenciais.

Em 2011, foi desenvolvida a versão mobile do portal de periódicos para *smartphones* e *tablets*. Essa versão foi lançada, oficialmente, em novembro, em comemoração ao aniversário do portal. O ano de 2012 foi marcado pela assinatura da *National Geographic* para o acesso do Brasil, isto é, a revista ficou acessível desde a primeira edição, publicada em 1888, até o presente para todos os brasileiros interessados no seu conteúdo. Tantas inovações e, principalmente, o trabalho realizado pela coordenação-geral do Portal de Periódicos da Capes chamou a atenção internacional, sendo considerado um caso de sucesso.

Durante sua história, o portal se consolidou como uma ferramenta fundamental para as atividades de ensino e pesquisa no Brasil. O portal fechou 2015 com 37.818 periódicos disponíveis, sendo 14.258 títulos de revistas científicas de acesso gratuito. O número total de acessos bateu recorde, superando a marca de 113 milhões. Além dos periódicos, estavam disponíveis para os usuários 127 bases em texto completo, 126 bases de dados de referências e resumos, 66 bases de teses e dissertações, 42 obras de referências (dicionários, enciclopédias, compêndios, etc.), 11 bases de patentes e 31 bases de dados com livros – resultando na disponibilidade de mais de 266.272 documentos eletrônicos, dentre capítulos de livros, relatórios, anais, manuais, guias e outros.

Metodologia

Partindo do objetivo de identificar como o controle interno tem sido abordado nas publicações contidas no Portal de Periódicos da Capes, no período de 1º/1/2014 a 31/5/2017, adotou-se a pesquisa descritiva segundo os objetivos, do tipo bibliográfica em relação às fontes de informação (GONSALVES, 2011), e tendo como técnica de coleta de dados escolhida a bibliométrica.

Sendo assim, o estudo descritivo é citado por Andrade (2010) como aquele em que os fenômenos são observados, registrados, analisados e interpretados sem interferência dos autores. Já em relação à pesquisa bibliográfica, segundo Rampazo e Nonaka (2011), a mesma traz informações a respeito do material já elaborado sobre o assunto pesquisado e serve de ponto de partida ao desenvolvimento da pesquisa. Quanto à técnica de bibliometria, de acordo com Araújo e Alvarenga (2011), serve para retratar o comportamento e o desenvolvimento de determinada área do conhecimento ou de campo científico. Nesse contexto Muniz Jr., Maia e Viola (2011) acrescentam que a análise

bibliométrica contempla vários tipos de documento, entre eles, artigos publicados em periódicos.

A coleta de dados foi realizada no *website* do Portal de Periódicos da Capes com a utilização da ferramenta de busca avançada do sistema, selecionando artigos que continham os termos *controle interno* no título e no assunto, no período de 1º/1/2014 a 31/5/2017. Nessa busca, foram encontrados, ao todo, 23 trabalhos, sendo que três deles foram descartados por serem publicações repetidas.

O Portal de Periódicos da Capes foi escolhido por se tratar de uma referência na procura de artigos para os autores, e o período escolhido teve como base o objetivo do trabalho na busca da tendência atual nas publicações sobre controle interno. Posteriormente, para auxílio na tabulação, foi utilizada uma planilha do *Microsoft Excel®*, cujos dados obtidos foram analisados de forma qualitativa.

Análise e discussão dos resultados

Esta seção está desmembrada em dois tópicos: (1) artigos por segmento, ano, periódico publicado e autores, e (2) análise dos objetivos propostos nos artigos.

Artigos por segmento, ano, periódico publicado e autores

Foram evidenciados, dentro da amostra de 20 artigos sobre o tema “controle interno”, 7 relacionados somente à área pública e 7 relacionados somente à área privada. Ainda, 6 trabalhos abordavam o assunto de forma geral ou englobando ambos os segmentos público e privado. Diante desse resultado, percebe-se um equilíbrio em relação aos segmentos, no que tange ao interesse dos autores. Analisando a quantidade de publicações por ano e por segmento, no Quadro 1, com ressalva para o ano de 2017 (período em que englobou apenas cinco meses, de 1º/1/2017 a 31/5/2017), nota-se que o ano de 2016 foi aquele que apresentou a maior quantidade de trabalhos publicados – 50%, ou seja, 10 trabalhos.

Quadro 1 – Quantidade de publicações por segmento e por ano

Área	2014	2015	2016	2017
Pública	0	3	4	0
Privada	1	2	3	1
Geral	1	1	3	1
Total	2	6	10	2

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Quanto ao periódico no qual os artigos foram publicados, tem-se, com 2 artigos, as revistas: *Contemporânea de Contabilidade* (nos anos de 2015 e de 2017), a *Revista Cooperativismo & Desarrollo* (nos anos de 2014 e de 2016), e a *Revista Publicando* (no ano de 2016). As demais revistas contemplavam um artigo em cada uma. São elas: *Revista de Gestão*, *Revista Evidenciação Contábil e Finanças*, *Revista de Administração de Roraima*, *Revista Equidad & Desarrollo* – Universidad de LASALLE, *Revista Gestión y Gerencia*, *Investigación y Pensamiento Crítico*, *Contaduría y Administración*, *Avances*, *Revista del Laboratorio Clínico*, *Revista Panorama Económico*, *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, *Revista de Administración Pública*, *Revista In Crescendo* e o periódico *Innovaciones de Negocios*. No Quadro 2, é possível verificar a publicação por ano de cada um desses periódicos.

Quadro 2 – Foco das revistas e quantidade de publicações por periódico e ano de publicação

Periódico/ Origem	Foco/ Área	2014	2015	2016	2017
Contemporânea de Contabilidade/Brasil	Ciências Contábeis		1		1
Cooperativismo & Desarrollo/Colômbia	Materia de desarrollo sostenible y economía solidaria	1		1	
Publicando/Equador	Difusión de conocimientos científicos y de últimos resultados investigativos producidos por los docentes de los distintos niveles educativos en América Latina			2	
Revista de Gestão/Brasil	Generalista que cobre todos os campos da administração			1	
Revista Evidenciação Contábil e Finanças/ Brasil	Contabilidade, atuária e finanças			1	
Revista de Administração de Roraima/Brasil	Administração		1		
Revista Equidad & Desarrollo – Universidad de LASALLE/ Colômbia	Dinámicas económicas, el territorio, las problemáticas sociales y las políticas públicas			1	

Revista Gestión y Gerencia/ Venezuela	Gestión, la gerencia y en general las Ciencias Sociales		1		
Investigación y Pensamiento Crítico/ Espanha	Economía y las Ciencias Sociales			1	
Contaduría y administración/ México	Contabilidade e administração			1	
Avances/Cuba	Gestión agroforestal, gestión ambiental, gestión social, cooperativismo, gestión empresarial, gestión del conocimiento y gestión de la innovación		1		
Revista del Laboratorio Clínico/ Espanha	Asociación Española de Farmacéuticos Analistas			1	
Revista Panorama Económico/ Colômbia	Ciencias económicas, administrativas y contables			1	
Revista de Ciencias Administrativas y sociales – INNOVAR/ Colômbia	Ciencias Sociales y Administrativas		1		
Revista de Administração Pública/ Brasil	Ciências Sociais e afins	1			
In Crescendo/ Peru	Investigaciones originales multidisciplinares		1		
Innovaciones de Negocios/ México	Negocios, administración, contabilidad y temas afines			1	

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Como pode ser observado no Quadro 2, o ano de 2016 foi o período de maior concentração de publicações sobre o tema. Quanto ao foco, ou área de interesse das revistas, das 17 revistas/jornais, 11 periódicos têm concentração na área das Ciências Sociais, entre as demais encontram-se revistas multidisciplinares e um artigo foi encontrado na área de Farmácia. Quanto ao país de origem dessas revistas, o Brasil está presente em 5 periódicos com um total de 6 artigos; a Colômbia é representada por 4 revistas, totalizando 5 publicações; o Equador apresenta 2 publicações em 1 revista; a Espanha e o México colabora com 2 publicações em 2 revistas. Cuba, Peru e Venezuela apresentam 1 artigo cada. O Quadro 3 apresenta o número de páginas de cada artigo e o número de referências nacionais e internacionais.

Quadro 3 – Número de páginas e de referências dos artigos

Título	N. pág.	Referências
Excelência na gestão pública: a contribuição do controle interno da Marinha do Brasil.	12	57
A importância do controle interno na avaliação das despesas públicas da Justiça Federal de Roraima.	22	10
Importancia del control interno en el sector público.	17	06
Control interno en cooperativas no agropecuarias.	07	13
El control interno contable y fiscal como medida para contribuir a la maximización de los resultados financieros de los negocios (the accounting and fiscal internal control as a measure to contribute to the increasing of the business financial results).	22	28
O sistema de controle interno da gestão pública do Poder Executivo do Município de Patos/PB.	16	27
Control interno de la calidad vs control externo de la calidad.	05	25
Criterios de revisoría fiscal en la evaluación de control interno para prevención y control del fraude.	16	37
Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais.	30	54
Procedimiento de control interno para el ciclo de inventario.	09	05
Em um mundo de incertezas: um survey sobre controle interno nas perspectivas pública e privada.	22	33
Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação.	30	54
El control interno en los procesos de producción de la industria litográfica en Barranquilla.	23	34
El control interno en las unidades de gestión financiera de los consejos comunales de caspo, caspito y yai del Municipio Andres Eloy Blanco del Estado Lara.	23	30
Propuesta de un índice para evaluar la gestión del control interno.	15	17
Los riesgos de las entidades aseguradoras en el marco del Enterprise Risk Management (ERM) y el control interno.	09	16
Las deficiencias del control interno en el proceso de extensión universitaria.	06	16
El reto de la cultura organizacional en el control interno.	13	14
Caracterización del control interno en la gestión de las empresas comerciales del Perú 2013.	09	12
Análisis del funcionamiento de los órganos de control interno en las cooperativas no agropecuarias de la provincia de Pinar del Río.	09	09

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Quanto ao número de páginas dos trabalhos, pode ser visualizado no Quadro 3 que o menor artigo comporta 5 páginas, e o maior, 30 páginas, com uma média aproximada de 16 páginas por trabalho. Ressalta-se que não foram dimensionadas as configurações de formatação de cada revista, o que pode

interferir nos dados. Outra observação diz respeito ao número citado de referências em cada trabalho, com uma média de 25 por artigo.

Quadro 4 – Autoria dos artigos

Título	Autores
Excelência na gestão pública: a contribuição do controle interno da Marinha do Brasil.	Cícero Oliveira de Alencar; Ana Carolina Pimentel Duarte da Fonseca
A importância do controle interno na avaliação das despesas públicas da Justiça Federal de Roraima.	Caio Felipe Nascimento; Eslei Hoffmann; Max André de Araújo Ferreira; Francisco Carlos da Costa Filho
Importancia del control interno en el sector público.	Jinsop Elias Gamboa Poveda; Silvia Paulina Puente Tituaña; Piedad Ysidora Vera Franco
Control interno en cooperativas no agropecuarias.	Yolanda García Castro, Claribel Santos Hernández, Mayrovit Pérez Lazaga
El control interno contable y fiscal como medida para contribuir a la maximización de los resultados financieros de los negocios (The accounting and fiscal internal control as a measure to contribute to the increasing of the business financial results).	Alfonso Hernández Campos
O sistema de controle interno da gestão pública do Poder Executivo do Município de Patos/PB.	André Gomes de Souza Alves; Valdério Freire de Moraes Júnior.
Control interno de la calidad vs control externo de la calidad.	Enrique Prada; Raquel Blazquez; Gabriela Gutiérrez-Bassini; Jorge Moranchó; Josep M. Jou; Francisco Ramón; Carmen Ricós; Ángel Salas
Criterios de revisoría fiscal en la evaluación de control interno para prevención y control del fraude.	Gregoria Polo-de Lobatón; Daulis Lobatón-Polo, Sandra Milena Aguirre-Redondo, Sacmires Villero-Jiménez.
Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais.	Ilse Maria Beuren; Vinícius Costa da Silva Zonatto
Procedimiento de control interno para el ciclo de inventario.	Claudia Milena Novo Betancourt
Em um mundo de incertezas: um <i>survey</i> sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada.	Rossana Guerra de Sousa; Saulo Diógenes Azevedo Santos Souto; Antônio Moreira Nicolau
Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação.	Renato Pereira Monteiro
El control interno en los procesos de producción de la industria litográfica en Barranquilla.	Franklin Navarro Stefanell, Liliana Milena Ramos Barrios
El control interno en las unidades de gestión financiera de los consejos comunales de caspo, caspito y yai del municipio Andres Eloy Blanco del Estado Lara.	Yamileth Segovia; Jeanny Machuca A.; Silvia Pérez Z.; Yvonne Sánchez G.

Propuesta de un índice para evaluar la gestión del control interno.	Leudis Orlando Vega de la Cruz; Yosvani Orlando Lao León; Any Flor Nieves Julbe
Los riesgos de las entidades aseguradoras en el marco del Enterprise Risk Management (ERM) y el control interno.	Rafael Hernández Barros
Las deficiencias del control interno en el proceso de extensión universitaria.	Naidelys García Delgado; Yosvany Barrios Hernández, Yadisbel Arencibia Rivera, José Almeida Cordero Mederos; Adailys García Delgado
El reto de la cultura organizacional en el control interno.	Jinsop Elías Gamboa Poveda; María Auxiliadora Campuzano Rodríguez, Roberto Fernando Cabezas Cabezas
Caracterización del control interno en la gestión de las empresas comerciales del Perú – 2013.	Daniel Obispo Chumpitaz
Análisis del funcionamiento de los órganos de control interno en las cooperativas no agropecuarias de la provincia de Pinar del Río.	Alexis del Llano Sobrino

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

No que se refere aos autores das publicações, enfatiza-se que a média por artigo é de 2,8. Porém, 6 trabalhos apresentavam apenas 1 único autor. Outrossim, somente 1 autor é quem aparece em mais de uma publicação: Jinsop Elías Gamboa Poveda, sendo um dos responsáveis pelos artigos intitulados: “Importancia del control interno en el sector público” e “El reto de la cultura organizacional en el control interno”.

Análise dos objetivos propostos nos artigos

Após a leitura do resumo de todos os 20 trabalhos encontrados, os objetivos foram enquadrados em quatro rótulos (classificações), a saber:

- **Contribuição/Importância do Controle Interno:** artigos que tenham como objetivo apresentar a contribuição e importância do controle interno para a gestão e para o funcionamento operacional da empresa pública ou privada;
- **Conceitual/Definições/Modelos:** artigos que apresentem definições, conceitos e/ou modelos de controle interno aplicados nas empresas públicas ou privadas, ou ainda, que tragam o desenvolvimento teórico do assunto;

- **Implantação/Desafios:** artigos que tratam da forma de implantação dos controles, dificuldades enfrentadas na implantação do sistema; e
- **Avaliação:** nestes trabalhos o foco foi a avaliação dos sistemas de controle, buscando entender se os controles estão sendo eficazes e se cumprem o objetivo.

No Quadro 5 visualiza-se a classificação dos artigos quanto aos objetivos de acordo com a rotulagem proposta, ou seja: (1) Contribuição/Importância do Controle Interno; (2) Conceitual/Definições/Modelos; (3) Implantação/Desafios; e (4) Avaliação. Além disso, apresenta-se o título dos artigos e um extrato dos seus respectivos resumos (na coluna “palavras, frases de definição”).

Quadro 5 – Classificação dos trabalhos

Classificação	Título	Palavras e frases de definição
1	Excelência na gestão pública: a contribuição do controle interno da Marinha do Brasil.	Descrever e discutir a contribuição do controle interno da Marinha
1	A importância do controle interno na avaliação das despesas públicas da Justiça Federal de Roraima.	Este artigo versará sobre os conceitos e objetivos de uma unidade de controle interno [...] sua importância na administração pública.
1	Importancia del control interno en el sector público.	Importancia del control interno en el sector público.
1	Control interno en cooperativas no agropecuarias.	Fortalecer el funcionamiento de las cooperativas no agropecuarias.
1	El control interno contable y fiscal como medida para contribuir a la maximización de los resultados financieros de los negocios (The accounting and fiscal internal control as a measure to contribute to the increasing of the business financial results).	Evidenciar la importancia de los controles internos contables y fiscales para efectos de contribuir al cumplimiento de los objetivos.
2	O sistema de controle interno da gestão pública do Poder Executivo do Município de Patos/PB.	Aborda o sistema de controle interno, no âmbito da administração pública.
2	Control interno de la calidad vs control externo de la calidad.	Explicar las semejanzas y diferencias entre los diferentes modelos existentes de control interno y de control externo.
2	Criterios de revisoría fiscal en la evaluación de control interno para prevención y control del fraude.	Criterios de revisoría fiscal útiles en la evaluación del control interno para la prevención y control del fraude.
2	Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais.	Identificar o perfil de artigos sobre controle interno no setor público.

2	Procedimiento de control interno para el ciclo de inventario.	El procedimiento propuesto está regido por los requisitos comprendidos en el marco de la resolución 60 de la Contraloría General de la República de Cuba, constituyendo una herramienta útil y de gran relevancia para la toma de decisiones, que permita realizar una gestión de riesgos bien organizada y eficiente, para contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas previstas.
3	Em um mundo de incertezas: um <i>survey</i> sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada.	Identificar como as organizações têm implementado o conceito, as dimensões centrais do controle interno e quais os desafios envolvidos nesse processo.
3	Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação.	Revisión de sus objetivos y la importancia en la administración pública en Brasil y las barreras a su implementación.
4	El control interno en los procesos de producción de la industria litográfica en Barranquilla.	Objetivo del presente artículo es diagnosticar el estado actual de las organizaciones litográficas de Barranquilla, en cuanto al control interno en el área de producción.
4	El control interno en las unidades de gestión financiera de los consejos comunales de Caspo, Caspito y Yai del Municipio Andrés Bello del Estado Lara.	Avaliar o sistema de controle interno da Unidade Administrativa e da Comunidade Financeira (UAFC) dos Conselhos Comuns.
4	Propuesta de un índice para evaluar la gestión del control interno.	Proponer un índice de gestión del control interno para una entidad hospitalaria.
4	Los riesgos de las entidades aseguradoras en el marco del Enterprise Risk Management (ERM) y el control interno.	Proponer un marco conceptual de los riesgos a los que se enfrentan las empresas internacionales de seguros desde una perspectiva global.
4	Las deficiencias del control interno en el proceso de extensión universitaria.	Objetivo mostrar los aspectos que demuestran los resultados del diagnóstico realizado sobre la situación del Sistema de Control Interno en el Proceso de Extensión Universitaria en las Facultades.
4	El reto de la cultura organizacional en el control interno.	Investigación se propuso analizar la posible interrelación de la cultura organizacional con otros campos del conocimiento y en particular con el control interno.
4	Caracterización del control interno en la	Identificar y describir la caracterización

	gestión de las empresas comerciales del Perú – 2013.	del control interno en la gestión de las empresas comerciales del Perú en el periodo 2013.
4	Análisis del funcionamiento de los órganos de control interno en las cooperativas no agropecuarias de la provincia de Pinar del Río.	Análisis del funcionamiento de los órganos de control interno en las cooperativas no agropecuarias de la provincia de Pinar del Río.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Realizada a rotulagem dos trabalhos quanto aos objetivos, verificou-se que a tendência das pesquisas com o tema *controle interno* tem seu foco na avaliação do mesmo, buscando analisar e diagnosticar o funcionamento do controle interno na gestão das entidades. Com o objetivo de avaliação, foram identificados 8 trabalhos da amostra de 20, o que corresponde a 40% do total.

Ademais, dos 12 trabalhos restantes, 10 (dez) deles estariam distribuídos uniformemente, entre outras 2 classificações (5 trabalhos em cada), quais sejam: (1) Contribuição/Importância do Controle Interno; e (2) Conceitual/Definições/Modelos. Por fim, as 2 publicações restantes salientavam os desafios e as dificuldades da implantação de controles internos e, dessa forma, foram enquadradas na classificação (3) Implantação/Desafios.

Considerações finais

O controle interno é uma ferramenta de grande valia aos gestores na busca pela sustentabilidade do seu negócio em tempos de acirrada concorrência no mercado. Desse modo, pela relevância do controle interno no âmbito das organizações – sejam elas públicas sejam elas privadas – este artigo teve como objetivo identificar como o mesmo tem sido abordado nas publicações contidas no *Portal de Periódicos da Capes*. Sendo assim, ao todo, foram levantados 20 artigos, sendo que o ano de 2016, nesta pesquisa, foi o que apresentou o maior número de publicações sobre o tema, totalizando 10 artigos.

Apesar do baixo número de trabalhos encontrados, verificou-se um equilíbrio na quantidade de artigos relacionados às esferas privada e pública. Tal limitação pode estar relacionada com o termo adotado na busca, no caso, controle interno, e, também, pelo fato de que o controle interno pode ser tratado como uma ferramenta da gestão sem, necessariamente, utilizar a designação *controle interno*. Observou-se, ainda, que, acerca dos objetivos, 40%

das pesquisas analisadas apresentaram como tendência abordar o controle interno sob o prisma de sua avaliação – mais especificamente – analisar e diagnosticar o funcionamento do controle interno para a gestão das organizações. Ou seja, nenhum dos artigos listados discutiu o uso de controle interno com ênfase na prevenção de fraudes.

Isso corrobora os achados de Pereira (2004), que revela que a utilização do controle interno para auxílio à gestão tem sido o principal enfoque dado pelos autores, em detrimento da prevenção de fraudes. Em sendo assim, haja vista a lacuna aqui observada, futuros trabalhos que tenham como temática o controle interno, poderão ter como objetivo de investigação a questão da prevenção de fraudes (antifraude), em organizações públicas e/ou em privadas.

Referências

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ATTIE, W. **Auditoria, conceitos e aplicações**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

AUDIBRA. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. **Normas brasileiras para o exercício da auditoria interna**. 2. ed. São Paulo: Audibra, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017.

CALIXTO, G. E.; VELASQUEZ, M. D. P. Sistema de controle interno na administração pública federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 2, n. 3, p. 81, 2005.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil**: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, P. G. K. da. O papel do controle interno na administração pública. **ConTexto**, v. 2, n. 2, 2012.

DAVIS, M. D.; BLASCHEK, J. R. D. S. Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 6., 2006, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: USP, 2006.

CARVALHO, A. R. de; VIEIRA, E. T. V. A importância da auditoria interna e do controle interno, na redução de fraudes nas instituições financeiras. **Revista de Ensino e Pesquisa em Administração e Engenharia**, v. 1, n. 2, p. 229-246, 2016.

SOUZA, D. C. de et al. Controle interno na administração pública municipal: uma amostragem da implantação no Estado do Paraná. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 26, n. 2, p. 29-39, 2008.

FERNANDES, J. U. J. **Responsabilidade fiscal**: questões práticas. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

FLORIANO, J. C.; LOZECKYI, J. A importância dos instrumentos de controle interno para a gestão empresarial. **Revista Eletrônica Lato Sensu**, 5. ed., 2008.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria contábil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GONSALVES, E. P. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. 5. ed. Campinas: Alínea, 2011.

KIM, W. C.; MAUBORGNE, R. **A estratégia do oceano azul**. São Paulo: Campus, 2005.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed. São Paulo: RT, 2008.

MUNIZ JÚNIOR, J.; MAIA, F. G. M.; VIOLA, G. Os principais trabalhos na teoria do conhecimento tácito: pesquisa bibliométrica 2000-2011. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS, 14., 2011, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: SIMPOI, 2011.

OLIVEIRA, L. M.; PEREZ JÚNIOR, J. H.; SILVA, C. A. dos S. **Controladoria estratégica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, A. A importância do controle interno para a gestão de empresas. **Revista Pensar Contábil**, v. 6, n. 25, 2004.

SOARES, M.; SCARPIN, J. E. Controle interno na administração pública: avaliando sua eficiência na gestão municipal. UNOPAR Científica Ciências Jurídicas e Empresariais. **Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais**, v. 14, n. 1, 2015.

ZANATTA, K.; BATISTELLA, G. L. A relevância do sistema de controle interno para a administração pública municipal. **Revista de Administração**, v. 11, n. 19, p. 19-33, 2013.

Desafios às finanças públicas municipais diante da responsabilidade fiscal

Challenges to municipal public finances facing fiscal responsibility

Eduardo Brandão Nunes^{*}
César Augusto Cichelero^{**}
Moises João Rech^{***}

Resumo: O presente trabalho tem como temática *finanças públicas* e sua relação com a necessidade de haver responsabilidade fiscal. Dessa forma, delimitam-se, a partir da responsabilidade fiscal, alguns entraves e limites que o gestor de finanças públicas precisa estar atento ao manejar recursos públicos. Visa-se a demonstrar como a responsabilidade fiscal, que veio para garantir a alocação adequada de recursos e transparência por meio de legislações, pode posar alguns desafios diante das finanças públicas municipais, em que pese limitando a discricionariedade do gestor ao distribuir o orçamento. Dessa forma, o presente trabalho faz uma retomada das finanças públicas em âmbito jurídico, para demonstrar alguns dos critérios essenciais aos quais deve atentar a gestão que se pretende responsável, sendo isso, cada vez mais exigido. Pode-se dizer que os requisitos obrigatórios presentes na legislação não são muito flexíveis ante os desafios apresentados ao gestor.

Palavras-chave: Finanças públicas. Responsabilidade fiscal. Municípios.

Abstract: The present work has the theme of public finances and their relationship with the need of fiscal responsibility. In this way, it's delimited as of fiscal responsibility some obstacles and limits that the manager of the public finances needs to be attentive when handling public resources. It aims to demonstrate how fiscal responsibility, which has come to guarantee the adequate allocation of resources and transparency, may pose some challenges to the municipal public finances, while limiting the discretion of the manager when distributing his budget. Thus, the present work makes a recapture of the public finances in legal terms to demonstrate some of the essential criteria that must be taken into account in a responsible management, this being more and more demanded. It can be said that the mandatory requirements present in the legislation aren't very flexible regarding the challenges presented to the public manager.

Keywords: Public finance. Fiscal responsibility. Cities.

^{*} Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista da Capes. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0643138457221101>. E-mail: dub_nunes@hotmail.com

^{**} Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista da Capes. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7445448766988268>. E-mail: cesar.cichelero@gmail.com.

^{***} Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0525658398433333>. Advogado. E-mail: mjrech7@gmail.com.

Introdução

É notório o crescente espaço dado à contabilidade pública em tempos recentes, que, embora seja um campo de extrema complexidade, é essencial ao trazer para o setor público objetivos de melhor administração dos recursos, algo que vem sendo uma demanda social, servindo também para que haja uma reestruturação do modelo administrativo para rever as condições financeiras dos entes. Isso também é de crescente exigência dos diferentes órgãos de fiscalização. A exigência de transparência é característica marcante desse novo modelo de contabilidade, pois o sujeito deve poder ver seus tributos tornando-se benefícios claros à sociedade; entretanto, se destaca que há questionamentos quanto à *eficácia* e efetividade dos gastos e do sistema de custos governamentais. A simples divulgação de demonstrações contábeis governamentais, para cumprir exigências legais, já não basta. “É preciso que essas informações sejam fidedignas, oportunas, relevantes e transparentes”. (AMARAL et al., 2008, p. 2). Dessa forma, pode-se dizer que administração pública por meio das mudanças, focou mais nos resultados das gestões.

O uso de mecanismos contábeis ajuda a administração a ter uma melhor previsão e execução de seu orçamento em pese também auxiliando no processo de tomadas de decisão quanto à forma de gerir, uma vez que, como será demonstrado, o gestor das finanças públicas encontra-se atrelado a essa contabilidade de diversas formas, o que, em si, representa alguns desafios a serem vencidos. Um dos principais aspectos que fez com que tal limitação fosse imposta foi a promulgação da Lei Complementar 101/2000 que é a “Lei de Responsabilidade Fiscal” que trouxe ainda mais à tona a necessidade de efetivar uma contabilidade pública. A lei representa um marco no sentido de dar novas visões à administração, sendo necessário que haja planejamento, transparência e controle das finanças públicas.

Isso faz com que a transparência das contas seja obrigatória aos gestores e governantes públicos. Respalhada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 9º, a lei referida regulamenta as finanças públicas para estabelecer um maior balanço entre gastos e receitas, para que não se abuse do poder econômico público de forma arbitrária, fazendo da responsabilidade fiscal uma característica necessária às diferentes gestões. O conceito de responsabilidade fiscal faz com que a gestão de finanças públicas seja gerida de forma diferenciada, uma vez que há claras delimitações quanto às possibilidades de

gastos com pessoal, previdência, reserva de contingências e dívida consolidada, para que os Municípios apliquem, de forma adequada, seus recursos.

Tais medidas se fazem necessárias para que não haja nenhum tipo de descaso para com as finanças públicas por parte de qualquer um dos entes. Isso permite que haja uma efetiva prestação de contas relativas às finanças públicas, uma vez que as transformações tanto na legislação como no meio social vêm exigir isso do gestor.

Desde já se destaca, dentro desse cenário, que as finanças públicas encontram desafios no sentido de atrelamento a porcentagens mínimas de investimento em saúde e educação, fazendo com que a discricionariedade do gestor, em alocar recursos públicos, seja diminuída. Dessa forma, os gastos com saúde devem ser pelo menos de 15% da receita enquanto a educação representaria uma fatia de 25%, limitando 40% das receitas recebidas com impostas em dois compromissos que se entendem fundamentais à sociedade. Embora a lei trabalhe com princípio anual, para uma compreensão mais complexa da gestão, entende-se, aqui, que também é imperiosa a análise de toda a gestão, para ver se há consonância com os princípios e normas visados e estabelecidos pela legislação.

Questões municipais

Pode-se dizer que a autonomia municipal atingiu novos patamares a partir da Constituição Federal de 1988, que definiu a organização municipal por meio de leis orgânicas e também o processo eleitoral de prefeitos e vereadores, com as devidas limitações definidas por normas constitucionais, sendo, institucionalmente, um passo essencial à definição das estruturas administrativas municipais. A partir disso também se definiu, quanto à arrecadação e aplicação dos devidos tributos, que esses necessariamente, também se reportam à execução do planejamento financeiro por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nesse sentido, destacam-se cinco pontos, alguns já mencionados:

1. Organização, realizada por meio das leis orgânicas municipais, com a observância dos limites impostos pela Constituição Federal.
2. Processo eleitoral: eleição de prefeitos e vereadores em sufrágio universal, dentro das normas estabelecidas no direito eleitoral brasileiro; bem como, definição das situações que podem resultar em cassação do mandato de

agentes políticos e os procedimentos que devem ser adotados nessas situações.

3. Instituição, arrecadação e aplicação dos recursos decorrentes dos tributos de sua competência.

4. Elaboração e execução do planejamento financeiro e orçamentário municipal por intermédio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), observando as normas comuns a todos os entes públicos.

5. Definição das estruturas administrativas municipais, envolvendo: regime jurídico dos servidores; planos de cargos, salários e carreiras; regime previdenciário; estrutura organizacional, entre outros. (GERIGK; CLEMENTE, 2011, p. 517).

Ainda e, afim de garantir tal autonomia, os Municípios não são passíveis de nenhum controle por parte dos outros entes federativos, desde que as devidas matérias estejam delimitadas constitucionalmente como a própria competência.¹ Dessa forma, prevalece o entendimento de que os Municípios são as instituições mais adequadas para manter um contato local com o Poder Público, visando a uma maior eficiência e eficácia no desenvolvimento. Favorece-se tal cenário uma vez que se estaria mais perto da sociedade possibilitando, também um controle mais direito. (MATIAS; CAMPELLO, 2000). Entretanto, é essencial atentar-se ao fato de que

a tendência de aumento da participação municipal no conjunto das despesas com as funções sociais da saúde e da educação, que possuem limites mínimos legais para aplicação de recursos, a serem respeitados sob pena de intervenção federal, com o consequente aumento de gastos com pessoal, aumentando a rigidez orçamentária e reduzindo o espaço fiscal para o investimento em infraestrutura urbana e para a provisão de bens e serviços públicos nas cidades. (NAZARETH, 2015, p. 129).

Também é relevante a análise de questões constitucionais em relação ao Município, pois, uma vez que é partir da Constituição, com o estabelecimento de pacto federativo, que se pode visualizar a repartição de competências entre os entes, ocorrendo elas de forma exclusiva ou concorrente. Assim, a Constituição, ao garantir a receita de Municípios por meio de tributos e instituir o Fundo de

¹ Não se nega, aqui, a possibilidade de interferências de forma absoluta. Cita-se, como exemplo, casos de intervenção que estejam previstos na Constituição Federal, mas que são, na verdade, uma exceção.

Participação dos Municípios (FPM),² deu um passo essencial para uma melhor autonomia municipal.

O referido fundo leva em consideração o número de habitantes para a partilha de recursos; dessa forma, não opera uniformemente; Mais ainda: os Estados podem estabelecer critérios próprios para a distribuição.³ Municípios de menor porte encontram-se fortemente atrelados – talvez até dependentes – desse fundo. Há desequilíbrios entre os entes quanto a questões fiscais e tributárias em relação às competências estabelecidas. Dessa forma, os Municípios podem se sentir prejudicados, tendo o desafio de manejar recursos limitados para as diversas demandas sociais.

A gestão pública municipal, diante desses desafios relativos a recursos, precisa delimitar objetivos claros para propor ações planejadas que atendem, adequadamente, aos interesses públicos locais; assim, seria possível tornar disponíveis os serviços necessários. Por tanto, a administração das finanças públicas é essencial, uma vez que as receitas e despesas constituem as possibilidades de prestação de serviços na prática. Portanto, “finanças públicas referem-se ao conjunto de problemas relacionados ao processo de Receitas-Despesas governamentais e dos fluxos monetários”. (MATIAS; CAMPELLO, 2000, p. 40). A atividade fiscal-municipal, nesse sentido, está atrelada o propósito de obter recursos para poder custear os diversos serviços prestados à sociedade.

Portanto, orienta-se, necessariamente, no sentido de haver uma política tributária para a captação de recursos com a finalidade de viabilizar as funções da administração. Também há uma política orçamentária no sentido de organizar seus gastos e receitas, organizando suas possíveis ações. O orçamento municipal é essencial, nesse sentido, para garantir a correta visualização do estado das finanças públicas.

Pode-se denominar tal prática como gestão e administração financeira (SILVA, 2004) para que o atendimento às diferentes necessidades seja atingindo por meio da obtenção, criação e gerenciamento dos recursos financeiros que serão destinados às atividades. A gestão financeira municipal deve se preocupar em alocar recursos tanto para atividades-fim como para atividades-meio.

² O fundo veio a ser formado por meio da arrecadação de tributos, principalmente, o Imposto sobre Produtos Industrializados, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e também o Imposto de Renda.

³ Destaca-se, aqui, no nível da União, a substituição de impostos por contribuições econômicas ou de intervenção. Isso faz com que não seja necessária a partilha dos valores arrecadados por esses meios com outros entes.

Questões da responsabilidade fiscal

A gestão de finanças públicas deve buscar o melhor interesse da sociedade, já que os diferentes serviços públicos precisam estar disponíveis aos sujeitos. Assim, o papel da administração é de satisfazer as necessidades coletivas por meio de seus serviços. (MEIRELLES, 1984). Isso implica a necessidade de que abrangia as atividades exercidas por pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender, concretamente, às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída, preferencialmente, aos órgãos do Poder Executivo. (DI PIETRO, 1998, p. 53).

Para tanto, é essencial a compreensão de que

embora a administração direta seja serviço cuja competência para decidir sobre ele esteja distribuída entre diferentes unidades, estas, devido à relação hierárquica, prendem-se sempre às unidades superiores, num afunilamento crescente e contínuo, chegando, como estreitamento final, sob o comando último do Chefe do Executivo. Já a administração indireta, que dispõe de um Decreto-Lei Federal 200/67, alterado pelo Decreto-Lei Federal 900/67 e descentralizada pelo Decreto-Lei complementar do Estado de São Paulo nº. 7/69 contempla uma série de entidades, quer de direito público (autarquias), quer de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), por meio da qual o Estado pode descentralizar os serviços públicos ou de interesse público. (BERLT et al., 2017, p. 88).

A necessidade de clareza e fácil compreensão, bem como de transparência nas contas públicas fez com que as normas que padronizam o tipo de contabilidade empregado fossem consonantes com padrões tanto nacionais quanto internacionais. Embora seja apenas um ramo da contabilidade, a contabilidade pública, que ocorre de forma interna, é de grande complexidade ao requerer que se registrem previsões de receita e fixação prévia com futuras despesas, que devem ser aprovadas via orçamento público, para, só então, haver exercício.

É também necessária a comparação entre quanto haverá de despesas e quanto de receitas para um melhor controle das operações de crédito que serão realizadas, bem como em questões de crédito e obrigações para a demonstração de possíveis mudanças patrimoniais. Assim, se terá uma noção do que isso representa. Quanto a receitas, destaca-se que “para fazer face às suas necessidades, o Estado dispõe de recursos ou rendas que lhe são entregues

através da contribuição da coletividade”, e, portanto, que “o conjunto desses recursos constitui a denominada receita pública”. (SILVA, 2004, p. 222).

Pode-se dividir a contabilidade pública em quatro principais sistemas: o de compensação, de patrimônio, o financeiro e o orçamentário. No sistema *orçamentário*, são evidenciados, no final cada exercício, os registros para que seja apresentada uma comparação entre o que foi previsto e o que, de fato, executado. O *financeiro* engloba todas as operações de débito e crédito realizadas, que também são registradas e controladas, bem como os respectivos resultados. O *patrimonial* delimita, de forma clara, todos os bens que a entidade possui. O sistema de *compensação* registra tudo aquilo que é representativo de direitos e obrigações existentes em relações contratuais, sendo também incluídos os balanços no sistema patrimonial. Para facilitar esse processo, foi instituída a “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual tem como pressuposição a ação planejada e transparente das contas públicas, por meio do estabelecimento de normas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos”. (BERLT et al., 2017, p. 89). Dessa forma, pode-se resumir o intuito da LRF da seguinte forma:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) chegou para regulamentar uma série de questões relacionadas à administração pública brasileira e para assegurar à sociedade que, doravante, todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios de equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, sobretudo, transparente. (SILVA, 2001, p. 11).

Destaca-se, aqui, que a LRF não revogou a Lei 4.320/1964 que também trata de normatizar questões referentes a finanças públicas; na verdade, alterou e trouxe novas interpretações, considerando-se que “a LRF não foi o único e nem o primeiro mecanismo de regulação sobre as finanças subnacionais”. (VAZQUEZ, 2012, p. 5).

Pertinente é apontar como a LRF determina percentuais relativos a gastos em saúde e educação. A Lei Complementar 141/2012, para tanto, dispõe acerca dos mínimos a serem utilizados na saúde com base na arrecadação, dispondo de 15% os Municípios. Quanto à educação, segue-se o que consta no art. 212 da nossa Constituição Federal que estabelece um mínimo de investimentos de 25% em educação a partir da receita com impostos e arrecadações.

Outra questão importante é: Como a LRF veio disciplinar os gastos com pessoal, que compreendem a soma de todos os gastos do ente com qualquer pessoa que receba remuneração – seja ela ativa, inativa ou pensionista?⁴ Assim, no tocante a Municípios, foi estabelecido um limite de 60% da receita corrente líquida⁵ para gastos com pessoal, também especificando o limite para cada poder. Dessa forma, fora possível identificar, primeiramente, que

a Lei de Responsabilidade Fiscal e a institucionalização dos critérios de endividamento publicados pela Lei Complementar 089/97 do Ministério da Fazenda parecem influenciar positivamente a probabilidade de obtenção de resultados primários positivos por parte das unidades analisadas. (SAKURAI, 2005, p. 463).

Mais ainda: é importante destacar como a LRF prevê sanções caso sejam descumpridas suas provisões dessa forma, o gestor das finanças públicas precisa ficar ainda mais atento, uma vez que pode encontrar-se em uma situação complexa, com resultados na esfera penal. O Quadro 1 mostra algumas das principais penalidades estabelecidas pela na LRF.

Quadro 1 – Principais penalidades previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Infração	Penalidade
Ordenar, autorizar ou promover a realização de operação de crédito, interno ou externo: – sem prévia autorização legislativa; – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal; – quando o montante da dívida consolidada ou despesa relativa a pessoal ultrapassar os respectivos limites máximos na forma da lei.	Reclusão de um a dois anos.
Ordenar ou autorizar a inscrição, em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido em lei.	Detenção de seis meses a dois anos.
Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida	Reclusão de um a quatro anos.

⁴ Passo essencial para controlar gastos, uma vez que inclui “mandatos, cargos, funções ou empregos, sejam eles civis, militares de qualquer outra espécie remuneratória”. (BERLT et al., 2017, p. 89).

⁵ Entende-se, no presente trabalho, por receita corrente líquida a soma de todas as receitas tributárias: receitas correntes de contribuição patrimonial, industrial, de serviços ou agropecuária. Nota-se que as receitas citadas aqui não criam um rol taxativo, assim, são citadas apenas com o fim de exemplificar o ponto ilustrado.

suficiente de disponibilidade de caixa.	
Ordenar despesa não autorizada por lei.	Reclusão de um a quatro anos.
Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada na forma da lei.	Detenção de três meses a um ano.
Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar, inscrito em valor superior ao permitido em lei.	Detenção de seis meses a dois anos.
Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura.	Reclusão de um a quatro anos.
Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação, no mercado financeiro, de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados no sistema centralizado de liquidação e de custódia.	Reclusão de um a quatro anos.
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal no prazo e com o detalhamento previsto em lei.	Multa de 30% sobre os vencimentos anuais que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Fonte: Söthe; Gubiani (2012, p. 184).

Destaca-se, novamente, a questão da transparência em relação à LRF, uma vez que é um dos objetivos centrais da administração pública. Desse modo, disponibilizar os relatórios gerais torna-se um dever do administrador; entretanto, para além das previsões normativas aqui expostas, na prática, é destacável como “o legislativo local não está reconhecendo a importância da dimensão de *accountability*”. (RAUPP; PINHO, 2013, p. 779).

Da relação com questões orçamentárias

A LRF adota os mesmos instrumentos da CF/88 para criar um planejamento. Um dos instrumentos é o Plano Plurianual (PPA) que orienta as ações em relação a objetivos e metas fixados para serem atingidos em um período de quatro anos, englobando todos os entes federativos, o qual pode ser considerado de médio prazo. Assim, o § 9º, inciso I, do art. 165 da Constituição Federal traz ainda que é possível lei complementar que venha a “dispor sobre o exercício financeiro, a

vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”.

Dessa forma, “pela CF a LDO já estabelecia como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de determinar as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subsequente, sempre de acordo com o PPA”. (LIMA; CASTRO, 2015, p. 71). O PPA deve compreender estratégias que visem à estabilidade econômica, mas com respeito e promovendo o crescimento e o desenvolvimento sustentáveis. Mais ainda: esse deve estar atento a formas de promover a cidadania, incluindo socialmente o combate à pobreza para reduzir desigualdades.

Quanto à LDO, ela dispõe sobre as metas e prioridades que a administração elenca para serem executadas no exercício financeiro subsequente, sendo essencial à elaboração da LDO. Assim, essa lei, por meio de seu art. 4º, vem dispor sobre o que rege o § 2º do art. 165 da CF/88. Mais ainda, visa a estabelecer o equilíbrio entre as receitas e despesas e as demais condições, para que seja dada transparência às diferentes entidades. Assim, cabe ao Poder Executivo elaborar a LDO e encaminhá-la ao Poder Legislativo, que deve orientar a proposta de orçamento apresentada. O prazo de oito meses e meio antes do encerramento do exercício é dado para que a LDO seja encaminhada, precisando ser aprovada em tempo de cumprir a tarefa de orientar a LOA.

A LOA deve ser compatível com o PPA e com a LDO, precisando ter demonstrativos de compatibilidade com o constante, servindo para programar ações que serão executadas no ano. Compreende, também, todos os orçamentos: fiscais, de investimentos e de seguridade social. A questão que toca a todas essas diferentes legislações é que elas, necessariamente, se comunicam e trabalham juntas, logo, a responsabilidade fiscal só poder atingida se os preceitos de todas essas diferentes legislações forem cumpridos pela administração. A LRF deu um importante passo, mas não é a única e tampouco a principal legislação para o gerenciamento adequado das finanças públicas.

Considerações finais

O presente trabalho visou a destacar a questão da responsabilidade fiscal sob um prisma jurídico. Portanto, buscou-se dar destaque à legislação, principalmente à Lei Complementar 101/2000 a LRF. Demonstrou-se também que essa não é a única legislação que deve ser considerada no manejo das finanças

públicas; dessa forma, para além da referida lei e a Constituição Federal, a LOA, o PPA e a LDO também se fazem essenciais na explanação, para uma melhor compreensão da temática *responsabilidade fiscal*, uma vez que todas elas exercem papel importante e integrado no processo de gerenciamento das finanças públicas.

Destaca-se como um desafio encontrado, primeiramente, a distribuição de recursos entre os diferentes entes federativos. Os Municípios encontram grande dificuldade na alocação de recursos, uma vez que possuem muitas obrigações em relação às suas competências tributárias que podem gerar arrecadação. Dessa forma, o pacto federativo representa alguns entraves às finanças públicas municipais, uma vez que a distribuição de recursos se dá de forma desigual.

Mais ainda: a legislação existente também mostra ser um desafio a ser vencido, pois limita os gastos com pessoal. Por delimitar porcentagens mínimas de investimento em determinadas áreas, como saúde e educação, isso diminui a discricionariedade do administrador em fazer sua gestão. Ainda que a tentativa seja de garantir investimentos mínimos em áreas vitais, na realidade da prática, podem-se encontrar, eventualmente, necessidades distintas das previsões normativas.

Também se destaca todo o processo de gestão orçamentária. A administração pública precisa de um amplo planejamento, que pode ser questionado na prática, como, por exemplo, o fato de a arrecadação ser menor do que a prevista inicialmente. Dessa forma, a legislação hoje vigente pode ser pouco flexível quanto às questões factuais encontradas.

Gerir as finanças públicas requer uma atenção especial em relação às regras existentes, talvez e até mesmo, por trazer uma complexidade desnecessária à administração pública, ainda que com a visão de garantir a melhor alocação de recursos. Não obstante, se não forem cumpridas tais regras, há severas penalidades impostas ao administrador público. Dessa forma, é colocado mais um desafio, entre os vários a serem vencidos, quanto a finanças públicas em âmbito municipal, portanto, faz-se necessária uma atenção diferenciada às imposições jurídicas.

Referências

AMARAL, P. F.; MARINO JÚNIOR, J.; BONACIM, C. A. G. Contabilidade governamental: uma análise da implementação da lei de responsabilidade fiscal em municípios paulistas. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-15, 2008.

BERLT, Cristiano; BENDER FILHO, Reisoli; AMADO TRISTÃO, Pâmela. Gastos públicos: análise da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal no Corede Alto Jacuí.

Revista de Administração da UFSM, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 85-100, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2002.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Perfil e evolução das finanças municipais (1998-2007)**. Brasília: STN, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

GADELHA, Sérgio Ricardo de B. Análise dos impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos Municípios brasileiros: um estudo com modelo *probit* aplicado a dados em painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 11, n. 1, p. 65-77, 2011.

GERIGK, Wilson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos Municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 513-537, 2011.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Henrique L. Direito administrativo brasileiro. **Revista das Tribunas**, São Paulo: Atlas, v. 4, 1984.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. Descentralização fiscal e autonomia municipal: elementos para o debate. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 128, p. 117-132, jan./jun. 2015.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. *Accountability* em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 770-782, 2013.

RIBEIRO FILHO, J. F. et al. Recomendações em auditoria operacional: uma prospecção de fragilidades, com base na inteligência competitiva. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 191-204, 2010.

SAKURAI, S. N. Deficit e ajuste fiscal dos Municípios paulistas: uma análise para o período 1989-2001 via dados em painel. **Economia**, Brasília (DF), v. 6, n. 2, p. 463-488, 2005.

SILVA, D. S. **LRF fácil**: guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal (para aplicação nos Municípios). 4. ed., rev. e atual. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2001.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da Nova Contabilidade Pública, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SÖTHE, Ari; GUBIANI, Clésia Ana. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, v. 2, p. 177-197, 2012.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças municipais: divisor-d'água ou a consolidação de um processo? **Temas de Administração Pública**, v. 4, n. 7, p. 1-17, 2012.

Desenvolvimento econômico: uma abordagem interdisciplinar

Economic development: an interdisciplinary approach

Luiz Eduardo Abarno da Costa^{*}

Pablo Luiz Barros Perez^{**}

Patrícia de Oliveira Vieczorek^{***}

Resumo: A partir da identificação de alterações no cenário econômico-produtivo mundial e regional, o presente estudo objetiva tratar da utilização de benefícios fiscal-ambientais como instrumentos para auxiliar o desenvolvimento econômico-sustentável, como uma alternativa à crise ambiental mundial e as sucessivas crises econômico-nacionais. Com esses estímulos extrafiscais, ampliam-se as possibilidades de preservação do meio ambiente natural, inclusive com a participação remodelada do Estado. Busca-se apresentar, também, as cautelas que devem ser adotadas na formulação de uma tributação ambiental, a fim de evitar que, a pretexto de se implementarem políticas fiscais ambientalmente orientadas, pura e simplesmente, se aumente a carga tributária.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico. Economia verde. Direito Ambiental Tributário. Extrafiscalidade. Incentivos fiscais.

Abstract: Based on the identification of modifications in the global and regional economic and productive scenario, the present study aims to address the use of environmental tax benefits as instruments to support sustainable economic development as an alternative to the global environmental crisis and to the successive national economic crises. With these non-fiscal stimuli, the possibilities of preserving the natural environment, including the remodeled participation of the State. It is also intended to present the precautions that should be adopted in the formulation of environmental taxation, in order to avoid that, on the pretext of implementing environmentally oriented fiscal policies, the tax burden is simply increased.

Keywords: Economic development. Green economy. Environmental Tax Law. Non-fiscal taxes. Tax incentives.

^{*} Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBET). Mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Advogado. *E-mail:* abarno@gmail.com.

^{**} Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Gestão e Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia (FTEC). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado. Professor Universitário. *E-mail:* pablo@bpm.adv.br

^{***} Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUCRS). Especialista em Direito Civil Aplicado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Processo Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Aluna não regular no Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro voluntário no grupo de estudos "Metamorfose Jurídica" da UCS. Advogada. *E-mail:* patriciavieczorek@hotmail.com.

Introdução

Diante das mais recentes crises econômico-financeiras, reacendeu-se o interesse em políticas anticíclicas como um instrumento crítico para fornecer estímulos econômicos imediatos. A par disso, os governos e os organismos internacionais procuram, cada vez mais, monitorar como essas mesmas políticas impactarão o crescimento e a pobreza mundiais em longo prazo, ciosos de que qualquer resposta rápida a choques externos também afeta a geração e a distribuição de renda.¹ A identificação de um “novo ciclo econômico”, portanto, nos parece acertada, cujo redesenho da estrutura econômico-regional é um reflexo do remodelamento econômico que ocorre em nível mundial, agregando-se aos anseios de internacionalização e superação de fronteiras, vetores orientados ao atendimento das particularidades regionais e locais.

Sob tais condições, almeja-se que a otimização dos meios econômicos, empregados em uma determinada região, seja orientada e estimulada não pura e simplesmente para o crescimento, mas, fundamentalmente, em prol de um crescimento ordenado, equilibrado, enfim, sustentável, sob os mais diversos aspectos. Uma das espécies dessa modulação é a adoção de práticas e métodos produtivos ambientalmente orientados.

A agenda 2030 é um bom exemplo disso. Desenvolvida como um plano de ação global, trata-se de um conjunto de objetivos e metas para ser implementado pelos Estados-membros das Nações Unidas. A agenda lista 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), amparados no tripé do desenvolvimento sustentável, que considera as dimensões social, ambiental e econômica de forma integrada, ao longo de inúmeras metas.²

No âmbito econômico (Objetivo n. 8), o crescimento é vislumbrado sob uma ótica revitalizadora, de modo a criar melhores condições à estabilidade e à sustentabilidade nacionais, o que, necessariamente, passa por investimentos em infraestrutura e em inovação. Estabelece-se, como meta, por exemplo, atingir níveis mais elevados de produtividade das economias, por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive em setores de alto valor agregado e intensivos em mão de obra. No mesmo sentido, busca-se melhorar a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e a

¹ MORENO-DODSON, Blanca. **Is Fiscal Policy the Answer! A Developing Country Perspective**. World Bank eLibrary. Out./2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9630-8>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

² Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

dissociação do crescimento econômico da degradação ambiental.³ Em resumo, em termos de atividade produtiva, objetiva-se a construção de estruturas resilientes e modernas, com valorização da micro e da pequena empresas e a inclusão dos mais vulneráveis aos sistemas financeiros e produtivos. Preocupações socioculturais são, também, objeto de previsão, com designação para que se concebam e implementem políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais.

Assim, de acordo com a ONU, meio ambiente (UNEP, na sigla em inglês)⁴ é uma economia verde (*green economy*) pode ser definida como aquela que resulta em melhorias do bem-estar humano e da igualdade social, ao mesmo tempo que reduz, significativamente, os riscos ambientais e a escassez ecológica. Nesse sentido, uma economia verde se caracteriza por investimentos substancialmente elevados em setores econômicos que constroem e melhoram o capital natural da Terra ou que reduzem a deterioração ambiental. Esses setores incluem os de energia renovável, transporte com baixa emissão de carbono, construções e tecnologias energeticamente eficientes, tratamento de resíduos, agricultura sustentável, manejo florestal, entre tantos outros.⁵

Os investimentos são comumente instituídos e direcionados através de políticas públicas e por reformas institucionais, além da adoção de diretrizes internacionais nesse âmbito, passando-se a privilegiar a atenção refletida e planejada para toda a cadeia produtiva.

Ainda em âmbito internacional, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) analisou o impacto que a tributação ambiental e os instrumentos similares causaram sobre a inovação e o crescimento sustentável das atividades produtivas,⁶ consignando que a inovação é crítica para se alcançarem objetivos de sustentabilidade no âmbito da cadeia produtiva, ao mesmo tempo que o desenho da tributação possui significativos efeitos na efetiva implementação da inovação.

Ao avaliar o desempenho ambiental brasileiro, a OCDE concluiu que o País está progredindo, porém ainda precisa, dentre outras medidas, simplificar os

³ Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/meta.php?ods=8>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

⁴ Disponível em: <<http://www.unep.org/americalatinacaribe/pt/quem-somos/sobre-onu-meio-ambiente>> Acesso em: 23 ago. 2017.

⁵ UNEP. **Driving a green economy through public finance and fiscal policy reform**. Disponível em: <http://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Driving_a_GE_through_public_finance_and_fiscal_policy_reform_UNEP.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

⁶ OCDE. **Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief**. Disponível em <<https://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/48178034.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017

processos de licenciamento ambiental, aumentar os "tributos verdes" e aprimorar sua infraestrutura, sublinhando que o aumento de "tributos verdes" estimularia o uso mais eficiente dos recursos naturais e da energia. "Também melhoraria simultaneamente as sustentabilidades fiscal e ambiental".⁷

Nesse fluxo de ideias, cumpre repensar o modelo econômico e a ultrapassagem de um ciclo predominantemente industrial, de modo a se desvendar as medidas através das quais tais desideratos podem ser atingidos ou, no mínimo, perseguidos com verdadeiro ânimo de alcance.

Brasil: Estado de Direito Ambiental

A Constituição brasileira de 1988 (CF/88) traz expressa, em seu texto, a preocupação com o meio ambiente (natural, artificial, cultural, do trabalho, etc.), distanciando-se, portanto, e totalmente dos modelos anteriores. Assim, quando o art. 255⁸ propõe que o meio ambiente ecologicamente equilibrado não é apenas um bem, mas também um valor essencial à qualidade de vida, pressupõe que as condições materiais, indispensáveis para o acesso a esses níveis adequados e eficientes de vida, foram previamente implementadas.⁹

Nesse diapasão, ao mesmo tempo que se refere ao meio ambiente, a CF/88 garante os direitos fundamentais do ser humano, atribuindo-lhe o dever de zelar pela preservação ambiental para sua própria qualidade de vida e das gerações futuras.

É incontestável o fato de que o meio ambiente sadio é condição para a vida em suas mais variadas modalidades. No entanto, como afirma Belchior, para a implementação dessa condição, é necessária a adoção de novas metas e funções estatais voltadas à sustentabilidade e à governança de riscos, o que se dará por meio da constituição de um Estado de Direito Ambiental, dotado de instrumentos preventivos e precacionais.¹⁰

Para a proteção desse *novo* bem jurídico passível de tutela, emerge o Direito Ambiental ao qual compete atuar tanto em defesa como contra excessos

⁷ Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/lancamento-do-estudo-economico-do-brasil-2015.htm>>. Acesso em: 4 set. 2017.

⁸ "Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

⁹ BELCHIOR, Germana Parente Leiva. **Fundamentos epistemológicos do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹⁰ BELCHIOR, op. cit., p. 96.

da ação do próprio Estado quanto no plano de prestações materiais, além de se conectar com outros valores e direitos, como a propriedade (arts. 5º, XXIII; 182, § 2º e 186), a saúde (art. 196), a cultura (arts. 215, 216 e 231) e a ordem econômica (art. 170, VI), entre os principais, sempre buscando salvaguardar os níveis adequados e suficientes de qualidade de vida dessas e das futuras gerações, o que lhe imprime um caráter interdisciplinar.

O Estado como indutor de condutas desejáveis

Nada obstante, ao passo que o livre-mercado toma os rumos desejados por grandes conglomerados corporativos, o Estado tenta planificar e regulamentar os setores para criar uma frágil sustentabilidade no ambiente. A legislação que regula o tema é farta. Contudo, as políticas públicas e a fiscalização são precárias. Tornou-se uma constante, por exemplo, a intensa movimentação de processos administrativos e judiciais para compensar os danos sofridos pelo meio ambiente. Mesmo que a empresa seja responsabilizada e condenada a indenizar os prejuízos que causa, o que se vê, neste capítulo, é a busca pelo resultado financeiro que parece tão necessária a ponto de ser infinita e não há de sua parte uma movimentação expressiva para a melhoria do meio ambiente. A prática aparece como um ciclo vicioso, pois que a lucratividade, muitas vezes, pode ser maior que a penalidade cominada, ainda que essa seja originária de processo judicial condenatório-compensatório.

Por outro lado, permitir que o Estado transmita toda a externalidade dos problemas ambientais à empresa, sufocando-a com normas e legislação inaplicável também não é a melhor solução. Para a Confederação Nacional da Indústria (CNI) a empresa brasileira já é sufocada pela mais alta carga tributária do mundo e luta para se manter competitiva no mercado mundial, mormente pela grave desindustrialização que o País engendra desde meados de 2009.¹¹

A empresa nacional exerce um papel fundamental na economia e é um grande aliado do Estado na arrecadação e na competitividade nacionais com o mundo. A atividade empresarial carrega uma força econômica tão grande que, às vezes, minimaliza a atividade estatal na economia; movimenta trilhões de dólares, possui alcance global e é impossível não comparar o seu domínio na

¹¹ Segundo a Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081272B58C0012730BE257E7C00.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

sociedade tal como aconteceu com a Igreja e a Monarquia em épocas passadas, pois são as empresas que definem a maioria das políticas públicas, mormente em Estados mais fracos.¹²

Além da importância econômica, também não se pode negar a posição da empresa como um personagem relevante no contexto social. Importa ressaltar a repercussão das empresas nacionais na economia e na proteção do meio ambiente diante da combalida *sociedade de risco*. Destarte, é inquestionável a interação dessas empresas com determinados setores da economia que podem gerar melhoria na qualidade de vida das pessoas, inclusão social e desenvolvimento, contribuindo com as políticas públicas estatais e com o crescimento do Brasil.¹³

Nesse contexto de desenvolvimento, é importante aliar os interesses das empresas aos dos Estados, com o desiderato de que a economia não caminhe, por si só, de forma desapegada da excelência ambiental e dos desejos dos *stakeholders*.

Para Friedman¹⁴ todo o desenvolvimento econômico deve ser fundamentado num tipo de responsabilidade social, que se convencionou chamar de *função social*, seja da propriedade, seja dos contratos. As empresas não estão à margem dessa função social e, portanto, o meio ambiente de trabalho merece uma maior atenção por parte do Estado quando do desenvolvimento de políticas público-ambientais.

As políticas ambientais, portanto, devem encontrar um meio de equilíbrio para engendrar soluções comuns que beneficiem a população, o Planeta, o Estado e as empresas. “Por vivermos a decadência do ‘Estado Desenvolvimentista’, assim como pela falência do ‘Estado Social’ como modelo de regulação dos problemas ambientais”,¹⁵ é necessária uma maior interação dos entes sociais para fazer surgir novo modelo de organização estatal, integrando novos elementos ao Direito do Estado, principalmente o papel desse como indutor de condutas ambientalmente sustentáveis.

O Estado brasileiro, por força do art. 225 da CF/88 reconhece a existência de uma cidadania ambiental coletiva, na medida em que alicerça a qualidade do

¹² TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Direito ambiental empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹³ HUSNI, Alexandre. **Empresa socialmente responsável: uma abordagem jurídica e multidisciplinar**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

¹⁴ FRIEDMAN, Thomas L. **Quente, plano e lotado: desafios e oportunidades de um novo mundo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

¹⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

meio ambiente na estrutura compartilhada de responsabilidade ambiental, incluindo as presentes e as futuras gerações. Em razão desse compartilhamento de responsabilidades, não pode o País mitigar toda a responsabilidade ambiental do trabalho às empresas sob pena de torná-las menos competitivas no mercado mundial. Deve, por meio da concessão de benefícios e subsídios, incrementar políticas de incentivo que induzam à preservação do meio ambiente do trabalho.

O incremento das políticas de incentivo pode, perfeitamente, ocorrer com base nas normas de intervenção. Eros Roberto Grau, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, se vale da conceituação de normas de intervenção do Estado como normas de indução e direção. A primeira, de conotação cogente e a segunda, com viés estimulante ou desestimulante.¹⁶ Para a pesquisa em tela, vislumbra-se a utilização de normas de intervenção que possuam natureza jurídica indutora e estimulante.

À guisa de exemplo, para o Direito Comparado o ordenamento constitucional norte-americano define bem a atuação indutora na regulação estatal por meio dos mecanismos chamados *law enforcement* [imposição legal] e *voluntary compliance promotion* [conformidade voluntária à lei].

O segundo, relevante para esta pesquisa, compreende ações de promoção por parte do governo para, através de incentivos fiscais, criar programas de treinamento e preferências na obtenção de créditos. Portanto, o Brasil deve valer-se da possibilidade de conjugar normas indutoras de condutas com normas estimulantes de conduta, normas estimulem que a iniciativa privada a adotar condutas que vão além daquele mínimo legal existente.

Destarte, em razão de seu papel regulador do domínio econômico, ora como administrador, ora como planejador, e pela relevante posição que a empresa ocupa no cenário econômico-social, o Estado deve encorajar e fomentar ações que direcionem a atuação empresarial à sustentabilidade do meio ambiente, o que pode ser feito, por exemplo, com os mencionados “tributos verdes”, como forma de induzir ações empresariais sustentáveis ao ambiente, o que se verá pormenorizadamente no título a seguir.

¹⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

Direito Tributário Ambiental: incentivos fiscais para fomento de uma economia sustentável

Como visto, na ordem jurídica brasileira, foi internalizado o espírito protetivo do meio ambiente, consagrado na CF/88 nos arts. 170, VI, e 225, prescrevendo a imperativa adoção de medidas tendentes à proteção do meio ambiente.

De um lado, a relação entre Estado e meio ambiente, nos termos da CF/88, é definida a partir de normas de competência atributivas do dever de preservação e controle sobre ações públicas e particulares que tenham algum potencial de dano ou prejuízo. Tendo em vista o plexo de competências atribuído pelo constituinte, o legislador brasileiro poderá adotar as mais variadas políticas públicas e instrumentos técnicos para executar tais determinações de competência.¹⁷

E entre os instrumentos de possível adoção, a atividade tributante, em suas mais variadas facetas (imposição tributária, fiscalização, créditos fiscais, incentivos, desonerações, etc.) surgem com grande força. Assim, os instrumentos fiscais podem ser usados para surtir efeitos sobre interesses relativos ao controle das garantias de meio ambiente. É a chamada “fiscalidade ambiental”,¹⁸ ou “tributação ambientalmente orientada”,¹⁹ cujas bases influenciam na decisão econômica de modo a tornar mais interessante a opção ecologicamente adequada. Ademais, o êxito e a efetividade da proteção ambiental dependem da adoção e da implementação de políticas e ações que, a par de medidas de desestímulo à poluição e degradação ambientais, prestigiem, ao mesmo tempo, medidas de incentivo à prevenção, calcadas em atrativos econômico-financeiros.²⁰

Além de outras relevantes manifestações,²¹ o Supremo Tribunal Federal (STF) consignou que

¹⁷ TORRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados tributos ambientais. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 98.

¹⁸ Idem, pág. 99.

¹⁹ FERRAZ, Roberto. Tributação Ambientalmente Orientada. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 333 sss.

²⁰ YOSHIDA, Consuelo. A efetividade e eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 533.

²¹ O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira-geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a

a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. [...] A atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.²²

Não é de hoje que a complementaridade científica se faz presente nos mais variados campos do conhecimento. O conjunto de elementos teóricos, práticos e aplicativos de ramos de uma mesma ciência, ou até de diversas ciências,²³ acaba, por múltiplas razões, imbricando-se com o conjunto elementar de outra área, formando, em muitas oportunidades, novas escolas, movimentos e métodos. Entretanto, não é sem reservas que esse acoplamento científico deve se dar, mesmo que internamente, a um ramo do conhecimento.

Nessa ordem de ideias, deve-se indagar: O Direito Constitucional Ambiental agrega algum elemento normativo e interpretativo além dos já decorrentes do Sistema Tributário? Quais são as implicações normativas e interpretativas em se classificar um tributo, ou a tributação, de uma hipótese específica, como ambiental?

Bem, num primeiro aspecto, a inserção de preocupações ambientais entra pela porta da extrafiscalidade, ou seja, constitui um fundamento normativo, para que os entes públicos se valham da extrafiscalidade na tributação.

Um tributo é considerado extrafiscal quando, para além de arrecadar receitas, assume uma função principal de induzir comportamentos, isto é, através da imposição tributária, em maior ou menor grau e intensidade, direcionar a conduta do contribuinte, de modo a cumprir e atender a

expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda-geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira-geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados como valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 17-11-1995).

²² ADI 3.540-MC, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 3-2-2006).

²³ Veja-se o exemplo da Análise Econômica do Direito ou [*Law and Economics*], na expressão consagrada pelos americanos, e, ainda, Direito e Economia em vocábulo nacional.

determinados propósitos, sempre e desde que calcados em norma constitucional.

É claro que, por essência, todo e qualquer tributo terá uma feição arrecadatória, isto é, fiscal. O que ocorre nos tributos extrafiscais é que, mais que arrecadar, o Estado visa ao cumprimento de determinadas metas, seja na regulação do mercado interno e da economia (IPI, IOF, II, IE), seja na busca de atendimento de finalidades estatais específicas, como é a proteção ambiental, por exemplo.

A criação de tributos extrafiscais denota a instrumentalidade do Direito como um todo, funcionando o Direito Tributário como excelente e eficaz instrumento para causar impactos econômicos e sociais, desde que observados os limites normativos constitucionais. O Direito, ao fim e ao cabo, trata de regular condutas e, além de as regular, pode influenciá-las, modificando a intenção dos indivíduos através de incentivos e desincentivos. Altera, assim, ao comportamento dos destinatários das normas, buscando um determinado fim, um objetivo igualmente instituído e resguardado pelo Direito.

Os benefícios fiscais – consolidados instrumentos de política fiscal – prestam-se muito apropriadamente a tais fins. Especificamente, no que se refere aos incentivos fiscais às empresas que investem na proteção do meio ambiente ou adotam práticas ambientalmente orientadas, em atenção ao princípio do protetor-recebedor, alguns exemplos merecem destaque, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Em âmbito municipal, o IPTU tem sido cada vez mais utilizado para a proteção ambiental. O chamado “IPTU Verde” trata de benefícios fiscais concedidos ao contribuinte mediante a aplicação dos princípios da sustentabilidade nas edificações, como, por exemplo, a redução de alíquota em função da arborização do imóvel, da utilização de sistema para captação e utilização de água da chuva, sistemas de aquecimento hidráulico e elétrico por luz solar, construções com aplicação de material sustentável, utilização de energia eólica, etc. Tais benefícios são aplicados nos Municípios de Fortaleza, Guarulhos, Natal, Porto Alegre, Rio de Janeiro, entre outros.

O “IPVA Verde” direciona-se ao estímulo à circulação de carros com menor emissão de gases poluentes. Os Estados de Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe aplicam alíquota *zero* para esses

veículos; já nos Estados de Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo são aplicadas alíquotas reduzidas para esses veículos.

O “ICMS Ecológico”, talvez seja o mais largamente objeto de utilização ambiental dos tributos, na verdade, se refere à transferência para os Municípios da receita auferida com a arrecadação do imposto. Quando do repasse dessa verba aos Municípios, é realizada uma análise sobre implementação de políticas de gestão ambiental, nos Municípios, tais como a manutenção de Áreas de Preservação Ambiental (APAs), áreas de barragem, áreas indígenas, promoção de programas de educação ambiental e fomento à sustentabilidade, etc., beneficiando-se os Municípios com maior incremento de práticas de gestão ambiental. Esse sistema já é adotado pelos Estados do Acre, do Amapá, do Ceará, de Goiás, de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul, de Minas Gerais, da Paraíba, do Paraná, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Rondônia, de São Paulo e do Tocantins.

Seja como for, como se trata de objetivo inquestionável tanto do Estado como da sociedade, a utilização de tributos com fins ambientais parece ser claramente justificável.

No entanto, apesar do forte apelo – tanto teórico quanto prático –, a instrumentalização apresenta riscos, notadamente em função da hipertrofia na busca de objetivos estatais por meio do Direito Tributário, sendo necessário o estabelecimento de meios de controle específicos, para que não haja um verdadeiro fetiche na consecução de fins constitucionais pela via extrafiscal.²⁴ Lembra-se que, na origem, o tributo é um instrumento que se presume orientado por um objetivo essencialmente fiscal. Portanto, conquanto passível de orientação extrafiscal, não pode ser transformado em instrumento normal e ordinário de intervenção econômica e social.²⁵

É nesse sentido que se afirma que a preocupação (inclusive em âmbito internacional) com a eficácia da tributação em colaborar na busca pelo implemento de condições de desenvolvimento sustentável é, no Brasil, constitucionalizada,²⁶ a ciência jurídico-tributária deve incorporar um novo

²⁴ ADAMY, Pedro. Instrumentalização do Direito Tributário. In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Direito Tributário**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 303 ss.

²⁵ Ibidem, p. 311.

²⁶ Princípio específico: art. 170, VI; Regras de competência: arts. 23, III, VI e VII; 24, VI, VII e VIII; 149, 174, 153, 155, 156, e 195; Regras gerais: arts. 145 a 152; 157 a 162; 167, IV; 182; 186, II; 216, V; Regra específica: art. 225.

aspecto teórico, qual seja, o pragmático.²⁷ Noções quanto às *capacidades institucionais* dos *players* de cada segmento econômico e do próprio Poder Públicos são, neste sentido, de extrema relevância.

Como observa Humberto Ávila,²⁸ na esteira do afirmado por Adrian Vermeule²⁹ e Cass Sunstein,³⁰ juntamente com o conhecimento teórico-funcional do Direito, é preciso que se atente às possibilidades que certas instituições têm de lidar com o ordenamento posto e com as ocorrências fáticas inerentes às suas esferas de atuação. Inclui-se, assim, “alguma medida de realidade”³¹ nas proposições teóricas, viabilizando maior possibilidade de orientação (jurídica) para sua aplicação. Ao pressupor e enfatizar a incerteza das condições sob as quais certas decisões são tomadas e a consequente falibilidade de agentes institucionais reais, o argumento rejeita *a priori* construções ideais para orientar a solução de problemas interinstitucionais.³² Na ponderação de Luis Schuartz, “não surpreende que teorias que não incorporem, reflexivamente, suas próprias condições institucionais de aplicação, soem ridiculamente ingênuas ou perigosamente próximas a uma legitimação ideológica”.³³

Uma visão antropológica das questões políticas e jurídicas, assim como a desconfiança no gênero humano, não é nova no debate em torno do constitucionalismo,³⁴ devendo impregnar as concepções dogmáticas que tenham

²⁷ FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Direito Tributário**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 31.

²⁸ ÁVILA, Humberto. Planejamento Tributário. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros, n. 98, p. 82-84, 2007.

²⁹ VERMEULE, Adrian. **Judging under uncertainty: an institutional theory of legal interpretation**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

³⁰ SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Michigan Law Review**, v. 101, p. 885-951, 2003.

³¹ ÁVILA, Humberto. A doutrina e o Direito Tributário. In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Direito Tributário**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 232.

³² ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Revista de Direito da PUC/RJ – Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, p. 31, jan/jun 2011.

³³ SCHUARTZ, Luis. Quando o bom é o melhor amigo do ótimo: a autonomia do direito perante a economia e a política da concorrência. **Revista de Direito Administrativo**, n. 245, p. 38, maio/ago 2007.

³⁴ HAMILTON, Alexander; MADISON, James, JAY; John. **O Federalista**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. Os autores enfrentaram as necessidades e as circunstâncias de seu tempo atrelados à experiência e à condição humanas – ciosos das imperfeições destas –, sob a nítida influência de determinadas ideias que, em nossos dias, quando não nucleares, orbitam o debate político-institucional em todo o mundo. Nesse sentido, e para citar apenas alguns casos, é manifesta a relevância do pluralismo como essência da sociedade; a preocupação com a segurança jurídica e os nefastos efeitos de sua ausência; a afirmação dos controles e da controlabilidade das instituições e dos poderes a elas correspondentes; a noção de Constituição como veículo normativo comum no quadro de uma sociedade plural; e o exercício

alguma pretensão aplicativa. Ou seja, deve-se inserir, no estudo da norma e dos fatos que pode sofrer sua aplicação ou incidência, também os efeitos que a incidência ou a aplicação podem gerar no cenário socioeconômico-ambiental, inclusive para avaliar se esses efeitos contribuem adequadamente para o caminhar no sentido prescrito pela Constituição.³⁵

Todas essas ressalvas servem para alertar que toda a atratividade da “tributação ambiental” deve ser vista (e implementada) *cum grano salis*. Assim, à utilização desenfreada e oportunista soma-se a perpetração de verdadeiras inconstitucionalidades de medidas que, a pretexto de implementar uma tributação ambiental, acabam por distorcer, além de normas jurídicas tributárias constitutivas do gravame, o intento em tese ambientalmente orientado das condutas e atividades que se pretende atingir.

Exemplo disso é a vedação, pelo art. 47 da Lei 11.196/2005, de apropriação de créditos de PIS/COFINS na aquisição de desperdícios, resíduos ou aparas de plástico, de papel ou cartão, de vidro e de metais (sucata). Ou seja, é vedada a utilização de créditos fiscais de PIS/COFINS, na sistemática do lucro real, decorrentes da aquisição de material reciclável.³⁶

A par da violação de outras normas,³⁷ em termos de tributação ambiental, com esse impedimento, as empresas que não utilizam material reciclável, como matéria-prima, obtêm tratamento tributário muito mais vantajoso. Assim, mesmo realizando atividade fundamentalmente ligada à reciclagem de resíduos, determinadas atividades sofrem tratamento tributário severamente menos vantajoso, quando, em verdade, deveriam ser incentivadas. Ficam, com efeito, inseridas no mercado indevidas vantagens competitivas em favor de atores que se caracterizam justamente pelo oposto. A Lei 11.196/2005 acaba por estimular a extração de minérios (metais), o corte de árvores (papel) e a utilização de combustíveis fósseis (plástico), etc.

Resta desincentivado, pois o uso de desperdícios, resíduos ou sucatas, diminuindo o interesse da indústria em adquirir sucata em ainda maior escala e, por conseguinte, de promover a preservação do meio ambiente. Objetivamente, o Estado dá às empresas que reaproveitam materiais desperdiçados por outros

transparente e racional dos atos políticos. Merecem referência, ainda, os arts. 30 a 36, que tratam do chamado “poder geral de tributação”.

³⁵ FOLLONI, op. cit., p. 32.

³⁶ O tema teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (n. 304 – RE 607.109), com julgamento ainda pendente.

³⁷ Atinentes à igualdade tributária, à não cumulatividade e à livre-concorrência.

segmentos da economia, um tratamento tributário mais gravoso do que às empresas que extraem os mesmos materiais da natureza.

Tal posicionamento estatal vai de encontro ao Princípio 8 da Declaração do Rio-92, o qual dispõe que “para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas”.³⁸

Anacronismo semelhante é o que ocorre no âmbito da tributação, pelo ICMS, no Estado do Rio Grande do Sul, sobre a aquisição da mesma matéria-prima oriunda de sucata. Na forma do regramento estadual, é vedada a apropriação de créditos escriturais de ICMS em relação à entrada de mercadorias no estabelecimento adquirente, o que seria uma consequência do diferimento do pagamento do ICMS incidente e que é aplicado na saída de sucata das empresas que a comercializam, por força do art. 1º do Livro III do RICMS/RS e Apêndice II, Seção I, item XVIII.

Superadas, novamente, outras violações à ordem constitucional,³⁹ é também manifesta a impropriedade dessa sistemática em face das normas afetas ao estímulo à sustentabilidade ambiental através da tributação.

Tanto a União Federal quanto o Estado do RS, nesses casos específicos, cerram os olhos aos efeitos tributários (e, portanto, financeiros) nocivos que acarretam à cadeia produtiva que, em verdade, trabalha em prol da proteção do meio ambiente, conferindo um tratamento jurídico-tributário mais benéfico a empresas que, apesar de participantes do mesmo setor econômico e com a mesma capacidade econômica, não utilizam material reciclado como insumo.

É claro que a CF/88 não propugna que o tratamento dado ao ato ambientalmente orientado seja pior que o dado àquele mais danoso ao meio ambiente. Ao revés: é dever do Estado garantir que a atividade econômica – em si mesma também obrigada a proteger o meio ambiente – não degrade a natureza, estabelecendo, inclusive, “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental”. (art. 170, VI, CF/88).

³⁸ SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 133.

³⁹ Ainda que controverso no âmbito dos tribunais, entende-se que o diferimento não é causa impeditiva do creditamento do ICMS relativo às mercadorias objeto da operação de saída diferida, porquanto a CF/88 é expressa ao relegar apenas à *isenção* e à *não incidência* o caráter impeditivo do aproveitamento de créditos (alíneas “a” e “b” do inciso II do § 2º do art. 155 da CF/88, que introduz uma exceção ao princípio da não cumulatividade, afastando-se da diretriz constitucional).

Nessa toada, temos que toda e qualquer atividade tributante de viés ambiental deve estar justificada em precisos termos normativos e evitar incorrer nos seguintes vícios: (i) utilização de medidas fiscais para consecução de fins ambientais podem causar a sensação (política e social) de que dessa forma as tarefas estatais necessárias à proteção do meio ambiente estejam sendo realizadas a contento; (ii) utilização de tributos pretensamente extrafiscais, cuja intenção de induzir um comportamento ambientalmente orientado camufle a verdadeira razão do tributo ambiental: aumentar a arrecadação.

Considerações finais

As crises ecológica e econômica são assuntos recorrentes nos noticiários político-econômicos. Além de fatores econômicos e sociais, para uma discussão acerca da existência e das características de novo ciclo econômico merecem especial atenção os debates internacionais sobre o esgotamento dos recursos naturais, notadamente quanto aos meios mais eficazes e duradouros, para que se debelem as nefastas consequências da atividade econômica descontrolada.

Nesse sentido, a adoção de políticas fiscais de orientação ambiental figura entre os instrumentos capazes de desencadear e manter, no tempo, a sustentabilidade das atividades econômicas em prol de um cenário socioeconômico mais equilibrado e, ao fim e ao cabo, para o bem-estar geral. As políticas ambientais, portanto, devem encontrar um meio de equilíbrio para engendrar soluções comuns que beneficiem a população, o Planeta, o Estado e as empresas. Assim, se viu que, em razão de seu papel regulador do domínio econômico, ora como administrador, ora como planejador, e pela relevante posição que a empresa ocupa no cenário econômico e social, o Estado deve encorajar e fomentar ações que direcionem a atuação empresarial à sustentabilidade do meio ambiente.

Todos os tributos podem concorrer, mediante múltiplas possibilidades, como isenções, créditos presumidos na aquisição de bens ou serviços vinculados à proteção ambiental, direito a amortizações aceleradas dos bens utilizados, dedução de despesas de gastos com meio ambiente e tantos outros e, assim, garantir a sustentabilidade ao longo dos diversos segmentos econômico-ambientais.

Entretanto, a escorreita tributação ambiental mostra que o que se deve buscar é: (i) internalizar as externalidades causadas pela atividade poluente; (ii)

incentivar a pesquisa e a busca de alternativas menos poluentes não apenas e necessariamente por meio do encarecimento da produção via tributação, mas especialmente pelo incentivo a comportamentos ambientalmente direcionados; e (iii) angariar recursos para que o Estado possa, em caso de necessidade e em hipóteses específicas, combater os efeitos ambientais danosos advindos da atividade tributada.

Fica consignado, assim, que o aspecto ambiental traz aos tributos o elemento *extrafiscalidade*, ou seja, um fundamento normativo constitucional, para que os entes públicos se valham da extrafiscalidade. Assim, a utilização do Direito Tributário como instrumento de política ambiental deve se pautar por estes critérios: (i) *complementaridade*: medidas tributárias com finalidades ambientais devem ser complementares a outras formas de atuação estatal para conservação e proteção do meio ambiente; (ii) *subsidiariedade*: medidas administrativas, como a regulação direta do comportamento desejado – redução de poluentes, preservação de áreas naturais, etc. – devem ser preferidas às medidas tributárias; (iii) *economicidade*: eventual encarecimento das atividades individuais poluidoras seja justificável jurídica e economicamente.

Referências

ADAMY, Pedro. Instrumentalização do Direito Tributário. In: ÁVILA, Humberto (Org.).

Fundamentos do Direito Tributário. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 301-329.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*. 4. ed. Washington, DC: Author, 1994.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Revista de Direito da PUC/RJ – Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, jan/jun. 2011.

ARNHEIM, R. **Art and visual perception**. Berkley: University of California Press, 1971.

ÁVILA, Humberto. A doutrina e o direito tributário. In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do direito tributário**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 221-245.

_____. Planejamento tributário. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros, n. 98, 2007.

BELCHIOR, Germana Parente Leiva. **Fundamentos epistemológicos do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do direito tributário**. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 11-34.

FRIEDMAN, Thomas L. **Quente, plano e lotado: desafios e oportunidades de um novo mundo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HUSNI, Alexandre. **Empresa socialmente responsável: uma abordagem jurídica e multidisciplinar**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MORENO-DODSON, Blanca. *Is fiscal policy the answer! A developing country perspective*. World Bank eLibrary. Outubro/2012, Disponível em: <<https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9630-8>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

OCDE. **Taxation, innovation and the environment: A policy brief**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/48178034.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

PASSONS, W. *Predictive validities of the ACT, SAT, and high school grades for first semester GPA and freshman courses*. **Educational and Psychological Measurement**, 27, p. 1143-1144, 1967.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHUARTZ, Luis. Quando o bom é o melhor amigo do ótimo: a autonomia do direito perante a economia e a política da concorrência. **Revista de Direito Administrativo**, n. 245, maio/ago. 2007.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. **Michigan Law Review**, v. 101, p. 885-951, 2003.

TORRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental: os limites dos chamados tributos ambientais. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Direito Ambiental Empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2010.

UNEP. *Driving a Green Economy Through Public Finance and Fiscal Policy Reform*. Disponível em: <http://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Driving_a_GE_through_public_finance_and_fiscal_policy_reform_UNEP.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

VERMEULE, Adrian. ***Judging under uncertainty – an Institutional theory of legal interpretation***. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

YOSHIDA, C. A efetividade e eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. In: TORRES, H. T. (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

Desenvolvimento socioeconômico do Corede Vale do Rio dos Sinos (2000-2010)

Socioeconomic development of the Corede Vale do Rio dos Sinos (2000-2010)

Daniel Consul de Antoni^{*}
Priscila Rocha Ferreira^{**}
Stéfani Torres^{***}

Resumo: O presente artigo desenvolve um panorama socioeconômico geral acerca dos Municípios que compõem o Corede Vale do Rio dos Sinos no Rio Grande do Sul. A análise principal do trabalho baseia-se, essencialmente, em uma comparação entre os níveis obtidos no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos anos de 2000 a 2010, com foco nos três indicadores que o compõem, isto é, renda, educação e longevidade. Além disso, o artigo propõe estratégias de desenvolvimento econômico e social que visem a melhorar os resultados obtidos pelos Municípios nos indicadores renda e educação e no índice geral, levando em consideração as características sociais específicas que os Municípios possuem.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Coredes. Vale do Rio dos Sinos.

Abstract: This article develops a general socioeconomic panorama about the cities which compose Corede Vale do Rio dos Sinos, in Rio Grande do Sul. The main analysis of this article is essentially based on a comparison about the levels which were obtained in the Municipal Human Development Index (IDHM) from 2000 to 2010, focusing on three indicators which compose it, they are income, education and longevity. Furthermore, the article proposes economic and social development strategies which aims the improvement of obtained results in cities in income and education indicators and in the general index, considering the specific social characteristics the cities have.

Keywords: Development. Coredes. Vale do Rio dos Sinos.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo apresentar um estudo comparativo da evolução do IDHM no período de 2000 a 2010 para os Municípios que

^{*} Bacharel em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Aluna no curso de Ciências Econômicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3579437273217709>. E-mail: daniel.consul@outlook.com

^{**} Aluna no curso de Ciências Econômicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). E-mail: priscila.rochaferr@gmail.com

^{***} Aluna no curso de Ciências Econômicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). E-mail: fani.torres@hotmail.com

compõem o Vale do Rio dos Sinos no Rio Grande do Sul. Para tanto, utiliza os dados disponíveis no *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, o qual se baseia, essencialmente nos censos demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cada dez anos.¹

O espaço geográfico analisado na pesquisa é delimitado pelos Municípios que compõem um dos chamados Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico (Coredes), formados nos anos 1990, durante o governo de Alceu Collares.² O principal objetivo dos Coredes é fazer com que a descentralização político-estadual garanta melhores e pontuais aplicações de recursos às demandas dos Municípios que se localizam próximos uns aos outros e que apresentam características – geográficas, populacionais, econômicas ou sociais – semelhantes. Neste artigo, o Corede analisado, como citado, é o do Vale do Rio dos Sinos, composto pelos Municípios: Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul.

Vale destacar que o IDHM é composto por três indicadores: renda, educação e longevidade. Os indicadores que obtêm níveis entre 0,800 e 1,000 são caracterizados como de muito alto desenvolvimento humano; entre 0,700 e 0,799, como de alto desenvolvimento humano; entre 0,600 e 0,699, como de médio desenvolvimento humano; entre 0,500 e 0,599, como de baixo desenvolvimento humano; e entre 0,000 e 0,499, como de muito baixo desenvolvimento humano. Será a partir da investigação dos dados desses indicadores que se analisar cada um dos Municípios que compõem o Corede Vale do Rio dos Sinos, apresentando algumas de suas características principais e a evolução do IDHM que cada um obteve no período de 2000-2010.

Essa será a segunda seção deste artigo, sendo a primeira esta introdução. Após, identificam-se os principais problemas que esses antes do Corede apresentam, a partir dos níveis encontrados nos três indicadores que compõem o IDHM. Além disso, propõem-se algumas estratégias pontuais possíveis de serem desenvolvidas nesses Municípios, visando ao alcance de um melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para esta seção, especificamente, a análise se dará sobre os indicadores renda e educação, que apresentam problemas de desenvolvimento em todos os Municípios. O indicador longevidade será excluído

¹ Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: 8 set. 2017.

² KRUTZMANN, V.; MASSUQUETTI, A. Desenvolvimento socioeconômico no CONSINOS (1991-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS – ENABER, 8., 2010, Juiz de Fora (MG). **Anais ...** São Paulo: ABER, 2010. p. 3.

da análise em razão de todos os Municípios já terem conquistado altos índices nesse quesito. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

Análise dos dados do IDHM dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos

A Tabela 1 resume os indicadores renda, educação e longevidade dos Municípios que compõem o Corede Vale do Rio dos Sinos, bem como o IDHM geral de cada um deles no período de 2000-2010. É a partir desses dados que se desenvolve este artigo, buscando, conforme citado, caracterizar o grupo de Municípios geral e individualmente, assim como propor estratégias para os mesmos, principalmente naqueles indicadores em que ainda não há níveis satisfatórios de desenvolvimento humano.

Tabela 1 – IDHM dos Municípios integrantes do COREDE Vale do Rio dos Sinos – 2000-2010

Municípios	Geral		Renda		Educação		Longevidade	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
ARARICÁ	0,565	0,679	0,637	0,696	0,367	0,547	0,711	0,824
CAMPO BOM	0,669	0,745	0,725	0,755	0,504	0,643	0,818	0,852
CANOAS	0,665	0,750	0,719	0,768	0,500	0,636	0,818	0,864
DOIS IRMÃOS	0,676	0,743	0,712	0,763	0,522	0,633	0,830	0,848
ESTÂNCIA VELHA	0,674	0,757	0,706	0,749	0,510	0,652	0,852	0,887
ESTEIO	0,693	0,754	0,725	0,769	0,560	0,662	0,821	0,843
IVOTI	0,697	0,784	0,730	0,780	0,552	0,729	0,840	0,848
NOVA HARTZ	0,578	0,689	0,651	0,694	0,374	0,563	0,792	0,836
NOVA SANTA RITA	0,609	0,718	0,681	0,716	0,435	0,606	0,763	0,853
NOVO HAMBURGO	0,671	0,747	0,734	0,778	0,499	0,629	0,823	0,852
PORTÃO	0,618	0,713	0,701	0,725	0,427	0,584	0,789	0,856
SÃO LEOPOLDO	0,656	0,739	0,725	0,766	0,482	0,612	0,806	0,861
SAPIRANGA	0,597	0,711	0,691	0,722	0,395	0,598	0,778	0,832
SAPUCAIA DO SUL	0,633	0,726	0,677	0,726	0,474	0,624	0,791	0,844

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do PNUD (2017).

Em geral, os 14 municípios que compõem o Corede Vale do Rio dos Sinos possuem melhor grau de desenvolvimento no indicador *longevidade* se comparado com os outros indicadores que formam o IDHM, isto é, *renda* e *educação*. Vale destacar, antes de apresentar a análise dos casos individualizados desse grupo de Municípios gaúchos, que houve melhoria significativa e geral no IDHM quando se comparam os dados obtidos em 2000 com aqueles obtidos em

2010. Sapiranga, por exemplo, saiu de um índice geral de 0,597 em 2000 para 0,711 em 2010, uma variação positiva de 19,09%. Vejam-se agora os casos específicos dos Municípios que compõem o Corede Vale do Rio dos Sinos:³

1) Araricá: com o menor Produto Interno Bruto (PIB) (R\$ 151.942,02 mil) e a menor população (5.703 habitantes) do Corede, apresentou melhora em todos os indicadores do IDHM, com destaque para o quesito *educação*, que passou de 0,367 em 2000 para 0,547 em 2010, ainda que continue sendo considerado como de médio desenvolvimento nessa área. Araricá ocupa, atualmente, de acordo com o índice aqui discutido, o 2.462º lugar entre os Municípios brasileiros, apresentando médio desenvolvimento humano.

2) Campo Bom: com uma expectativa de vida de 76,11 anos – acima da média nacional, que, em 2015, era de 75,44 anos ⁴ – Campo Bom aumentou o valor do IDHM de 0,669 para 0,745 entre 2000 e 2010. Tal como Araricá, a maior variação se deu no quesito *educação*, que passou de 0,504 para 0,643 no mesmo período. Atualmente, Campo Bom ocupa o 648º lugar entre os Municípios brasileiros, revelando alto desenvolvimento humano.

3) Canoas: possui o maior PIB (R\$ 9.995.407,90 mil) e a maior população (350.824 habitantes) do grupo que compõe o Corede em estudo. Canoas partiu de um IDHM de 0,665, em 2000, para 0,750, em 2010, com a maior diferença sendo conquistada, novamente, no quesito *educação*, que passou de 0,500 para 0,636 no mesmo período. Atualmente, ocupa o 551º lugar no *ranking* municipal do IDHM, sendo considerado de alto desenvolvimento humano.

4) Dois Irmãos: o Município de 30.354 habitantes detém – até mesmo com certa folga – o maior PIB *per capita* da região do Vale do Rio dos Sinos: R\$ 50.093,21. O indicador *longevidade* é o que se destaca: 0,864 em 2010, segundo maior do Corede. Atualmente, Dois Irmãos ocupa o 695º lugar entre os Municípios brasileiros no IDHM, sendo considerado de alto desenvolvimento humano.

5) Estância Velha: possui o menor índice de mortalidade infantil do Corede e um dos menores do Estado gaúcho: 3,2 mortes a cada mil nascidos vivos. Seu

³ Os dados referentes à população, à área, a taxas de analfabetismo, à expectativa de vida e mortalidade infantil, PIB e PIB *per capita* foram retirados do *site* da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE) e podem ser encontrados no seguinte *link*: <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/Vale+do+Rio+dos+Sinos/>. Acesso em: 20 ago. 2017. Os dados referentes à população total, à área e à taxa de mortalidade infantil são de 2015. As taxas de analfabetismo e de expectativa de vida são de 2010, e o PIB total e PIB *per capita* são de 2014.

⁴ Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/esperancas-de-vida-ao-nascer.html>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

IDHM passou de 0,674, em 2000, para 0,757, em 2010, com o indicador *longevidade* (0,887) também sendo o melhor do Corede aqui analisado. No que diz respeito à comparação nacional, esse Município ocupa o 420º lugar, sendo considerado de alto desenvolvimento humano.

6) Esteio: apresenta a menor área entre os Municípios do Corede na qual está inserido: 27,7 km². O IDHM do Município é de 0,754 (2010). Em 2000 era de 0,693. A taxa de analfabetismo, cerca de 2,65% da população com 15 anos de idade ou mais, é baixa. Atualmente, Esteio ocupa o 467º lugar entre os Municípios brasileiros, sendo considerado de alto desenvolvimento humano.

7) Ivoti: com 22.599 habitantes, tem a menor taxa de analfabetismo entre os componentes do Corede: 1,88% dos habitantes com 15 anos ou mais de idade são analfabetos. O saldo qualitativo na educação do Município pode ser demonstrado a partir da análise do indicador *educação* do IDHM, visto que o Município passou de 0,552, em 2000, para 0,729, em 2010, nesse quesito. Atualmente, com IDHM de 0,784 – o maior dentre todos os Municípios que compõem o Corede Vale do Rio dos Sinos – Ivoti ocupa o 100º lugar entre os demais municípios brasileiros, sendo assim considerado de alto desenvolvimento humano.

8) Nova Hartz: Com 19.196 habitantes, oferece uma expectativa de vida de 75,41 anos. No indicador *renda*, passou de 0,651, em 2000, para 0,694, sendo considerado de médio desenvolvimento nesse quesito. Seu maior indicador é o de *longevidade*, 0,836. Na análise geral dos dados, Nova Hartz aumentou seu IDHM de 0,578, em 2000, para 0,689, em 2010. Atualmente, ocupa o 2.199º lugar entre os Municípios brasileiros de acordo com tal índice, sendo considerado de médio desenvolvimento humano.

9) Nova Santa Rita: é o segundo maior Município em extensão territorial desse Corede, com 217,19 km²; possuía um IDHM de 0,718 (2010), o que representa um aumento considerável em relação ao índice obtido em 2000 (0,609). Nova Santa Rita elevou o nível de seu indicador *educação*: saiu de 0,435 e passou para 0,606 entre 2000 e 2010. O índice mais recente, contudo, ainda é considerado como de médio desenvolvimento. O Município aparece no 1.362º lugar entre os demais municípios brasileiros, sendo considerado de alto desenvolvimento humano, alavancado pelos indicadores *renda* (0,716) e *longevidade* (0,853).

10) Novo Hamburgo: é o maior Município em extensão territorial do Corede, com 223,8 km² e com o segundo maior PIB do grupo (R\$ 7.805.986,00

mil). Novo Hamburgo possui alto desenvolvimento nos indicadores *renda* (0,778) e *longevidade* (0,852). Apenas o indicador *educação* é de médio desenvolvimento (0,629), ainda que tenha aumentado, consideravelmente, em relação a 2000, quando o mesmo indicador era de 0,499. Atualmente, ocupa a posição de número 599 no *ranking* nacional do IDHM, sendo considerado de alto desenvolvimento humano.

11) Portão: esse possui a segunda maior taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais do Corede (4,63%). Esse, reflete o índice educacional do IDHM (0,584), maior apenas que o de Araricá. É considerado de baixo desenvolvimento. No índice geral, passou de 0,618, em 2000, para 0,713, em 2010, ancorado nos bons resultados obtidos nos indicadores *longevidade* (0,856) e *renda* (0,725). No *ranking* geral, Portão aparece em 1.514º lugar, com alto desenvolvimento humano.

12) São Leopoldo: com o terceiro maior PIB do Corede Vale do Rio dos Sinos (R\$ 6.745.958,66 mil), tem a maior taxa de mortalidade infantil dentro deste mesmo grupo: 14,8 para cada mil crianças nascidas vivas. Ainda assim, São Leopoldo apresenta alto desenvolvimento humano, com um IDHM de 0,739. Em 2000, o mesmo índice era de 0,656. Seu maior destaque é no indicador *longevidade*, que alcançou o valor de 0,861 em 2010. Atualmente, ocupa o 795º lugar entre todos os Municípios brasileiros, de acordo com o IDHM.

13) Sapiranga: passou de um IDHM de 0,597, em 2000, para 0,711, em 2010, tendo seu maior destaque no indicador *longevidade* (0,832) em 2010. O maior salto na comparação 2000-2010 se deu no indicador *educação*, passando de 0,395 para 0,598. No geral, ocupa o 1.574º lugar entre os Municípios brasileiros, sendo considerado de alto desenvolvimento humano.

14) Sapucaia do Sul: com 141.321 habitantes, possui renda *per capita* bastante baixa (R\$ 21.226,18). Seu IDHM passou de 0,633, em 2000, para 0,726, em 2010, destacando-se, como nos outros Municípios do mesmo Corede, o indicador *longevidade* (0,844). Na comparação com outros Municípios brasileiros, Sapucaia do Sul ocupa o 1.133º lugar, considerado de alto desenvolvimento humano, dado seu IDHM ser de 0,726.

Na próxima seção deste trabalho, apresentam-se algumas estratégias para o desenvolvimento das áreas da *educação* e de *renda* para os municípios desse Corede, visto que o indicador *longevidade* já atingiu níveis satisfatórios nessas localidades.

Estratégias de desenvolvimento para o Corede Vale do Rio dos Sinos: indicador Renda

Nesta parte do artigo, analisam-se brevemente o desempenho de dois Municípios que compõem esse Corede – Araricá e Nova Hartz –, com foco no IDHM *renda* e buscando relacioná-lo com o IDHM geral. Pressupomos que, a partir da renda, o Município consegue alcançar melhores resultados em outros indicadores do IDHM, pelo fato de ter havido uma elevação no nível das receitas públicas o que tornou possível maiores investimentos em áreas como: educação, saúde, assistência social, cultura, lazer, etc. Esses dois Municípios foram escolhidos porque são os que apresentam os mais baixos valores no índice geral e no indicador *renda*. Em 2000, o indicador *renda* para Araricá e para Nova Hartz era, respectivamente, de 0,637 e 0,651.

Em 2001, o PIB do Município de Nova Hartz, segundo dados estatísticos publicados pela Fundação de Economia e Estatística do RS (FEE), foi de R\$ 164,4 milhões, com uma arrecadação municipal de R\$ 20,2 milhões em impostos. No fim do período em análise, esses valores evoluíram para R\$ 580,5 milhões e R\$ 83,2 milhões, respectivamente. A atividade econômica de Nova Hartz, com maior representação no PIB em 2001, é a indústria, com um Valor Adicionado Bruto (VAB) de 88,2 milhões de reais, correspondendo a 53,65% do PIB, seguida de perto pelo setor de serviços, colaborando com um VAB de 53,8 milhões de reais, representando 32,72% do PIB municipal.

Em 2010 o quadro acima se manteve, o VAB da Indústria cresceu para R\$ 342,8 milhões, e o de serviços, para R\$ 152,9 milhões. Esse movimento chamou a atenção, pois, no período, também houve um crescimento de 0,189 pontos percentuais no IDHM Educação, isto é, o segundo maior crescimento desse indicador do Corede Vale do Rio dos Sinos. Esse fato indica que a mão de obra qualificada pode ter significado um incremento à indústria local.

O IDHM *renda*, no ano 2000, foi de 0,651 e, em 2010, de 0,694. Dessa forma, Nova Hartz apresentou, ao longo do período, um crescimento de 6,60%, o sexto mais baixo dentre os 14 Municípios que compõem o Corede. Esses dados indicam que grande parte da riqueza gerada pelo Município, conforme informado nos parágrafos acima, não foi apropriada pela grande parcela da população. Mesmo com um aumento na arrecadação, a Prefeitura não conseguiu, com suas políticas públicas, melhores resultados nesse indicador.

Houve claramente um crescimento econômico, mas não um desenvolvimento econômico sólido com reflexos na qualidade da vida da população.

Para esse Município recomenda-se que o Poder Público faça estudos sobre a capacidade produtiva da indústria local, de maneira a construir cadeias produtivas de apoio às empresas existentes, uma vez que a atividade industrial tem sido significativamente forte ao longo desse período. O microcrédito também será uma ferramenta importante para desenvolver o empreendedorismo tanto no setor de serviços quanto na indústria. Com isso espera-se incluir, nesses dois setores mais promissores, parte da população que não vem conseguindo participar da geração de riqueza e renda dentro do Município.

Outra medida para ampliar o IDHM *renda* seria a criação de incentivos ao pequeno produtor. A Prefeitura poderia comprar das famílias a produção de hortifrúti, laticínios, etc. que seriam usados nas merendas escolares, nos hospitais e demais instituições municipais. O ponto proposto aqui é gerar uma demanda regular para esses produtores, além de conceder, regularmente, espaços públicos para intensificar feiras de produtos do campo. A Prefeitura pode basear-se no programa federal Pronaf,⁵ para fortalecer o setor. Parcerias com a Embrapa, entre outros recursos, são úteis para instruir o trabalhador do campo a aumentar sua produtividade na terra.

O Município de Araricá é o que apresentou os menores IDHMs *geral* e de *renda* ao longo do período 2000-2010. Conforme os dados coletados nas publicações da FEE, o PIB do Município, em 2001, foi de R\$ 17,1 milhões e de R\$ 74,6 milhões em 2010. O setor da economia com maior participação no PIB de Araricá, em 2001, foi o de *serviços* com um Valor Adicionado Bruto de R\$ 9,8 milhões, e a *indústria* em segundo, com um VAB de R\$ 4,8 milhões. Já em 2010, o VAB de serviços cresceu para R\$ 33,2 milhões, e o da indústria, para R\$ 29,4 milhões. Houve um significativo crescimento dos impostos arrecadados pela Prefeitura, ou seja, de R\$ 1,8 milhão para R\$ 10,9 milhões no primeiro e segundo anos, respectivamente.

Em relação ao IDHM *renda*, com base na Tabela 1, pode-se inferir que o Município de Araricá teve o maior crescimento ao longo do período 2000-2010 (0,059) pontos. O maior crescimento dentre os 14 Municípios e bem acima de Dois Irmãos com o segundo maior crescimento (0,051 pontos).

⁵ Baseado no material disponível em:

<<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>>. Acesso em: 8 set. 2017.

Conforme a mesma tabela, observa-se que Araricá, juntamente com Saporanga, conseguiu também a maior evolução no IDHM geral. Foi um crescimento de 0,114 pontos para ambas. Enquanto Ivoti, que é o Município com o melhor resultado nos IDHMs, apresentou um crescimento de apenas 0,087 pontos nesse indicador em específico.

Certamente, em termos gerais, Araricá está muito aquém de seus vizinhos no que se refere ao IDHM *renda*. É necessário que o Poder Público trabalhe fortemente para incrementar a atividade econômica da região.

Para se conseguir falar sobre uma melhora no IDHM *renda*, avaliando todos os Municípios de forma geral, é necessário ressaltar a importância da *educação* na formação de mão de obra qualificada. Conforme abordado em diversas teorias econômicas, um trabalhador mais qualificado consegue agregar mais valor ao produto. Esse fato ajuda no desenvolvimento da região, que pode, então, diversificar sua produção, ampliando a participação de produtos de alta tecnologia. A presença forte dos *campi* universitários é um meio para a região alcançar tais objetivos.

Outra estratégia para aumento da renda *per capita* são os investimentos tanto o governamental (por meio das Prefeituras e repasses estaduais ou federais), como o privado. O benefício da descentralização é justamente aproximar o Poder Público das necessidades reais de cada região. Isso permite que o governo identifique os gargalos para o desenvolvimento⁶ e os pontos fortes dentro da produção econômica. A partir de então, é possível firmar parcerias público-privadas⁷ para fomentar o crescimento da atividade econômica. Podem ser citados como exemplo os artigos do *site* “Observatório de Parcerias Público-Privadas”, e o caso do Estado do Piauí que adotou essa estratégia, sendo que grande parte dos investimentos é realizada pelo governo, que apoia a *vocação* da região para determinada atividade econômica.⁸ No Rio Grande do Sul, as Prefeituras desse Corede podem seguir o modelo. Supondo seu sucesso, teríamos um aumento de produtividade e de renda circulando na região. Isso levaria a uma melhora no indicador *renda* dos Municípios que

⁶ Desenvolvido com base no estudo do texto disponível em:

<<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>>. Acesso em: 8 set. 2017.

⁷ Argumento pensado com base no texto disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00819.pdf>> e no vídeo disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27583>. Acesso em: 8 set. 2017.

⁸ Disponível em: <<http://www.agencia.se.gov.br/noticias/governo/companhia-de-irrigacao-recebe-mais-de-11-milhoes-em-investimentos-e-melhora-vida-dos-produtores-sergipanos>>. Acesso em: 8 set. 2017.

compõem esse Corede. Isto porque, com o aumento da atividade econômica, uma quantidade maior de riqueza será produzida, e mais empregos serão gerados.

Como o investimento privado está bastante relacionado à questão das expectativas, a instabilidade política atual, certamente, tem um efeito negativo sobre as decisões de investimento em atividade produtiva. Nesse ponto, as Prefeituras poderiam agir apresentando possibilidades de escoamento da produção para suprir necessidades de outros Coredes do Estado gaúcho ou até mesmo integrando o comércio regional ao restante do País. Enviar o produto para fora do estado tem a vantagem da incidência do ICMS, pois parte desse imposto estadual é distribuído aos Municípios. Dessa forma, além de aumentar a renda dos agentes econômicos envolvidos na produção e distribuição, ainda haveria um rebate na receita das Prefeituras.

Além disso, é preciso pensar nos pequenos empreendedores e no desenvolvimento de suas atividades. Esses empregam parte significativa da mão de obra pouco qualificada: minimercados, padarias, pequenos produtores rurais, etc. Uma boa opção é a inclusão desse grupo nas políticas públicas de fomento (crédito), parcerias com o Sebrae com o objetivo de ampliar a produtividade e a inclusão deles no mercado formal.

Com as possibilidades acima destacadas, acredita-se que os Municípios do Corede Vale do Rio do Sinos conseguirão dar os primeiros passos para melhorar o indicador *renda* e o índice IDHM como um todo. Políticas públicas que combatam a desigualdade de renda são necessárias, mas primeiramente, é preciso criar a riqueza, ampliando a produção de modo a incluir toda a população no processo produtivo.⁹

Indicador *educação*

O indicador *educação* do IDHM é utilizado para acompanhar se a população está nas séries adequadas à sua idade por meio de dois indicadores: população adulta (18 anos ou mais) com escolaridade completa – peso 1, e o fluxo escolar da população jovem através de uma média aritmética do percentual de jovens cursando e com Ensino Fundamental completo e com

⁹ Texto desenvolvido com base no artigo disponível em:
<http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2973:catid=28&Itemid=23>.
Acesso em: 8 set. 2017.

Ensino Médio completo – peso 2. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM *educação*, número esse entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 estiver, maior será a qualidade verificada nesse indicador.

Ao analisar a Tabela 1: IDHM dos Municípios integrantes do Corede Vale do Rio dos Sinos – 2000-2010, referente à área da educação, percebe-se que, de forma geral, os 14 Municípios que compõem esse Corede cresceram consideravelmente ao longo desses dez anos, sendo, portanto, um dos indicadores que mais evoluiu se comparado aos demais, *renda* e *longevidade*. Ao analisar com as faixas de desenvolvimento humano municipal em que níveis de 0 a 0,499 são considerados de muito baixo desenvolvimento humano; de 0,500 a 0,599, baixo; de 0,600 a 0,699, médio; de 0,700 a 0,799, alto e de 0,800 a 1,000, muito alto desenvolvimento humano, conclui-se que, no ano 2000, todas os Municípios estavam com índices considerados muito baixos ou baixos, ou seja, o direcionamento de políticas socioeconômicas que visam ao desenvolvimento desse indicador foram quase nulas naquele período. Em 2010, somente Ivoti ficou com desenvolvimento considerado alto (0,729) em *educação*, tendo, na outra ponta, Araricá, Nova Hartz, Portão e Sapiranga com desenvolvimento considerado baixo, ou seja: 0,547, 0,563, 0,584 e 0,598, respectivamente. Em Araricá e Nova Hartz, os baixos índices na área da *educação* omfluíram diretamente na *renda* e no IDHM de forma geral. Os Municípios, apesar de apresentarem evolução, são os dois únicos do Corede na faixa média de desenvolvimento geral em 2010. Esses dados reforçam que os indicadores *educação* e *renda* têm ligação direta, visto que um investimento maior na área da educação acaba elevando também a renda média da população.

Assim como citado no indicador *renda*, a educação é um dos principais fatores para elevar, de forma significativa, o IDHM geral do Corede Vale do Rio dos Sinos. Direcionar os gastos públicos a investimentos na área da educação, principalmente no Ensino Básico (tanto público como privado) é uma forma estratégica de elevar os demais indicadores e o índice como um todo. Pode-se citar, como exemplo, o sistema de educação da Coreia do Sul, que direciona cerca de 7,6% do seu PIB à educação – com as famílias tendo um papel fundamental para garantir educação de alto nível, bem como educadores bem pagos e escolas com infraestrutura de qualidade.¹⁰

¹⁰ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2012/09/coreia-do-sul-e-finlandia-sao-exemplos-de-como-se-investir-na-educacao-3878529.html>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

É bem verdade que essa mudança não ocorre do dia para a noite. É necessário o envolvimento das Prefeituras na elaboração e implantação de novos projetos direcionados à área da educação, bem como um qualificado acompanhamento para que esses gerem resultados positivos em médio ou longo prazo.

Considerações finais

Após analisar de forma geral o Corede Vale do Rio dos Sinos, é possível afirmar que a maioria dos Municípios possui IDHM de alto desenvolvimento humano, com destaque para Ivoti, que alcançou o maior índice: 0,784. Apenas dois dos Municípios são considerados de médio desenvolvimento humano: Araricá (0,679) e Nova Hartz (0,689). O principal indicador, responsável por alavancar os resultados dos Municípios é a *longevidade*, dado que todos possuem muito alto desenvolvimento humano nesse quesito, variando de 0,824 em Araricá até 0,887 em Estância Velha. Esse último, aliás, destaca-se na comparação com os demais Municípios de seu Corede: possui a maior expectativa de vida – 78,23 anos – e a menor taxa de mortalidade infantil: 3,2 a cada mil nascidos vivos.

Vale ressaltar, entretanto, que nenhum dos Municípios conseguiu apresentar resultados de muito alto desenvolvimento humano, com dados de 2010. Aliás, apenas 40 deles no Brasil conseguiram alcançar IDHM maior que 0,800 com dados de 2010. No Rio Grande do Sul, apenas Porto Alegre obteve índice superior a esse nível: 0,805, ocupando o 28º lugar nacional.

Além de apresentar um panorama geral dos Municípios que compõem o Corede Vale do Rio dos Sinos, destacam-se algumas estratégias de desenvolvimento socioeconômico que poderiam ser utilizadas pelos gestores públicos nessas localidades. Para tanto, centrou-se a atenção nos indicadores *renda* e *educação*, visto que o indicador *longevidade* apresenta resultados bastante satisfatórios em todos os Municípios. Dessa forma, propõem-se políticas de fomento à renda e à educação, visando a garantir qualificação da mão de obra e melhores níveis de renda *per capita* à população desse Corede, pois se acredita na íntima ligação existente entre educação e qualificação profissional e melhorias salariais, o que impacta fortemente os níveis de qualidade de vida e bem-estar social.

Por fim, destaca-se como positivo o método de dividir os Municípios gaúchos em grupos que se assemelham social, cultural e economicamente, visando a garantir aplicações pontuais de recursos com o objetivo de resolver (ou ao menos atenuar) as principais demandas econômicas e sociais dessas localidades.

Referências

COREIA do Sul e Finlândia são exemplos de como investir em educação. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2012/09/coreia-do-sul-e-finlandia-sao-exemplos-de-como-se-investir-na-educacao-3878529.html>>. Acesso em: 8 set. 2017.

ESTRUTURAÇÃO de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>>. Acesso em: 8 set. 2017.

FEE. Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – **COREDE Vale do Rio dos Sinos**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil/socioeconomico/coredes/detalhe/Vale+do+Rio+dos+Sinos/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. BRASIL EM SÍNTESE. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/esperancas-de-vida-ao-nascer.html>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

KRUTZMANN, V.; MASSUQUETTI, A. Desenvolvimento socioeconômico no Consinos (1991-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS – ENABER, 8., 2010, Juiz de Fora (MG). **Anais ...** São Paulo (SP): ABER, 2010. p. 3.

O DESAFIO DE aumentar a produtividade. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2973:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 8 set. 2017.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

PRONAF. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>>. Acesso em: 8 set. 2017.

Economia do trabalho: uma análise parcial da discriminação salarial no Rio Grande do Sul em 2015

Work economy: a partial analysis of salary discrimination in Rio Grande do Sul in 2015

Darcy Ramos da Silva Neto*
Fernando Cavalheiro Krauzer**

Resumo: Este artigo é o resultado um trabalho em andamento e parcial sobre os determinantes salariais referentes à diferenciação de renda para além das qualificações individuais de aspecto produtivo, como etnia e gênero. O recorte temporal da análise é feito para o ano de 2015, com a tentativa de explicar, através de regressores econométricos, um parâmetro entre as diferenças salariais sobre gênero e etnia no Estado do Rio Grande do Sul, com o uso de dados individuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015. Os principais resultados da análise convergem com o que foi abordado no referencial teórico: ainda existe, hoje, discriminação salarial, principalmente em fatores ligados à etnia e ao gênero.

Palavras-chave: Economia social. Gênero. Etnia. Discriminação.

Abstract: This article is an ongoing and partial work on the wage determinants of income differentiation beyond individual productive qualifications such as ethnicity and gender. The time-cut analysis is made for the year 2015, with the attempt to explain, through econometric regressors, a parameter of wage differentials on gender and ethnicity in the state of Rio Grande do Sul using the data from Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) of 2015. The main results of the analysis converge with what is addressed in the theoretical framework: there is still wage discrimination currently, mainly to factors related to ethnicity and gender.

Keywords: Social economy. Gender. Ethnicity. Discrimination.

Um panorama geral sobre discriminação salarial no Brasil

Diversos estudos relatam que a forma de inserção no mercado de trabalho para homens e mulheres ocorre de maneiras distintas e, no Brasil, essa relação é significativamente acentuada. Quando se trata de qualificação, ocupações semelhantes e também indivíduos que morem na mesma região, os homens são

* Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5218835814362745>. E-mail: netodarcy25@gmail.com

** Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7124603709718900>. E-mail: fe_krauzer@hotmail.com

melhores remunerados por hora e tendem a cumprir jornadas maiores de trabalho, o que acentua ainda mais a diferença salarial. E, além disso, há também um elevado grau de segregação ocupacional, ou seja, a maioria dos cargos é preenchida por homens ou mulheres, e não por ocupações mistas de acordo com Cavalieri e Fernandes (1998) e Barros, Ramos e Santos (1992) apud Barros e Corseuil. (2001).

Langoni (1973) foi pioneiro no estudo desse tema no Brasil. O processo de geração de desigualdade de renda, ou seja, como as rendas são geradas e relevadas no mercado de trabalho, através das diferenças salariais, está associado ao tipo de trabalhador e ao posto de trabalho ao qual o indivíduo é designado. É correto entender, também, que o nível de escolaridade possui elevado grau de relevância, e a pesquisa foi fundamental na determinação da evolução da distribuição de renda no Brasil, na década de 1960, de acordo com os níveis de escolaridade, mas completamente limitada pelo baixo acesso às e pela disponibilidade das informações necessárias.

Após a década de 1970, a participação das mulheres no mercado de trabalho aumentou significativamente. Em 1999, elas representavam cerca de 41% da população economicamente ativa e recebiam, em média, pouco mais da metade do salário dos homens, aproximadamente, 60,7%. A diferença entre os rendimentos de homens e mulheres pode ser explicada com base nas características médias desses dois grupos: escolaridade, experiência, idade e ramo de trabalho, porém, tais características explicam apenas parte da diferença salarial, sendo o restante atribuído a um componente residual associado à discriminação. (GIUBERTI; MENEZES FILHO, 2005).

Para Cavalieri e Fernandes (1998), os salários dos homens eram, em média, 58,38% maiores que o das mulheres em 1989, e, além disso, quando são adicionados alguns controles para tentar explicar essa diferença, ele permanece constante. Isso se dá em vista, do componente residual já mencionado por Giuberti e Menezes Filho (2005).

Na década de 1990, que foi caracterizada pela intensa abertura comercial, baixos níveis de investimento e ampla terceirização da economia, houve uma contínua tendência da incorporação da mulher no mercado de trabalho. Incrementa-se, nessa mesma década, o desemprego feminino, o que indica que o aumento dos postos de trabalho não foi suficiente para absorver a totalidade do crescimento da população feminina economicamente ativa. (HOFFMANN; LEONE, 2004).

Para Barros e Corseuil (2001), no caso de diferenciais homem-mulher na questão de empregabilidade no Brasil, observam que há pouca distinção de experiência, pois as mulheres são sensivelmente mais escolarizadas, e os homens têm tido melhores condições de trabalho. Essa diferenciação pode ser vista sob três aspectos:

1. Custo de oportunidade do tempo utilizado de modo diferente entre homens e mulheres com atividades não laborais (cuidar da casa, filhos, preferências socioculturais ou biológicas).
2. Uma discriminação pura e simples entre gêneros e oportunidades de cargos (observa-se que os “insumos”, nesse caso, são aproximadamente iguais, ou seja, uma força de trabalho, em média, é igual).
3. E, como os próprios autores colocam, pode ser um argumento controverso e sexista. A mão de obra de homens e mulheres pode ser vista pelas firmas como diferentes fatores de produção, ou seja, a produtividade e a quantidade demandadas de homens e mulheres, com idênticos estoques de capital humano podem ser analisadas de maneiras diferentes de acordo com o grau de complementaridade referentes aos demais fatores de produção.

Sachsida e Loureiro (1998) apud Barros e Corseuil (2001) estimam que existe uma elasticidade-preço cruzada negativa de demanda por trabalho feminino, ou seja, um aumento de salário médio dos homens causa uma redução no nível de emprego das mulheres. De fato, o fator de produção de capacidade humana deveria ser igual entre homens e mulheres. Trazendo para o conceito microeconômico, eles deveriam ser “substitutos perfeitos” às empresas, porém, há uma discriminação no mercado de trabalho, pois homens e mulheres não são vistos como forças de trabalho iguais.

É necessário, também, levar em consideração o segmento de mercado em que o indivíduo está inserido. Para Silva e Kassouf (2000), em alguma medida, o diferencial salarial contempla também o segmento de mercado de trabalho. Estudos feitos sobre o ano de 1989 apontam que a discriminação é significativa em ambos os segmentos, formais e informais, porém, é ainda maior no setor formal do mercado de trabalho.

De acordo com um levantamento feito por Silva e Kassouf (2000), se não houvesse discriminação no mercado formal, os rendimentos das mulheres aumentariam em, aproximadamente, 47%, o que atingiria valores superiores aos dos homens em 15%. Os dados apresentados no mercado informal são ainda

mais preocupantes, pois as características individuais explicam 3% da diferença de rendimentos, enquanto os outros 97% são explicados pela discriminação.

No que diz respeito às ocupações menos valorizadas e tradicionalmente femininas no mercado de trabalho, há uma continuidade de nichos ocupacionais, como, por exemplo, o trabalho doméstico. Essa condição reflete um aumento da proporção de mulheres no mercado informal, desprotegidas de qualquer regulamentação que lhes garanta direitos sociais e trabalhistas. Portanto, vale ressaltar que o aumento das ocupações precárias também tem ajudado a absorção de parcela dos homens, causando uma redução da segmentação por gênero. Assim, as diferenças entre o trabalho masculino e o feminino têm diminuído não somente pela capacidade das mulheres de entrarem no mercado de trabalho (que era reservado aos homens), mas também pela participação de homens e mulheres nos empregos precários que o mercado costuma oferecer a ambos os sexos. (LEONE, 2003).

Para Hoffmann e Leone (2004) existe uma forte dificuldade por parte das mulheres de encontrarem alternativas de emprego no sentido de que possam se deslocar para outro setor que seja melhor remunerado. A permanência das mulheres nesses primeiros empregos transitórios dificulta a inserção das mesmas (economicamente ativas) no mercado de trabalho. Existem alguns setores com níveis ocupacionais mais elevados em que as mulheres estão inseridas, em sua maioria, em atividades sociais (assistência social, educação, saúde e previdência) que podem ser vista como serviços auxiliares das atividades econômicas de administração pública.

Contrapondo o que foi apresentado até aqui, para Lavinias (2001), é inegável o aumento da participação feminina no mercado brasileiro, nos últimos 20 anos, porém, essa participação para a autora é tida de forma linear e alheia à flutuação das atividades econômicas. Dada uma situação de recessão ou expansão econômica, a taxa de participação das mulheres no mercado, em particular de cônjuges com filhos, vem aumentando no País.

Há muitas razões para essa expansão da empregabilidade feminina em relação aos homens. De acordo com Lavinias,

uma delas decorre da amplitude do processo de reestruturação positiva iniciado na década de 90 e que afeta sobremaneira o emprego industrial, cuja redução “massiva” tem rebatimentos negativos, incidindo mais sobre os homens do que sobre as mulheres, já pouco representadas no setor. Outro fator a estimular a inserção produtiva das mulheres diz respeito à expansão da economia de serviços. É verdade, entretanto, que esse

fenômeno pouco tem alterado o grau de “mixidade” intra-setorial, dado o perfil da segregação ocupacional por gênero: no setor de serviços, as mulheres permanecem majoritárias (mais de 70%) nas atividades de saúde e ensino (setor público e privado), na administração pública e nos serviços pessoais, atividades moldadas pelo tradicional lugar do feminino na esfera da reprodução. (LAVINAS, 2001).

Há uma terceira dinâmica que fomenta o aumento de empregos femininos, com uma maior flexibilização no mercado de trabalho e a precarização das relações trabalhistas mencionadas aqui. Isso explica o aumento das oportunidades de emprego às mulheres; sobretudo, há algumas características herdadas da atual divisão do trabalho por sexo: mulheres se submetem a empregos em tempo parcial para compatibilizar com o trabalho doméstico, trabalhos secundários que gerariam rendimentos menores que os dos homens, que, em face do aumento do desemprego, seriam as primeiras a serem dispensadas e pelo baixo poder de barganha. Na verdade, há um *trade-off* entre a elevação da taxa de empregos femininos e a precarização das relações de trabalho, o que pode ser uma explicação para as vantagens comparativas entre a mão de obra feminina em relação à masculina. (LAVINAS, 2001).

Outro contraponto importante é a análise que refere a participação feminina, na força de trabalho, amplia o efeito de seus rendimentos sobre a desigualdade na renda domiciliar. Portanto, tal efeito depende da correlação entre os rendimentos femininos e os demais. São evidenciadas por Hoffmann e Leone (2004) duas situações extremas: (i) caso o aumento da participação feminina ocorra apenas com mulheres com altos rendimentos de domicílios de alta renda, então a desigualdade domiciliar aumentará com a participação feminina; e (ii) caso contrário, se o aumento da participação feminina estiver relacionado a mulheres de domicílios de baixa renda que irão auferir rendimentos baixos, então ocorrerá uma redução da desigualdade de renda domiciliar com uma maior participação da mulher.

Com este estudo de caso, feito por Hoffmann e Leone (2004), os autores chegaram à conclusão de que, nas últimas décadas, a participação da mulher em atividades econômicas continuou aumentando. A intensificação da participação das mulheres elevou-se à proporção de domicílios com mulheres na força de trabalho, ou seja, uma maior participação feminina e uma maior contribuição dos rendimentos para a renda domiciliar. Para concluir, ocorreram alterações na composição do rendimento familiar, diminuindo a parcela de contribuição do homem e aumentando a participação da mulher.

O que se espera obter nesta análise é uma resposta ou direcionamento acerca de como a mulher está inserida no mercado de trabalho e em que medida a discriminação ainda está presente no País, mais especificamente, no Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2015. A discriminação de gênero é uma condição que está sendo salientada, porém, existe outro fator tão importante quanto este: a discriminação por etnia, ou como é tratada por alguns autores, por cor.¹

Segundo dados da PNAD (IBGE, 2006), o Brasil é a segunda maior nação negra do mundo, atrás somente da Nigéria. No ano analisado, eram 89,7 milhões de pessoas e, por essa característica, o Brasil foi considerado, por muito tempo, o país da Democracia Racial. (PRATA; PIANTO, 2007).

Para Loureiro (2003) a discriminação no mercado de trabalho pode ser classificada em quatro tipos: discriminação salarial; discriminação de emprego; discriminação ocupacional; e discriminação ao acesso do capital humano.

Discriminação salarial significa que trabalhadores do sexo feminino (e negros) recebem salários menores do que homens (brancos) que desempenham a mesma função.

Discriminação de emprego ocorre quando mulheres e negros ficam em completa desvantagem em relação à baixa oferta de empregos, portanto, tendo um maior índice de desemprego.

Discriminação ocupacional significa dizer que mulheres e negros têm sido arbitrariamente restringidos a ocupar determinados cargos, mesmo sendo tão capazes quanto qualquer outro em executar o trabalho.

O último tipo de discriminação é decorrente de oportunidades desiguais para obtenção de capital humano quando mulheres e negros possuem menos oportunidades de se capacitar e aumentar sua produtividade, como educação formal e/ou treinamentos.

Para Loureiro (2003) os três primeiros tipos são denominados como “discriminação direta”, pois são encontrados no mercado de trabalho depois que os indivíduos já estão empregados. O último tipo é tido como “discriminação indireta”, pois ocorre antes do indivíduo se inserir no mercado de trabalho.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), houve um aumento populacional nos últimos anos e um aumento relevante da população negra e parda no País. Em 1995, 44,9% dos brasileiros declaravam-se

¹ Há um problema na definição da categoria *negro*. A PNAD usa a autodeclaração, em que são agrupadas as seguintes categorias: brancos, negros, pardos, amarelos e indígenas. Para o presente estudo, a definição de etnia considerará duas categorias: brancos (brancos e amarelos) e não brancos (negros, pardos e indígenas).

negros e, em 2009, este percentual subiu para 51,1%, enquanto a população branca (brancos e amarelos) caiu de 54,5% para 48,2% no mesmo período. Em 2009, o percentual de homens brancos era de 47% e de 52% o percentual de homens negros; o de mulheres brancas era de 49,3%, e o mulheres negras, 49,9%. Tais modificações não foram consolidadas pela taxa de fecundidade, mas em razão, de como as pessoas se veem atualmente, uma mudança na estrutura de autodeclaração como pertencentes a tais grupos de cor/etnia.

Apesar de uma maior inserção nas últimas décadas e de o mercado de trabalho ser crucial à construção da identidade do indivíduo, a inserção no mercado de trabalho pela população negra é pressuposto de enfrentamento de uma realidade de pobreza e privação a que, historicamente, foi relegada. Um estudo feito pelo IPEA (2009) mostrou que a taxa de desemprego, sendo da menor taxa para a maior, é de homem branco, homem negro, mulher branca, e, por último, mulher negra. Em 2009, a taxa de desemprego da população com 16 anos de idade ou mais era de 5,3%, 6,6%, 9,2% e 12,5% respectivamente, de acordo com a sequência apresentada.

De maneira geral, tratando o mercado de trabalho em um âmbito nacional, o Brasil é um país bastante heterogêneo do ponto de vista regional, ou seja, não é esperado que o grau de discriminação do mercado de trabalho seja o mesmo entre todas as regiões do Brasil. O conhecimento mais detalhado do perfil regional é, sem dúvida, relevante, pois tem o intuito de obter um retrato mais preciso ou, até mesmo, o desenho de políticas públicas mais adequadas. (CAMPANTE et al., 2004).

De acordo com estudo realizado por Campante et al. (2004), o mercado de trabalho para uma pessoa negra é mais favorável quando a mesma está no serviço público, sendo que a pior situação é quando o trabalhador não tem carteira assinada. Dado que exista um negro capacitado pelas vias legais de atender a um cargo público, não há razões para discriminação.² Portanto, é muito mais vantajoso para uma pessoa negra entrar no serviço público, mas a proporção de negros no serviço público é significativamente menor que a parcela de brancos, esbarrando na questão da desigualdade de acesso à educação, entre outros fatores, que Sen (2001) trata como privação da capacitação dos indivíduos.

² Embora haja um estudo que mostra a discriminação salarial por gênero no setor público. (BECKER; KASSOUF, 2011).

Henriques (2001) entende que a escolaridade entre brancos e negros expõe a inércia do padrão de discriminação racial no País. Apesar da melhoria que houve nos níveis médios de escolaridade, ao longo do século, o padrão de discriminação se mantém praticamente estável entre as gerações.

Como destaca Soares (2000), a concretização do salário do indivíduo está dividida em três etapas: formação; inserção; e definição salarial. Campante et al. (2004), em todas as três etapas, os negros são prejudicados tanto no acesso à educação, à inserção no mercado de trabalho como ao poder de barganha de salários. Primeiramente, porque, em média, os negros são menos escolarizados, têm uma formação inferior. A segunda razão é a própria discriminação quando da inserção do negro no mercado e, conseqüentemente, a remuneração que é tratada de forma diferenciada, voltando ao que foi dito inicialmente por Cavalieri e Fernandes (1998), baseando os critérios profissional e salarial nos atributos não produtivos.

Metodologia

A análise que predomina nos determinantes salariais com foco nos componentes de gênero e etnia envolve a estimação de um modelo do tipo *cross section* a partir do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

Para este artigo, foi selecionada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (IBGE, 2015) para o Estado do Rio Grande do Sul, do ano de 2015. Conforme mencionado, este trabalho visa a evidenciar, empiricamente, como as variáveis de discriminação vêm sendo tratadas em um âmbito contemporâneo, sendo objeto da análise a relação salarial com o gênero e a etnia das pessoas do Estado gaúcho.

De acordo com os Quadros 1 e 2, verifica-se que existe uma variável resposta, ou variável dependente, e seis variáveis independentes, ou regressores.

Quadro 1 – Nomenclaturas, definições e fonte de dados – variável resposta

Nomenclaturas	Definição	Fonte de dados
RENDAH	Relação da renda que o indivíduo ganha mensalmente com a quantidade de horas que o mesmo trabalha durante o mês. Essa variável será analisada na relação renda/hora.	PNAD 2015

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Quadro 2 – Nomenclaturas, definições e fonte de dados – variáveis independentes

Nomenclaturas	Definição	Fonte de dados
GEN	A variável contém uma combinação binária entre gêneros. Se for homem, é atribuído o valor 1, se for mulher, é atribuído o valor 0.	PNAD 2015
ETN	A variável composta uma combinação binária entre etnias. Como a PNAD utiliza autodeclaração de 5 categorias, para efeito de simplificação, foi usado o valor 1 para branco (branco e amarelo) e 0 para não branco (negro, pardo, indígena).	
EDUC	Nível de escolaridade do indivíduo medida em anos.	
PERM	Permanência, medida em anos, do indivíduo em seu emprego atual.	
EXPER	Experiência, medida em anos, do indivíduo ao longo de sua carreira profissional.	
FILH	Número de filhos.	

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

A amostra da PNAD 2015 para o Estado do Rio Grande do Sul contempla 26.259 indivíduos que responderam ao questionário, porém, como a pretensão deste trabalho é mensurar, empiricamente, se há algum tipo de discriminação salarial e são quais as variáveis que podem explicar isso, o estudo contemplou apenas as pessoas que responderam que estão trabalhando atualmente. Isso leva a uma redução da amostra inicialmente captada, passando a ser utilizados 12.497 (com renda > 0). Para o primeiro modelo de regressão múltipla por MQO, tem-se o modelo estimado como:

$$\text{LogREND}AH = \theta_0 + \theta_1 \text{GEN} + \theta_2 \text{ETN} + \theta_3 \text{EDUC} + \theta_4 \text{PERM} + \theta_5 \text{EXPER} + \theta_6 \text{EXPER}^2 + \theta_7 \text{FILH} + \varepsilon_i \quad (1)$$

Para $i = 1, 2, \dots, n$; n sendo o números de indivíduos da amostra.

A variável dependente y ($\text{LogREND}AH$) é o ganho monetário do indivíduo por hora (salário/hora); θ_0 é a constante; θ_1 e θ_2 são os parâmetros das variáveis *dummy* que captam a relação de homens e mulheres com o salário/hora e a relação da etnia entre brancos e não brancos com o salário/hora, respectivamente, e medidos em percentual; θ_4 e θ_5 são, respectivamente, a

quantidade de anos que o indivíduo está no emprego atual e o tempo de sua experiência profissional. Espera-se que ambos apresentem relações positivas com a variável resposta; β_6 é o termo quadrático do modelo para explicar o ponto crítico da relação entre experiência profissional e salário/hora; β_7 é descrito, em unidades, o número de filhos que cada indivíduo possui e, por fim, ϵ_i é o termo de erro da regressão.

Após a análise dos resultados do modelo proposto, será incluído um modelo adicional, separadamente do modelo geral, a fim de contemplar alguma especificidade na relação salarial entre etnia e gênero. Segue o modelo adicional:

$$\text{LogRENDAAH} = \beta_0 + \beta_1 \text{GEN} * \text{EDUC} + \beta_2 \text{ETN} * \text{EDUC} + u_i \quad (2)$$

O modelo 2 busca compreender a diferença salarial (por hora) entre homens e mulheres e a diferença salarial (por hora) entre brancos e não brancos, sendo dado um ano a mais no nível de educação de ambos, e β_1 e β_2 são os parâmetros e as novas variáveis que compreendem, na multiplicação, a variável gênero pela variável educação, subtraída da sua média. Segue a forma funcional da construção das variáveis:

$$\text{GEN} * \text{EDUC} = \text{GEN} * (\text{EDUC} - \text{MÉDIA}) \quad (\text{variável 7})$$

$$\text{ETN} * \text{EDUC} = \text{ETN} * (\text{EDUC} - \text{MÉDIA}) \quad (\text{variável 8})$$

Resultados econométricos

Neste momento, são apresentados os resultados econométricos, por MQO, do modelo geral e do específico e as análises parciais, bem como os percentuais que cada variável, *ceteris paribus*, possui em relação à renda/hora. Depois dessa análise, será revelada outra evidência em relação a salário/hora para homens *versus* mulheres e brancos *versus* não brancos, na análise do modelo 2.

Tabela 1 – Estimação do Modelo 1

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Razão t
CONSTANTE	2,1235	0,03067	69,23***
GEN	0,1772	0,01628	10,88***
ETN	0,0764	0,01690	4,522***
EDUC	0,0983	0,001842	53,36***
PERM	0,0138	0,000821	16,80***
EXPER	0,0266	0,001563	17,05***
EXPER ²	-0,000388	0,0000283	-13,68***
Variável	Coefficiente	Erro padrão	Razão t

FILH	-0,0263	0,01023	-2,571**
R²	0,255		
Estatística F	613,07		

t-estatístico entre parênteses.

** e *** indicam a significância, respectivamente: de 5% (1,96) e de 1% (2,58).

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 2 – Estimação do modelo 2³

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Razão- t
CONSTANTE	3,4726	0,00790	439,5***
GEN*EDUC	0,0364	0,00287	12,66***
ETN*EDUC	0,0767	0,00238	32,20***
R²	0,175		
Estatística F	1332,61		

*** Indicam significância a 1% (2,58).

Fonte: Elaborada pelos autores.

Começando a análise pelo modelo 1 (Tabela 1), a princípio, já se consegue notar a forte influência do gênero, afetando a renda do indivíduo. Um comparativo feito por Freisleben e Bezerra (2009), usando a decomposição de Oaxaca-Blinder o período de 1998 a 2008, mostrou que a diferença salarial entre homens e mulheres foi de 46,98% e de 45,5%, respectivamente para a Região Sul do Brasil.

Como pode ser evidenciado, homens ganham, em média e *ceteris paribus*, aproximadamente, 19,39% a mais que as mulheres. E como a análise foi feita com base na PNAD de 2015, esse dado causa certo impacto. Não está sendo abordado o tipo de emprego do indivíduo, como salienta Barros e Corseuil (2001) sobre a segregação salarial, vagas ocupadas primordialmente por homens e mulheres. Está sendo posto à análise as pessoas que trabalham, independentemente do ramo de atividade.

Ainda analisando a variável gênero, o modelo 2 (Tabela 2) foi criado para analisar a diferença salarial entre homens e mulheres considerando o mesmo nível de educação. Pode-se verificar que, em média, os homens ganham 3,7% a mais que as mulheres por salário/hora com o mesmo nível educacional.

³ O modelo 2 foi feito de maneira separada dos regressores do modelo 1 para que o resultado ficasse estatisticamente significativo a, pelo menos, 10%. Quando foi feito o teste juntamente com o modelo 1, a variável ETN*EDUC deixou de ser significativa. O intuito é verificar a sensibilidade das variáveis ETN e GEN na educação, por isso, foi mantido um modelo separado.

A segunda grande variável a ser analisada é a etnia das pessoas. A variável ETN é colocada no modelo sendo fundamental para que se consiga mensurar possíveis discrepâncias salariais, discriminação ainda presente em nosso dia a dia. Como mostra o modelo, os brancos, em média e *ceteris paribus* ganham, aproximadamente, 7,94% a mais de salário/hora, apenas por esse quesito. Porém, pode-se notar uma especificidade no Estado do Rio Grande do Sul: como os dados da PNAD 2015 mostram os indivíduos entrevistados e que possuem renda, a grande maioria é de pessoas brancas, de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3 – Número de observações em cada grupo de interesse

	BRANCOS	NÃO BRANCOS	TOTAL
HOMENS	5.512	1.428	6.940
MULHERES	4.538	1.019	5.557
TOTAL	10.050	2.447	12.497

Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentro da amostra selecionada, os grupos de interesse estão representados como na mostrado na Tabela 3. A análise da distribuição de salário/hora entre estas categorias gera informações relevantes no que diz respeito à disparidade entre gênero e etnia no Brasil.

É notória a diferença em relação ao nível de pessoas brancas e de negras no Estado do Rio Grande do Sul. De acordo com dados da PNAD 2015 e analisando a Tabela 3, as pessoas brancas são a grande maioria da população, dada a restrição da análise que buscou captar apenas os indivíduos que possuem renda. O total de homens da amostra analisada corresponde a 55,53% da população do espaço amostral, sendo, desse total, aproximadamente, 79,43% de homens brancos, deixando apenas um percentual de 20,57% de homens negros.

A amostra feminina é ainda mais impactante, visto que corresponde a 44,47% do espaço amostral, sendo desse total, 81,66% (mulheres brancas), contra apenas 18,34% (mulheres negras) no Estado sulino.

Da mesma forma, na análise de gênero, o modelo 2 mostra que embora com o mesmo nível de escolaridade entre pessoas brancas e não brancas, as brancas recebem, em média e *ceteris paribus*, 7,97% a mais do que as não brancas.

Para Abramo (2006), a desigualdade de gênero no Brasil não é um fenômeno que impacta a minoria; pelo contrário, pois que já em 2003 a População Economicamente Ativa (PEA) negra do País representava cerca de

46%. É claro que se tem que levar em consideração a especificidade da região de estudo, o Estado do Rio Grande do Sul, que, historicamente, sofreu uma forte influência da migração e descendência europeia, o que pode, talvez, justificar o baixo número de negros na amostra analisada.

A variável EDUC corresponde aos anos de educação do indivíduo, medidos em escolaridade, o que condiz com a teoria do capital humano: com maior rendimento as pessoas com maior qualificação, tendo um efeito, em média e *ceteris paribus*, de, aproximadamente, 8,68% de um maior salário/hora por ano de estudo das pessoas.

A variável PERM é a relação do impacto da permanência do indivíduo no emprego atual e como isso se reflete no seu salário/hora, ou seja, o famoso “tempo de casa” tendo impacto positivo na renda individual devido ao fato de conhecer o trabalho, a equipe, a destreza, etc. O modelo ilustra que o tempo de permanência do indivíduo no trabalho atual causa um aumento, em média, *ceteris paribus*, de 1,32% no salário/hora.

As variáveis EXPER e EXPER² serão analisadas juntas,⁴ pois uma apenas representa o tempo quadrático da mesma variável. A variável mostra uma função parecida com a variável PERM, porém, a diferença é que ela não relata apenas o tempo de permanência no trabalho atual, mas toda a experiência profissional do indivíduo.

O modelo 1 aponta que cada ano de experiência a mais colabora com um salário/hora maior, em média e *ceteris paribus*, de 2,7%. O termo *quadrático* foi colocado na regressão para apontar qual é o auge da experiência profissional em rendimentos marginais superiores de salário/hora; em outras palavras, até que ponto a experiência profissional irá proporcionar ganhos marginais crescentes. Foi calculado que, com aproximadamente 33 anos de experiência profissional, o indivíduo comece a ter ganhos marginais decrescentes de salário/hora.

Para a variável FILH, que corresponde ao número de filhos dos indivíduos, não foi o objetivo do artigo fazer distinção de idade dos filhos; fica subentendido que, em algum momento da carreira profissional da pessoa, ter um filho vai impactar, negativamente, o seu salário, essa é a ideia central. A análise mostra que, a cada filho, em média e *ceteris paribus*, o indivíduo tem uma relação negativa com a renda, ou seja, quanto mais filhos a pessoa tem, maior será a

⁴ A variável IDADE e IDADE² foram incluídas no modelo para teste. Como ambas apresentaram resultados estatisticamente não significativos, optamos por tirá-las da regressão. Porém, as variáveis EXPER e EXPER² têm uma relação direta com a idade, pois se subentende que, quanto maior forem os de experiência do indivíduo, mais avançada será sua idade, e o inverso não é, necessariamente, válido.

chance de ter salário/hora menor. Isso prova, empiricamente, que, em média, a pessoa recebe um salário/hora menor em 2,66% a cada filho que nasce.

Conclusão

O objetivo inicial desta investigação teve um caráter muito mais descritivo ao analisar o comportamento salarial e alguns de seus determinantes, enfatizando o caráter não produtivo (CAVALIERI; FERNANDES, 1998) como gênero e etnia. O artigo mostrou um panorama geral de como algumas variáveis respondem à renda, salientando a importância da análise de aspectos não produtivos existentes.

Com base na teoria do capital humano, um modelo de determinação salarial baseado em características educacionais, sociais, regionais e de forma de inserção no mercado de trabalho, é tido como igual, segundo a teoria neoclássica. Porém, como visto empiricamente, na análise dos modelos apresentados e na bibliografia existente sobre o tema, a realidade é um pouco diferente.

A análise feita neste artigo utilizou a base da PNAD 2015 para o Estado do Rio Grande do Sul, e um dos resultados mais marcantes foi, sem dúvida, a mínima quantidade de pessoas negras residentes. É claro que isso envolve a história das migrações, a construção das sociedades, etc., mas o foco do trabalho não fora esse.

As políticas sociais estão presentes para ajudar os mais necessitados a terem melhores oportunidades de estudo, trabalho, renda e dignidade. Porém, ela não é suficiente, por si só, para acabar com as discrepâncias que são encontradas em resultados como os que foram apresentados.

Existem inúmeros trabalhos da área, os quais buscam analisar as especificidades de cada região, as maiores discrepâncias, etc. Uma análise mais aprofundada do tema, envolve outros tipos de metodologia e outras variáveis que podem ser incluídas no modelo inicialmente proposto, a fim de dar continuidade à pesquisa.

Referências

ABRAMO, L. Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 58, n. 4, p. 40-41, out./dez. 2006.

- BARROS, R.; CORSEUIL, C. et al. **Inserção no mercado de trabalho:** Diferenciais por sexo e consequências sobre o bem-estar. Rio de Janeiro, julho de 2001. Texto para discussão n. 796.
- BARROS, R.; MACHADO, A.; MENDONÇA, R. **A desigualdade da pobreza:** estratégias ocupacionais e diferenciais por gênero. Rio de Janeiro, jan. 1997. Texto para discussão n. 453.
- BECKER, K.; KASSOUF, A. Diferença salarial e aposentadoria dos professores do ensino fundamental. **Economia aplicada**, v. 16, n.1, p. 77-104, 2011.
- CAMPANTE, Filipe R.; CRESPO, Anna R. V. and LEITE, Phillippe G. P. G. Desigualdade salarial entre raças no mercado de trabalho urbano brasileiro: aspectos regionais. **Rev. Bras. Econ. [online]**. v. 58, n. 2, p. 185-210, 2004.
- CAVALIERI, C.; FERNANDES, R. Diferenciais de salários por gênero e cor: uma comparação entre as regiões metropolitanas brasileiras. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 1 (69), jan./mar. 1998.
- COELHO, A.; CORSEUIL, C. **Diferenciais salariais no Brasil:** um breve panorama. Texto para discussão nº 898. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, agosto de 2002.
- FREISLEBEN, V. BEZERRA, F. **Ainda existe discriminação salarial contra as mulheres no mercado de trabalho da região sul do Brasil?:** evidências para os anos de 1998 e 2008. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, 2009.
- GIUBERTI, A. C.; MENEZES-FILHO, N. **Discriminação de rendimentos por gênero:** uma comparação entre o Brasil e os Estados Unidos. Março de 2005.
- HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil:** evolução das condições de vida na década de 90. Texto para Discussão do Ipea, n. 807, 2001.
- HOFFMANN, R.; LEONE, E. Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade da renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, maio/ago. 2004.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2017.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim 23.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Assistência Social. Brasília: IPEA, 2015.
- LANGONI, C. G. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil.** Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.
- LAVINAS, L. **Empregabilidade no Brasil:** inflexões de gênero e diferenciais femininos. Texto para discussão n. 826. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, setembro de 2001.

LEONE, E. O trabalho da mulher em regiões metropolitanas brasileiras. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**. O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

LOUREIRO, P. Uma resenha teórica e empírica sobre economia da discriminação. **RBE**, Rio de Janeiro, p. 125-157, jan./mar. 2003.

PRATA, A. PIANTO, D. **Diferenciais salariais por raça no Brasil**: análises contrafactuais – 1996 e 2006. Universidade de Brasília UnB, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, N.; KASSOUF, A. Mercado de trabalho formal e informal: uma análise da discriminação e da segmentação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, jul. 2000.

SOARES, S. **O perfil da discriminação no mercado de trabalho** – Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras. Texto para discussão n. 769. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, novembro de 2000.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

Empreendimentos econômico-solidários no Rio Grande do Sul: um recorte de análise quantitativa sobre suas formas organizacionais

Rio Grande do Sul economic and social enterprises: a quantitative analysis of their organizational forms

Rita de Cássia Trindade dos Santos^{*}

Bruna de Vargas Bianchim^{**}

Vânia Medianeira Flores Costa^{***}

Joice Martins Cabral[#]

Resumo: O presente estudo tem por objetivo analisar as características das diferentes formas de organização dos empreendimentos econômico-solidários com base no último mapeamento realizado no Estado do RS. Para isso, foi realizado um estudo descritivo de abordagem quantitativa com dados secundários obtidos por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, lotada no Ministério do Trabalho e Emprego. O tratamento dos dados foi realizado com o auxílio do *software SPSS*. A partir da análise dos resultados obtidos, conclui-se que dos 1.696 empreendimentos econômico-solidários no RS, a maioria tem entre 10 e 20 anos de fundação, são urbanos, compostos predominantemente por adultos, homens, têm como principal atividade econômica a produção e comercialização e são organizados em grupos informais.

Palavras-chave: Empreendimentos econômico-solidários. Economia solidária. Formas de organização.

Abstract: The present study aims to analyze the characteristics of the different forms of organization of solidary economic enterprises based on the last mapping carried out in the State of RS. For this, a descriptive study of quantitative approach was carried out with secondary data obtained through the National Secretariat of Solidary Economy, filled in the Ministry of Labor and Employment. Data processing was performed with the help of SPSS software. Based on the analysis of the results obtained, it is concluded that of the 1,696 economic enterprises of solidarity in RS, the majority have between 10 and 20 years of foundation, are urban, composed predominantly by adults, men, have as main economic activity the production and commercialization and are organized into informal groups.

Keywords: Solidarity economic ventures. Solidarity economy. Forms of organization.

^{*} Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4476402T6>. E-mail: rita.santos0606@gmail.com

^{**} Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8270487E1>. E-mail: bruna.bianchim@gmail.com

^{***} Professora no Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4779320Y7>. E-mail: vania.costa@ufsm.br

[#] Aluna no Curso de Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículos Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8270808H0>. E-mail: joice_cabral@live.com

Introdução

Os empreendimentos de economia solidária, característicos de uma forma alternativa de organização baseada no trabalho associado, na cooperação e nas relações de solidariedade entre seus membros, avançaram no Brasil por meio da força articuladora de seus membros em prol de políticas públicas e da institucionalização do movimento. Pode-se afirmar que a prática dos princípios aos quais se propõe a dita economia solidária, dentro de um novo modo de produção e organização do trabalho, depende, em grande parte, da iniciativa de seus próprios membros.

Para o economista Singer (2002) somente é possível falar em solidariedade na economia se essa for organizada por meio da associação de iguais para produzir, comercializar, consumir ou poupar em que todos os sócios tenham a mesma parcela de capital e direito a voto. Nesse sentido, o que diferencia a economia capitalista da economia solidária é a forma como as organizações são administradas, enquanto na primeira prevalece a heterogestão, na segunda, pretendem-se práticas autogestionárias assumidas pelos próprios trabalhadores.

Apesar dos desafios inerentes a tal propósito, no Brasil uma das conquistas importantes para o movimento foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) em 2003 para a articulação e o fortalecimento das iniciativas existentes. A secretaria foi criada com o objetivo de promover o fortalecimento e a divulgação da *Economia Solidária* mediante políticas integradas, visando ao desenvolvimento por meio da geração de trabalho e renda com inclusão social.

Em meio a esse contexto de fortalecimento da articulação nacional em conjunto com os fóruns regionais e brasileiro de Economia Solidária é que foi criado o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) para identificação e caracterização de empreendimentos econômico-solidários, entidades de apoio e fomento e, mais recentemente, de políticas públicas de economia solidária. (CULTI et al., 2010).

É para o SIES que convergiram os dados coletados no primeiro e no segundo mapeamentos relativos a empreendimentos do Brasil que, no caso da Região Sul, resultou na cartilha informativa de Kuyven e Kappes (2013). Nesse sentido, reconhecendo a importância dos dados coletados à geração de informações que sinalizem um pouco da realidade dos empreendimentos, bem como a abertura da Senaes em dispor de base de microdados para mais pesquisas, o presente estudo tem por objetivo analisar as características das

diferentes formas de organização dos empreendimentos econômico-solidários com base no último mapeamento realizado no RS.

Empreendimentos econômico-solidários

A origem do movimento *Economia Solidária* encontra-se na era do capitalismo industrial como reação às consequências desse sistema às relações de trabalho da época. Para França-Filho e Laville (2004) as organizações de economia solidária desenvolvem suas atividades dentro de uma pluralidade de perspectivas econômicas, como a mercantil de interesse econômico, a não mercantil que envolve outras perspectivas que não somente a econômica e a não monetária. Reis (2005) corrobora com essa base teórica e afirma que os objetivos de tais empreendimentos além da geração de trabalho e renda, incluem relações sociais de solidariedade e cooperação aliadas as dimensões, econômica, social, política e de gestão.

Reis (2005) agrega ao conceito de sustentabilidade nos empreendimentos uma perspectiva da capacidade de esses manterem-se fiéis à própria filosofia e objetivos, atingindo por meio da gestão tanto resultados financeiros quanto políticos e sociais. Nesse contexto, a dimensão econômica pressupõe uma economia plural não restrita somente à lógica de mercado, mas conta, igualmente, com recursos financeiros ou não financeiros, mercantis, não mercantis ou não monetários. A dimensão social, por sua vez, está relacionada aos aspectos que tangenciam a construção de vínculos sociais ou associativos que interferem na gestão, analisados a partir dos indicadores de padrão de sociabilidade e grau de coesão social. Já a dimensão política é atribuída à forma democrática e participativa com a qual os membros se propõem à gestão dos empreendimentos.

Singer (2008, p. 289) corrobora esse diferencial e pontua, de forma mais incisiva, a proposta da economia solidária como “um modo de produção que se caracteriza pela igualdade. Pela igualdade de direitos, os meios de produção são de posse coletiva dos que trabalham com eles”. Para esse autor, a economia solidária está baseada na autogestão, na qual os empreendimentos econômico-solidários são geridos pelos próprios trabalhadores de forma coletiva. Para Teixeira (2010), essas experiências carregam em sua essência a substituição do individualismo competitivo, característico do sistema capitalista pela ideia de solidariedade.

No que tange à forma de organização dos empreendimentos econômico-solidários, de acordo com informações retiradas do *site* do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES, 2015), três são os seguimentos que compõem a chamada economia solidária no Brasil: a) empreendimentos econômico-solidários, que são organizações coletivas, geridas por trabalhadores coletivamente, são permanentes, podem ter ou não registro legal e realizam atividades econômicas de produção de bens, prestação de serviços, de crédito, de comercialização e de consumo solidário; b) entidades de assessoria e/ou fomento, são organizações de apoio direto aos empreendimentos solidários; e c) gestores públicos, que elaboram, executam, implementam e/ou coordenam políticas de economia solidária de prefeituras e governos estaduais.

Na redação final do “I Plano Nacional de Economia Solidária”, vigente no período de 2015-2019, encontra-se a definição de empreendimentos econômico-solidários como sendo formas de organização que contemplam cooperativas, associações, empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, grupos solidários informais, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos, locais ou setoriais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos, entre outros. Presentes nos setores de produção, prestação de serviços, comercialização, finanças e consumo, caracterizam-se, basicamente, pelo trabalho associado, autogestão, propriedade coletiva dos meios de produção, cooperação e solidariedade. (CONAES, 2015).

Já na literatura, a caracterização das organizações e iniciativas de economia solidária foi elaborada por Cruz (2006, que fez uma compilação dos principais tipos encontrados: associações de produtores autônomos entre si, de crédito, para consumo e habitação, cooperativas de produtores autônomos, prestação de serviços, habitacionais, empresas recuperadas por trabalhadores, dentre outras formas associativas de trabalho.

Dias (2011) afirma que o campo de estudo da economia solidária permanece em constante construção e reconstrução, mas argumenta que pode ser compreendido a partir de duas perspectivas distintas. A primeira, defendida por Paul Singer, identifica a economia solidária como um tipo de revolução social na qual os empreendimentos solidários por meio da autogestão contribuirão gradativamente à superação do sistema capitalista. Já a segunda defende a convivência entre os empreendimentos coletivos e autogestionários junto com o sistema capitalista dentro de uma lógica de pluralidade econômica,

diferenciando-se das demais empresas pelo predomínio da racionalidade substantiva ao invés da instrumental.

Para Lima e Souza (2014) a inclusão social e o processo emancipatório dos indivíduos são elementos inerentes às organizações de Economia Solidária, já que essa tem como proposta a integração social e formas alternativas de inserção econômica. Monteiro, Vieira e Pereira (2014) situaram o fator humano como dimensão importante dentro do processo de construção de relações sociais igualitárias, confiança e respeito mútuo em uma lógica cooperada de trabalho.

Economia Solidária no Brasil

Gonçalves (2012) explica que o marco da institucionalização do movimento no Brasil foi em 1999, com a criação da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), que organizou os trabalhadores desempregados, movimentos sociais e setores da sociedade civil em prol das políticas públicas de economia solidária para fomentar e desenvolver o trabalho associado e cooperativado. Desde então, sua organização política avançou consideravelmente nos Fóruns Sociais Mundiais, a partir de 2001, no qual foi constituído o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária que, mais tarde, impulsionou a criação da Senaes.

A criação da Senaes, em 2003, foi um marco relevante à articulação e ao fortalecimento dessas iniciativas. A Senaes se estabeleceu com o objetivo de promover o fortalecimento e a divulgação da Economia Solidária mediante políticas integradas, visando ao desenvolvimento por meio da geração de trabalho e renda com inclusão social. Foi pensando em atingir esse propósito que a Senaes, juntamente com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, desenvolveu o SIES, um sistema pioneiro no que se refere à identificação e à caracterização de empreendimentos econômico-solidários, de Entidades de Apoio e Fomento à Economia e, mais recentemente, de Políticas Públicas de Economia Solidária. (CULTI et al., 2010; KUYVEN; KAPPES, 2013).

Para o cumprimento dessas metas, foram realizados dois mapeamentos nacionais da economia solidária: o primeiro, entre 2005 e 2007, constituindo uma base de 21.859 empreendimentos econômico-solidários distribuídos em 2.934 Municípios do Brasil e o mais recente, findado em 2013, no qual foram identificados cerca de 20 mil empreendimentos. Os mapeamentos foram realizados em duas fases: na primeira, foram realizadas a identificação e a

listagem dos empreendimentos e entidades de apoio e fomento à economia solidária; já na segunda, operacionalizou-se a coleta de informações por meio de visitas e aplicação de questionários. (KUYVEN; KAPPES, 2013).

De posse dessas informações, o SIES visa a contribuir para o fortalecimento e a integração dos empreendimentos econômico-solidários, a favorecer a visibilidade desses empreendimentos e, assim, alcançar maior apoio social, subsidiar processos públicos de reconhecimento da economia solidária, assim como a formulação de políticas públicas e de um marco jurídico adequado, além de facilitar o desenvolvimento de pesquisas nesse campo de estudos. (KUYVEN; KAPPES, 2013). Tais metas representam desafios significativos à economia solidária, visto que sua expansão e seu crescimento esbarram no reconhecimento desses trabalhadores por parte do Estado e de uma política pública condizente com essa forma de trabalho. (MTE, 2015).

O desenvolvimento de uma política específica à realidade desses trabalhadores e que seja viável a seus moldes de gestão consiste em uma prioridade ainda maior nesse meio. A I Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes) oportunizou, em 2006, um espaço aberto à sociedade para o debate dessas questões. Nesse primeiro momento, afirmou-se a economia solidária como uma alternativa, em contraponto ao modelo capitalista, e se aprovou um conjunto de prioridades de políticas públicas para seu fortalecimento. Além dessa, foram realizadas mais duas conferências: a II Conaes, em 2010, teve um caráter mais avaliativo, buscou discutir a evolução e os desafios encontrados pela economia solidária nesse processo; já a última, realizada em 2014, buscou ser mais incisiva na criação de uma política pública de âmbito nacional para a economia solidária. (MTE, 2015).

Como resultado desse engajamento, foi criado o I Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019), que tem por finalidade orientar estrategicamente as ações futuras desenvolvidas pela economia solidária nos âmbitos estadual, municipal e federal. A criação de um Plano Nacional de Economia Solidária é um processo participativo que depende tanto de suporte governamental quanto da capacidade de articulação política dos seus agentes. (PLANO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2015). Corrobora-se, então, a relevância dos mapeamentos desenvolvidos pelo SIES, pois sua proposta de identificar e articular os empreendimentos fornece subsídios à movimentação política dos agentes na busca por seus objetivos, bem como preencher uma lacuna informacional.

Método

Com a finalidade de analisar as diferentes formas de organização dos empreendimentos econômico-solidários com base no último mapeamento realizado no RS, o presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, de abordagem quantitativa, desenvolvida por meio de dados secundários. Para isso, utilizou-se o banco de dados do SIES solicitado à Senaes, lotada no MTE.

O banco de dados disponibilizado pelo SIES é composto de tabulação completa do questionário utilizado no último mapeamento com 1.696 empreendimentos econômico-solidários do RS. Cabe destacar que o instrumento original da pesquisa contém 171 questões subdivididas em nove sessões das quais somente quatro foram consideradas para este trabalho: características gerais do empreendimento; investimentos; gestão do empreendimento; e apreciações subjetivas a respeito do empreendimento.

Além disso, para atender ao objetivo do estudo, optou-se por um recorte dos dados a partir das diferentes formas de organização dos empreendimentos econômico-solidários, consideradas pelo SIES, a saber: grupos informais, associações, cooperativas e sociedades mercantis. No Quadro 1, constam as questões utilizadas para análise de cada uma dessas formas.

Quadro 1 – Questões de análise

Categoria	Questão
Características gerais do empreendimento	Fundação
	Área de atuação
	Faixa etária predominante
	Sexo predominante
	Principal atividade econômica
	Forma de organização
Investimentos	Origem dos recursos para início das atividades
	Investimentos realizados no último ano
Gestão do empreendimento	Participa de algum fórum ou rede de representação?
	No último ano, foram realizadas atividades de formação e/ou campanhas de sensibilização dos sócios?
	Quais foram os temas tratados nas atividades de formação?
Apreciações subjetivas a respeito do empreendimento	O que motivou a criação do empreendimento?
	Quais são as principais conquistas obtidas pelo empreendimento?
	Quais são os principais desafios do empreendimento?

Fonte: SIES (2013).

A análise dos dados foi realizada em três etapas: na primeira, foram operacionalizados os recortes necessários no banco de dados, bem como codificadas e legendadas todas as questões pertinentes ao estudo. Na segunda, procedeu-se à transformação das questões de múltipla escolha que foram agrupadas por ordem de frequência e classificadas em diferentes intervalos, a fim de possibilitar sua análise. Concluídas as etapas anteriores, na terceira, efetuou-se o tratamento dos dados com o auxílio do *software Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*, versão 21, por meio de estatísticas descritivas e análise de tabelas de frequências cruzadas.

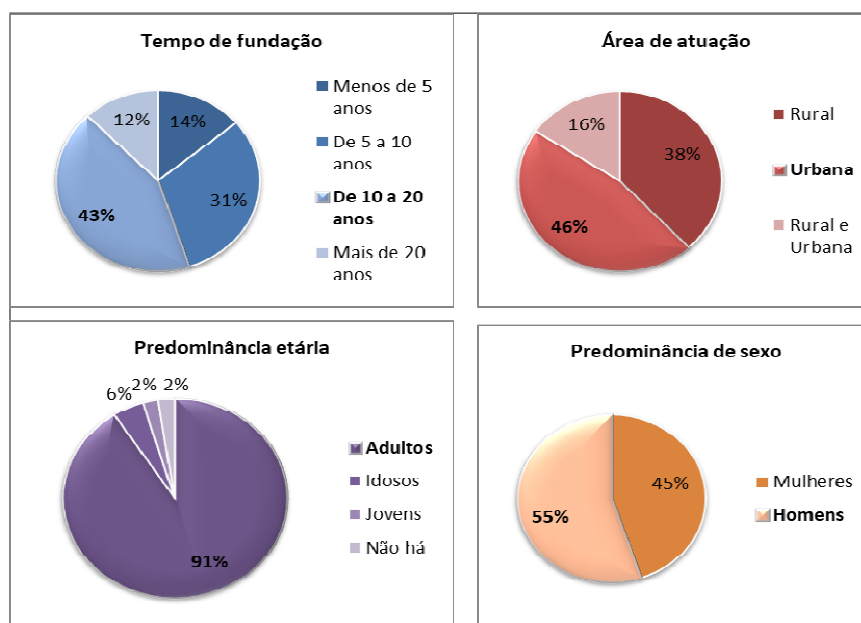
Análise e discussão dos resultados

Os resultados, obtidos a partir das estatísticas descritivas sobre o perfil geral dos 1.696 empreendimentos econômico-solidários no RS, revelam que desse total, 43% possuem de 10 a 20 anos de existência seguidos de 31% cujo tempo de fundação está entre 5 e 10 anos, sinalizando que mais da metade dos empreendimentos já contam com, no mínimo, 5 anos de fundação.

Quanto à área de atuação, 46% desenvolvem suas atividades em espaço urbano, e 38% em rurais o que pode indicar um equilíbrio, se for considerada a característica híbrida de 16% deles que são rurais e urbanos. No que tange à predominância etária, 91% dos empreendimentos são formados, predominantemente, por adultos em contraste com o percentual de 2% nos quais a maioria é de membros jovens. Já em relação à predominância do sexo, 55% dos empreendimentos contam com mais homens do que mulheres, em comparação a outros 45% nos quais o número de mulheres é predominante.

No Gráfico 1 consta, detalhadamente, a composição percentual de cada uma das características mencionadas.

Gráfico 1 – Perfil geral dos empreendimentos

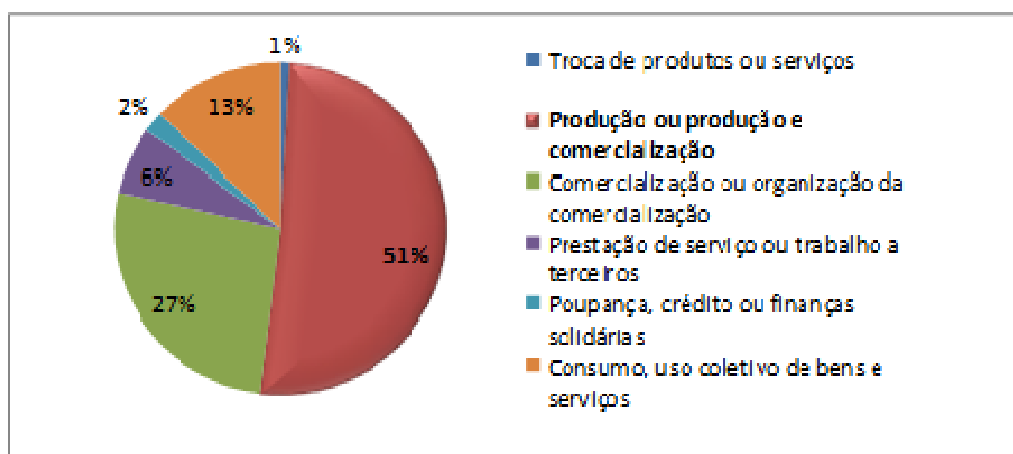


Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Conforme os dados contidos no Gráfico 1, verifica-se que, de forma geral, a maioria dos empreendimentos econômico-solidários no RS já ultrapassou os primeiros cinco anos de existência, são urbanos e formados, predominantemente, por adultos e homens. Tais características, especificamente relativas a tempo de fundação e predominância de faixa etária, podem indicar, por um lado, uma baixa inserção do público jovem em tais organizações ao mesmo tempo uma persistência de seus membros mais antigos.

Quando questionados sobre a principal atividade econômica do empreendimento, mais da metade (51%) indicaram atuar na produção ou produção e comercialização, seguidas da comercialização ou organização da comercialização (27%), consumo, uso coletivo de bens e serviços (13%), prestação de serviços ou trabalho a terceiros (6%), poupança, crédito ou finanças solidárias (2%) e troca de produtos ou serviços (1%). No Gráfico 2 encontra-se a distribuição gráfica de cada um desses percentuais.

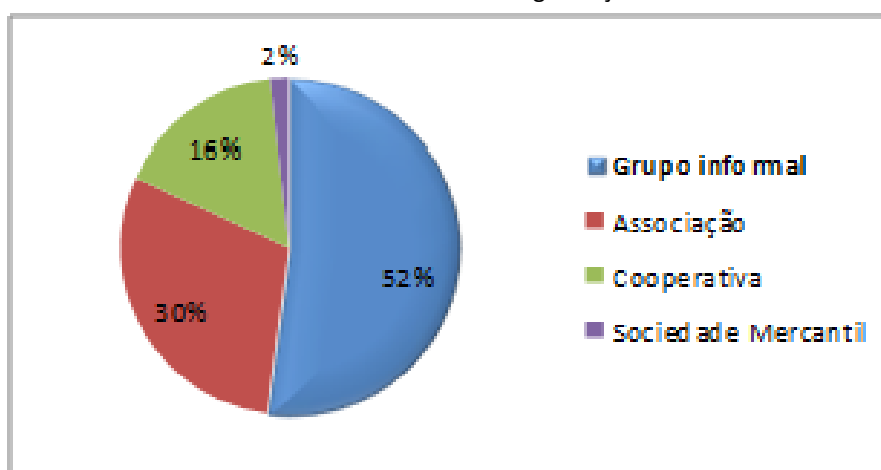
Gráfico 2 – Principal atividade econômica dos empreendimentos



Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Os dados ilustrados no Gráfico 2 mostram que a maioria dos empreendimentos econômico-solidários do RS atua tanto na produção quanto na comercialização com pouca incidência na prestação de serviços ou trabalho a terceiros. Tal característica pode estar associada à predominância da área de atuação rural mencionada, sinalizando, contudo, um passo importante à viabilidade da proposta de economia solidária, a produção e comercialização. Finalmente, no que tange à forma de organização dos empreendimentos, 52% estão organizados como grupo informal, 30%, em forma de associação, 16%, em cooperativas, e 2% em sociedade mercantil (Figura 3).

Gráfico 3 – Formas de organização



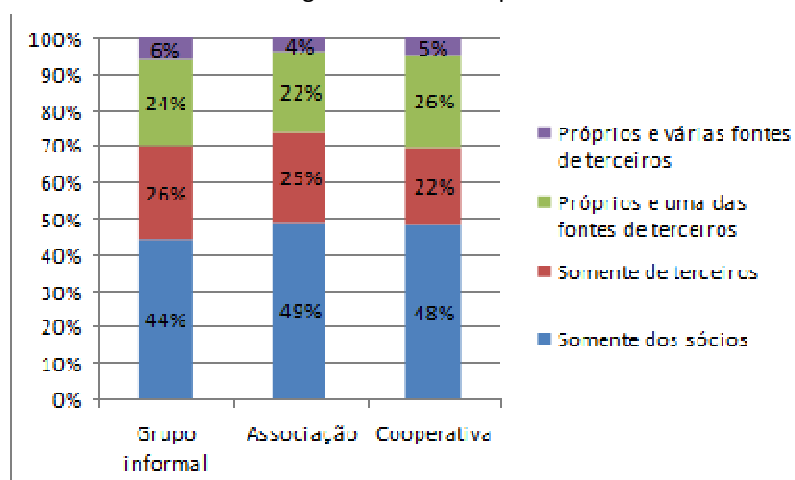
Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Portanto, no que tange às formas de organização, a maioria dos 1.696 empreendimentos econômico-solidários do RS pesquisados, desenvolvem suas atividades como grupos informais ainda que o percentual de associações somado ao de cooperativas seja significativo em relação ao total. Após a descrição do perfil geral dos empreendimentos e a forma como estão organizados, na subseção seguinte, são apresentados os resultados das análises de frequência cruzada em cada uma dessas formas e as questões relacionadas a investimentos, à gestão do empreendimento e a apreciações subjetivas. Cabe ressaltar que, tendo em vista a disparidade do percentual de representatividade da forma “Sociedade Mercantil” (2%) em relação ao total de empreendimentos, optou-se pela exclusão dessa das análises posteriores.

Investimento, gestão e subjetividade nos empreendimentos econômico-solidários do RS

Dentro de um panorama geral sobre a operacionalização dos empreendimentos da economia solidária no RS, é importante identificar que tipo de financiamento foi utilizado para início das atividades. Os resultados obtidos a partir da questão “Qual a origem dos recursos para iniciar as atividades do empreendimento?” mostram que do total de empreendimentos considerados (1.668), a maioria apontou ter utilizado recursos próprios (46%). Quando consideradas as diferentes formas de organização, os resultados corroboram esse percentual geral com destaque para 49% das associações e 48% das cooperativas que recorreram somente aos recursos dos sócios para início das atividades. Apesar de também ter sido apontado pela maioria dos grupos informais, entre esses, atingiu menor percentual (44%) somado ao maior percentual em comparação aos demais no uso restrito de recursos de terceiros (26%). No Gráfico 4, ilustra-se a distribuição detalhada de cada um desses percentuais.

Gráfico 4 – Origem dos recursos para início das atividades

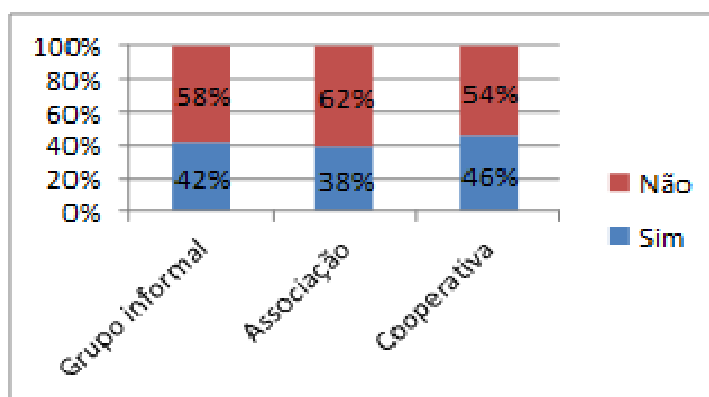


Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Pelo exposto no Gráfico 4, verifica-se que, entre os empreendimentos econômico-solidários do RS, tanto aqueles organizados em grupos informais quanto em associações ou em cooperativas utilizaram-se pouco de uma fonte mista de capital para início de suas atividades. Tal resultado pode desmistificar a ideia de que os empreendimentos econômico- solidários são característicos de um movimento de assistencialista financiado, exclusivamente, por recursos públicos e que não assumem o risco econômico de suas atividades. Por outro lado, a falta de diversidade nas fontes de recursos às atividades iniciais pode indicar uma dependência acentuada de capital próprio sem a captação de outros financiamentos.

Embora não seja possível afirmar categoricamente, os desafios mencionados, quando questionados sobre se “Foram realizados investimentos no empreendimento nos últimos 12 meses?”, a maioria dos empreendimentos apontou que não. Nesse quesito, as associações foram as que menos realizaram investimentos (62%) no ano anterior à pesquisa, se comparadas com os grupos informais (58%) e as cooperativas (54%) conforme ilustrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Ocorrência de investimentos no último ano

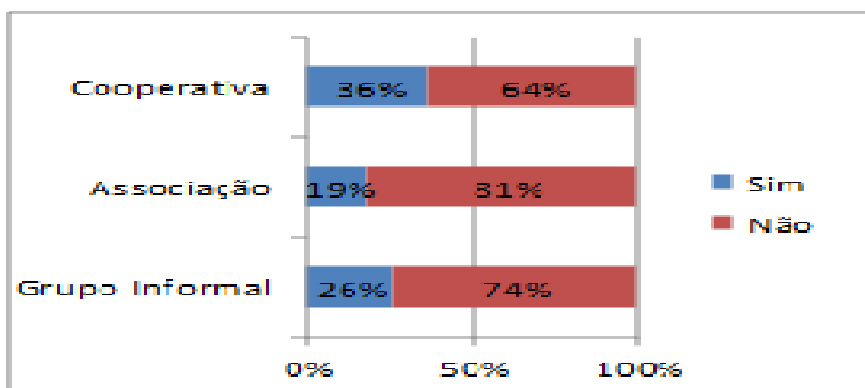


Fonte: Dados da pesquisa (2013).

De acordo com os dados contidos no Gráfico 5, percebe-se que, dentre as formas de organização consideradas, as cooperativas foram as que mais conseguiram investir em curto prazo. Apesar disso, tais informações geram indícios de que a maioria dos empreendimentos econômico-solidário pode estar enfrentando dificuldades para a qualificação ou expansão de suas atividades cotidianas por falta de capital e investimentos ou, ainda, à gestão dos mesmos. Nesse sentido, considerando que a economia solidária pretende ser uma nova forma de organização do trabalho gerido pelos próprios trabalhadores e um movimento articulado nacionalmente também foi analisada a questão “O empreendimento participa de algum fórum, ou de alguma rede de articulação ou representação?”

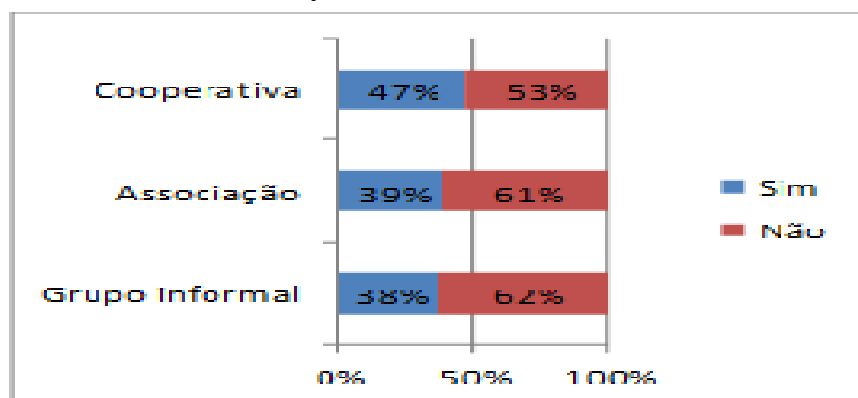
Das três formas de organização, a maioria respondeu *não* à questão mencionada, as associações são as que menos participam de fóruns e redes de articulação (19%) seguidas de grupos informais (26%) e de cooperativas (36%). Esses dados, apresentados no Gráfico 6, revelam que, apesar da economia solidária no Brasil incentivar a organização de empreendimentos em fóruns locais para fortalecimento do movimento, no RS, há pouco envolvimento dos membros. Por outro lado, apesar de também não ter ocorrido em mais da metade dos empreendimentos, o questionamento: “No último ano foram realizadas atividades de formação e/ou campanhas de sensibilização dos sócios?” resultou em um percentual maior de respostas positivas. As cooperativas foram as que mais realizaram atividades formativas internas com os sócios (47%); já do total de associações e grupos informais, menos de 40% concretizaram a ação (Gráfico 7).

Gráfico 6 – Participação em fóruns ou redes de articulação e representatividade



Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Gráfico 7 – Realização de atividades formativas no último ano



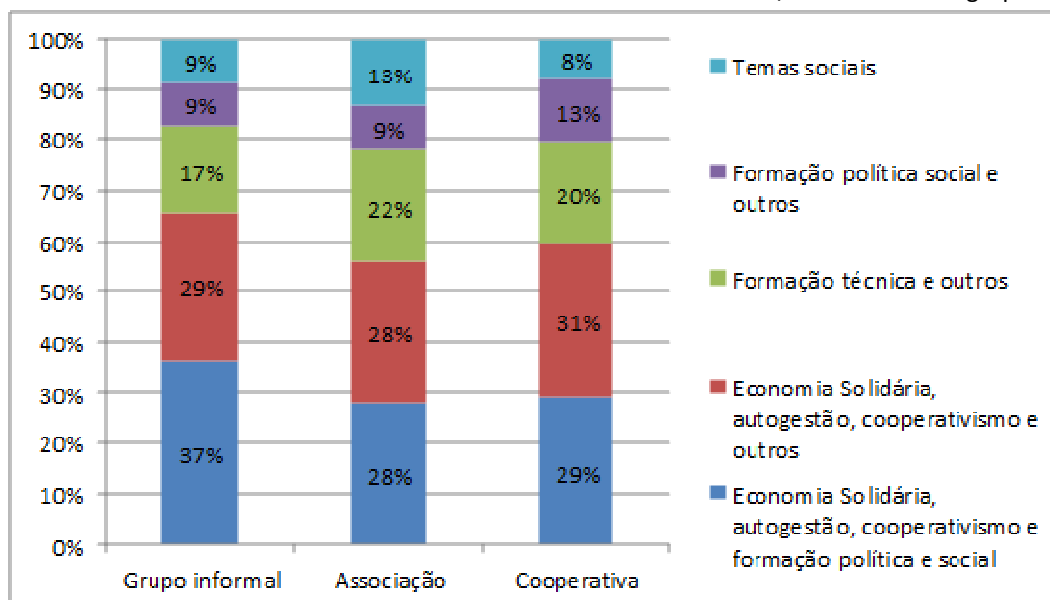
Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Quando analisados os dados apresentados nos Gráficos 6 e 7, verifica-se que do total de empreendimentos econômico-solidários, dentre as cooperativas, há uma participação maior em fóruns e atividades de sensibilização dos sócios, ou seja, atividades formativas tanto internas quanto externas. Já do total de associações e grupos informais, há mais empreendimentos realizando atividades formativas internas do que participando de redes e fóruns. Com a finalidade de identificar que conteúdos são abordados por aqueles que realizam tais formações, analisou-se a questão: “Quais foram os temas tratados nas atividades de formação?” Para fins de análise, as respostas indicadas nessa questão de múltipla escolha foram agrupadas de forma decrescente por número de

ocorrências, gerando cinco categorias, a saber: 1) economia solidária, autogestão, cooperativismo e formação política e social; 2) economia solidária, autogestão, cooperativismo e outros; 3) formação técnica e outros; 4) formação político-social e outros; e 5) temas sociais.

Apesar de terem obtido, na questão anterior, um percentual menor, quanto à realização de atividades formativas com os sócios do que as cooperativas, os empreendimentos organizados em grupos informais, quando realizam reuniões, indicaram que abordam mais temas como: economia solidária, autogestão, cooperativismo, formação político-social (37%) se comparados às demais formas organizativas, principalmente às associações (28%). Por outro lado, há um percentual maior de cooperativas (31%) pautando a economia solidária, a autogestão e o cooperativismo sem, necessariamente, adentrar na formação político-social, se comparada às associações e grupos formais. Ponderando sobre o panorama geral dos temas abordados nas atividades de formação, seja qual for a forma de organização, conforme os dados descritos no Gráfico 8, há um número reduzido de empreendimentos que tratam somente de assuntos de formação técnica, político-social, temas sociais e outros.

Gráfico 8 – Temas tratados nas atividades formativas com os sócios e/ou membros do grupo

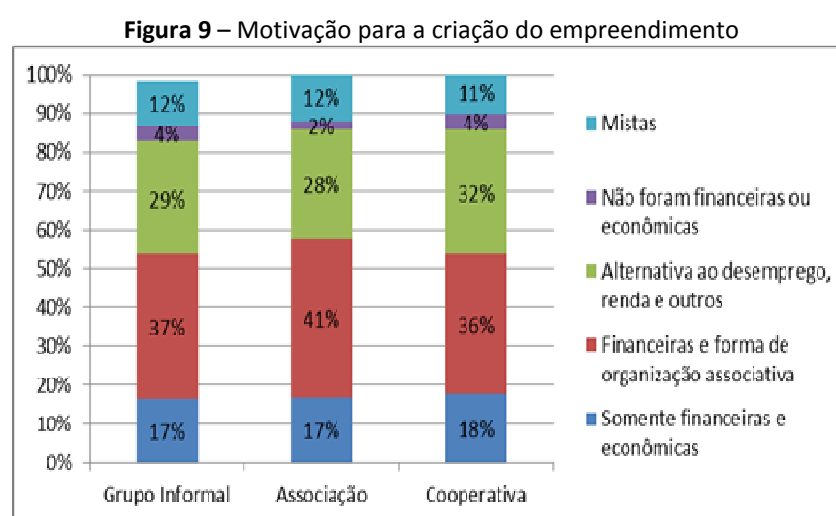


Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Conforme as informações descritas no Gráfico 8, constata-se que mais de 50% dos empreendimentos econômico-solidários, que realizam atividades formativas para seus sócios, seja qual for sua forma organizativa, tratam de temas pertinentes à economia solidária, autogestão, cooperativismo e formação político-social. Ademais, nem só em temas sociais e de formação técnica e profissional se concentram as formações realizadas pelos empreendimentos, embora, este último pudesse ser abordado de maneira mais integrada.

Entretanto, resgatando os dados obtidos em relação à realização de atividades formativas nos empreendimentos (Gráfico 7), constatou-se que mais da metade do total de grupos informais, associações e cooperativas indicaram a alternativa *não*. Em decorrência disso e em face do propósito da economia solidária que é fortalecer a autogestão e o cooperativismo, foi analisada a questão: “O que motivou a criação do empreendimento?”

A compilação da frequência das respostas, indicadas nas alternativas de múltipla escolha dessa questão, resultou em cinco categorias que foram utilizadas na análise de frequência cruzada, a saber, motivações: 1) somente financeiras e econômicas; 2) financeiras e forma de organização associativa; 3) alternativa ao desemprego, renda e outros; 4) não foram financeiras ou econômicas; e 5) mistas. Assim, se identificou que, do número total de empreendimentos, houve um percentual maior apontando a motivações financeiras e forma de organização associativa com destaque às associações (41%) em relação aos grupos informais (37%) e cooperativas (36%), conforme apresentado no Gráfico 9.



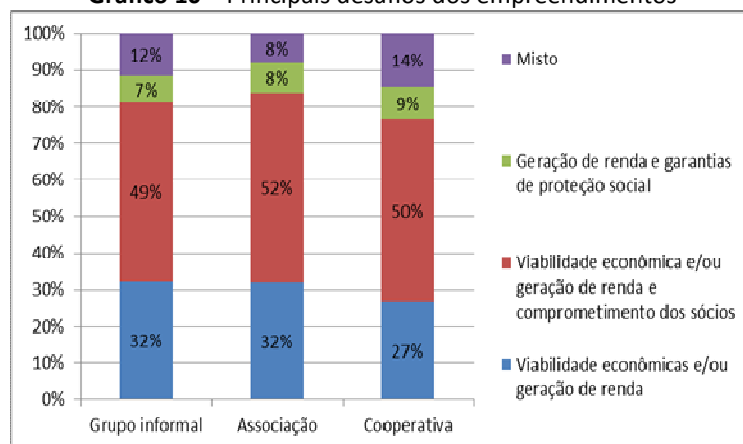
Fonte: Dados da pesquisa (2013).

Os dados contidos no Gráfico 9 mostram um percentual significativo de grupos informais (46%), associações (45%) e cooperativas (50%) que se enquadraram na categoria *motivações*. “Somente econômicas e financeiras” em conjunto com a categoria “Alternativa ao desemprego, renda e outros”. Tal característica motivacional pode estar associada ao baixo percentual de empreendimentos que realiza atividades formativas como um todo, visto que muitos foram criados unicamente em razão de atender a demandas econômicas dos sócios e não pela identificação com os princípios de cooperação e autogestão da economia solidária.

Esse viés econômico é apontado como o principal desafio por, aproximadamente, 31% do total de empreendimentos do RS quando questionados sobre “Quais são os principais desafios do empreendimento?” Nessa questão, após o agrupamento por frequência das respostas, foram compiladas cinco categorias de desafios para análise, a saber: 1) viabilidade econômica e/ou geração de renda; 2) viabilidade econômica e comprometimento dos sócios; 3) geração de renda e comprometimento dos sócios; 4) geração de renda e garantias de proteção social; e 5) mista.

Contudo, com exceção do percentual de empreendimentos que apontaram somente à viabilidade econômica e/ou à geração de renda como principal desafio, conforme mencionado, cabe destacar que um percentual maior sinalizou ser tanto o econômico quanto o comprometimento dos sócios os principais desafios. Essa é uma preocupação compartilhada por todas as formas de organização analisadas, o que atinge 52% das associações, 50% das cooperativas e 49% dos grupos informais conforme descrito no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Principais desafios dos empreendimentos



Fonte: Dados da pesquisa (2013).

De acordo com os resultados apresentados no Gráfico 10, verifica-se que, além das preocupações com a viabilidade econômica e a geração de renda, a maioria dos empreendimentos aponta ao comprometimento dos sócios como um dos principais desafios. Nesse sentido, cabe resgatar os resultados apresentados anteriormente sobre o baixo percentual de empreendimentos que participam em fóruns ou redes de representação (em média 27% do total) e daqueles que referiram realizar atividades formativas, em média 41% do total. Esse pode ser um indicativo de que, apesar de o comprometimento dos sócios ser reconhecido como um dos principais desafios, a maioria dos empreendimentos parece não se envolver em iniciativas que contribuam com a mudança desse cenário, como a ação participativa nos fóruns que representam a força de articulação do movimento de economia solidária e a formação contínua de seus membros.

Considerações finais

Com o objetivo de analisar as diferentes formas de organização dos empreendimentos econômico-solidários com base no último mapeamento realizado no RS, realizou-se o presente estudo por meio de uma pesquisa descritiva, com dados secundários e abordagem quantitativa. A partir da análise dos resultados obtidos, conclui-se que dos 1.696 empreendimentos econômico-solidários no RS, a maioria possui entre 10 e 20 anos de fundação, são urbanos, compostos predominantemente por adultos, e homens, têm como principal atividade econômica a produção ou produção e comercialização e são organizados em grupos informais.

No que tange aos resultados das análises, a partir das diferentes formas de organização dos empreendimentos, conclui-se que, dentre as fontes de recursos para início das atividades, a maioria dos grupos informais, das associações e das cooperativas contou com recursos exclusivamente dos sócios. Contudo, em relação aos investimentos realizados nos últimos 12 meses, destaca-se um percentual maior de cooperativas. Além disso, as cooperativas também sobressaem em relação às demais formas de organização, na participação em fóruns e redes de articulação e representatividade, bem como na realização de atividades formativas.

Cabe destacar que as associações foram as que menos apontaram ter participado de fóruns e redes, as que mais indicaram motivações financeiras e

forma de organização associativa para a criação do empreendimento e as que mais marcaram como principais desafios à viabilidade econômica e/ou geração de renda e comprometimento dos sócios. Apesar do destaque em relação às demais, esse último desafio foi citado em percentual maior tanto pelas cooperativas quanto pelas associações e grupos informais, revelando-se como um dos maiores desafios indicados pelos empreendimentos.

Por fim, conclui-se que, embora a maioria dos empreendimentos econômico- solidários do RS, segundo dados do SIES, estejam organizados em grupos informais, as características de investimento, gestão e subjetividade, analisadas no recorte deste estudo, se aproximam das demais formas de organização, sejam elas associações, sejam elas cooperativas. Assim, as limitações deste ensaio encontram-se nos obstáculos gerados pela grande quantidade de dados brutos que, devido à sua natureza nominal, impossibilitam análises mais complexas. Para pesquisas futuras, sugere-se aprofundar a análise tendo como parâmetro o tipo de atividade desempenhados ou mesmo as características gerais de gestão dos empreendimentos que apontaram ao comprometimento dos sócios como um dos principais desafios enfrentados.

Referências

CULTI, M. N.; KOYAMA, M. A.; TRINDADE, M. **Economia solidária no Brasil: tipologia dos empreendimentos econômicos solidários**. São Paulo: Todos os Bichos, 2010.

CONAES. Conselho Nacional de Economia Solidária. 2015. **1º Plano Nacional de Economia Solidária 2015-2019**. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/plano-nacional-de-economia-solidaria>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

CRUZ, A. **A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul**. 2006. 343 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

DIAS, T. D. **Gestão social em empreendimentos econômicos solidários: uma abordagem no oeste potiguar**. 2011. 230 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

FÓRUM Brasileiro de Economia Solidária. **Carta de Princípios**, s/d. Disponível em: ,<http://www.fbes.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FRANÇA-FILHO, G. C.; LAVILE, J. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

GONÇALVES, A. F. Economía(s) solidaria(s) y políticas públicas en Brasil. **Revista Gestão & Conexões**, v. 1, n. 1, p. 44-54, jul./dez. 2012. Disponível em:

<<http://www.portaldepublicacoes.ufes.br/ppgadm/article/view/4028/3812>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

KUYVEN, P. S.; KAPPES, S. A. **II mapeamento da economia solidária Região sul**. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2013.

LIMA, J. C.; SOUZA, A. R. Trabalho, solidariedade social e economia solidária. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 139-168, 2014.

MONJE-REYES, P. *Economía solidaria, cooperativismo y descentralización: la gestión social puesta en práctica*. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, artigo 2, Rio de Janeiro, set. 2011.

MONTEIRO, E. F.; VIEIRA, A. M.; PEREIRA, R. S. Qualidade de vida no trabalho na economia solidária: estudo em uma cooperativa de catadores do ABC Paulista. **Práticas em Contabilidade e Gestão**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 85-111, dez. 2014.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. Texto de referência Contextualização e Balanço Nacional. In: Conferência Nacional de Economia Solidária, **Anais ...**, 2015. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814373793B0143BB08893640E8/Texto%20de%20Refer%C3%AAncia%20-%20gr%C3%A1fica.pdf>>. Acesso em: fev. 2017.

REIS, T. A. **A sustentabilidade em empreendimentos de economia solidária**: pluralidade e interconexão de dimensões. 2005. 201 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2005.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, P. Entrevista. **Estudos avançados**. n. 22, v. 62, 2008.

Exportações brasileiras de soja em grão (1999-2016): orientação regional e vantagens comparativas

Brazilian soybean exports (1999-2016): regional orientation and comparative advantages

Laís Viera Trevisan^{*}
Giulia Xisto de Oliveira^{**}
Mygre Lopes da Silva^{***}
Marcelo Schwalm Bender[#]
Daniel Arruda Coronei^{##}

Resumo: O objetivo deste trabalho consiste em analisar a competitividade das exportações brasileiras de soja em grão no período de 1999 a 2016. Especificamente, parte da compreensão da orientação dessas exportações para os principais destinos, como à China e à União Europeia, e da especialização do País na exportação desse bem. O método utilizado baseia-se no cálculo dos indicadores de competitividade aplicados ao comércio internacional, a saber: Índice de Vantagens Comparativas Reveladas Simétricas (IVCRS) e Índice de Orientação Regional (IOR). Os dados para o cálculo desses índices foram coletados do Sistema de Análise de Informações do Comércio Exterior (ALICE Web) e da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO). Os resultados indicaram que o País apresenta vantagens comparativas reveladas e se constatou uma forte orientação à China e uma orientação decrescente à União Europeia.

Palavras-chave: Competitividade. Exportações. Soja em grão. Indicadores de Comércio Internacional.

Abstract: This study aims to analyze the competitiveness of Brazilian soybean exports in the period between 1999 and 2016. Specifically, the objective is to understand the orientation of these exports to the main destinations, such as China and the European Union, and the

^{*} Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas (PPGOP) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Assistente em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0833905079327471>. E-mail: laisvtrevisan@gmail.com.

^{**} Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista no Programa de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5264216618315608>. E-mail: giulixisto@gmail.com.

^{***} Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0291552564345306>. E-mail: mygrelopes@gmail.com.

[#] Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista de Iniciação Científica (Pibic) do CNPq. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8204095839893497>. E-mail: marcelobender98@hotmail.com.

^{##} Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor-Adjunto no Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9265604274170933>. E-mail: daniel.coronei@uol.com.br.

specialization of the country in exporting this good. The method used is based on the calculation of the competitiveness indicators commonly applied to international trade, such as the Revealed Symmetric Comparative Advantage Index (RSCA) and the Regional Orientation Index (RO). Data for the calculation of these indices were collected from the System of Analysis of Foreign Trade Information (ALICE Web) and from the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). The results indicated that the country has revealed comparative advantages and there was a strong orientation towards China, and a decreasing orientation towards the European Union.

Keywords: Competitiveness. Exports. Soybeans. Indicators of International Trade.

Introdução

O agronegócio brasileiro representa, aproximadamente, 20% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo que as exportações do setor perfazem mais de 45% do total exportado pelo País, merecendo destaque os produtos: soja, carnes, algodão e café, segundo dados do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. (MAPA, s.d.).

Vários fatores favorecem a competitividade do agronegócio brasileiro, tais como: o investimento, o desenvolvimento de tecnologias, o clima propício à agricultura e a grande disponibilidade de terras. (FRIES et al., 2014).

Dentre os produtos do agronegócio, o complexo de soja se destaca, visto que o Brasil é o líder mundial em exportação desse produto. Os principais destinos da soja brasileira são a China e a União Europeia, com participação média nas exportações brasileiras de 47,12% e 36,79%, respectivamente, no período de 1999-2016. (ALICE WEB, 2017). Dentro do complexo de soja, vale dar ênfase à soja em grão, responsável por 15,18% das exportações do agronegócio do acumulado até julho de 2017, sendo o produto com maior exportação da balança comercial do agronegócio brasileiro. (MDIC, 2017).

Não obstante isso, há vários desafios a serem enfrentados, como problemas de logística, concentração nas exportações do grão, bem como redução das barreiras não tarifárias que os principais importadores colocam. (MAPA, s.d.).

Seguindo essa temática, há o seguinte problema de pesquisa: *Qual é a dinâmica das exportações brasileiras de soja em grão?* Nesse sentido, este trabalho procura analisar a competitividade das exportações brasileiras desse bem, que busca compreender o quão possível é aumentar a produtividade brasileira dessa *commodity* e tornar mais eficientes as exportações de soja. Como objetivos específicos, busca-se analisar a orientação dessas exportações

aos mercados-destino e a especialização do País na exportação dessa *commodity*.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução: na segunda, é apresentada uma breve análise do mercado exportador brasileiro de soja em grão; na terceira, apresentam-se os aspectos metodológicos; na quarta, os resultados são analisados e discutidos e, por fim, na quinta, são delineadas as principais conclusões.

O mercado de soja

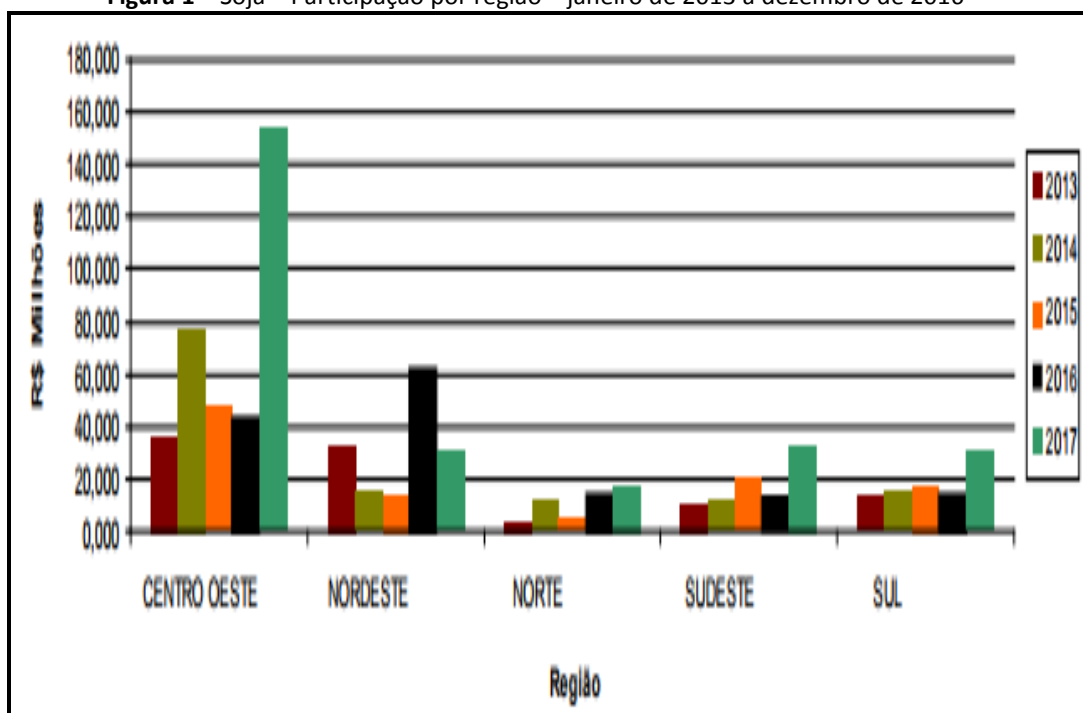
Segundo Wesz Júnior (2014), apesar do grande processo de urbanização e industrialização, o agronegócio manteve forte expressão na economia brasileira, e suas atividades exercem importância histórica.

Dentre os produtos do agronegócio, podem-se ressaltar: a soja, as carnes, café e o algodão. Dos produtos citados, a soja se destaca, com 13% das exportações totais do País. (MAPA, s.d.). O complexo de soja se tornou a principal atividade agropecuária superando o café e o açúcar que são cultivos tradicionais.

Brum et al. (2005) destacam que a soja ajudou a introduzir o conceito de agronegócio no Brasil, não apenas por sua expansão físico-financeira, mas também pela visão empresarial de produtores, fornecedores de insumos, negociantes e processadores de matéria-prima.

Em termos produtivos, de acordo com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2017), a principal região produtora de oleaginosas no Brasil é a Região Centro-Oeste, que contou com mais de 150 milhões de reais na produção de soja em 2017, como pode ser observado no Gráfico 1.

Figura 1 – Soja – Participação por região – janeiro de 2013 a dezembro de 2016

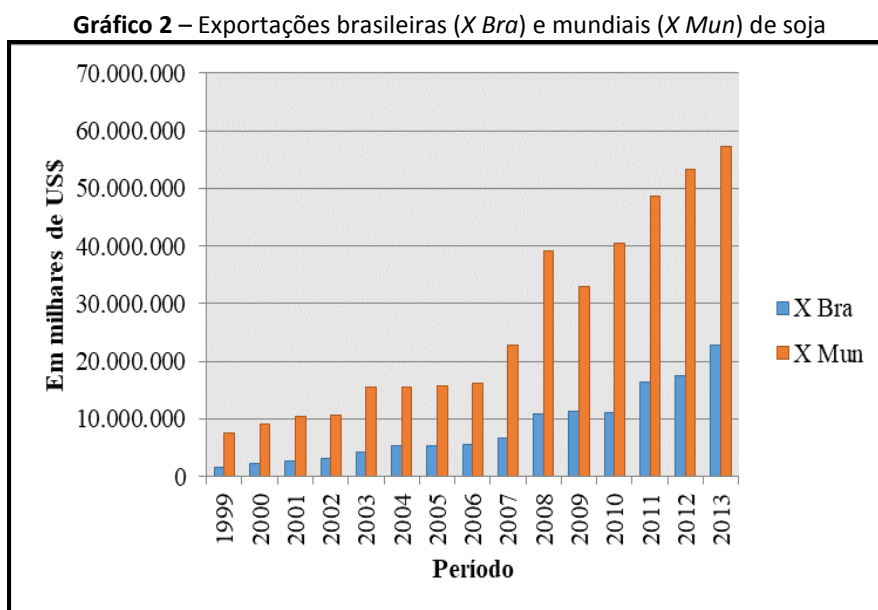


Fonte: Conab com base em BACEN (2017).

No que tange à comercialização, Flexor e Leite (2017) afirmam que as vendas de soja em grãos no País são superiores às do farelo e do óleo. Esse fator traz uma tendência de aperfeiçoamento no ramo da exportação de produtos que estão menos suscetíveis a gerar valor agregado, gerando, assim, certa vulnerabilidade externa.

Segundo Lopes et al. (2013), tais exportações auxiliam na captação de moedas estrangeiras no suprimento do mercado interno de oleaginosas e concentrados proteicos. Além disso, observa-se um alto grau de competitividade nesse setor, no Brasil, através da elevada produtividade, da expansão das fronteiras agrícolas, do desenvolvimento de novas tecnologias, entre outros. Porém, ressaltam, também, as péssimas condições para exportação, como estradas em más-condições, sistema tributário pouco favorável e pouca capacidade de armazenagem, elevando, assim, os custos.

No Gráfico 2, pode-se perceber a importância da participação das exportações brasileiras no total de exportações mundiais, a qual acompanha um crescimento constante no seu volume.



Fonte: Elaborado pelos autores em base nos dados extraídos do Sistema Alice Web (2017).

Em todo o mundo, a soja é reconhecida como a principal oleaginosa produzida e consumida, e sua importância está tanto no consumo animal (farelo de soja) quanto no consumo humano (óleo de soja). O complexo de soja engloba os processos de produção interna, que exportam o grão até a transformação do produto, voltando-se à indústria esmagadora que processa a soja em óleo ou em farelo. (SILVA et al., 2011).

No primeiro bimestre de 2017, o complexo de soja atingiu 2,67 bilhões de dólares ou 22,6% de participação no setor de exportações do agronegócio com um crescimento de 8,5 pontos percentuais; além disso, houve uma expansão de 61,3% em relação ao primeiro bimestre de 2017. (AGROSTAT, s.d.).

Foi observado que as vendas de soja em grão nunca suplantaram 3 milhões de toneladas e, nesse ano, as exportações de soja em grão foram na ordem de 4,4 milhões de toneladas no primeiro bimestre, gerando 1,77 bilhão de dólares em exportações. Observou-se, também, que o farelo de soja obteve 776,11 milhões de dólares em exportações, com 2,1 milhões de toneladas e 125,10 milhões de dólares em óleo de soja. (AGROSTAT, s.d.).

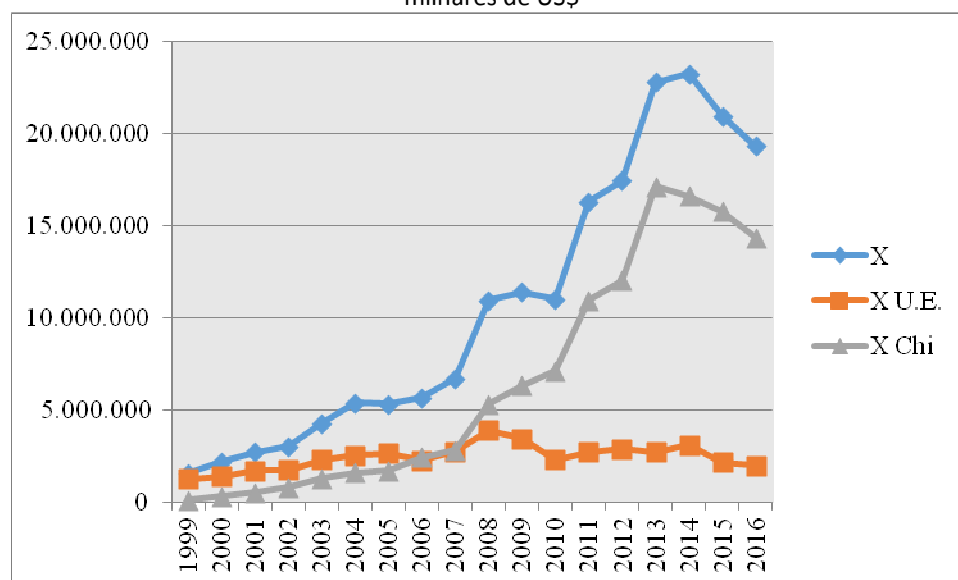
Sendo o complexo de soja um dos principais setores do agronegócio, e a soja em grão o principal produto do complexo, destaca-se que seu principal comprador é a China. Além disso, os principais blocos econômicos compradores

de produtos do agronegócio brasileiro são a Ásia (exclusive o Oriente Médio) e a União Europeia, que apresentaram uma redução de 5% e 7,8%, respectivamente, no primeiro bimestre de 2017. (MAPA, s.d.).

Segundo Oliveira (2010), o Brasil tem uma política externa de priorização das relações comerciais diversificadas, de forma a evitar dependência de apenas um país ou região, mas, mesmo assim, tem-se observado tentativas brasileiras de manter o equilíbrio entre seus principais importadores, a China e a União Europeia.

Como pode ser observado, no Gráfico 3, de 1999 a 2008, a União Europeia deteve grande volume de participação no total de exportações brasileiras, e, após esse período, pôde-se identificar uma queda.

Gráfico 3 – Exportações brasileiras de soja (X) para China (X Chi) e União Europeia (X UE) em milhares de US\$



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados extraídos do Sistema Alice Web (2017).

Em relação às importações da China, observa-se que elas começaram a se sobressair a partir de 2003 e, desde então, só têm crescido, acompanhando o movimento de crescimento do total exportado. Dessa forma, demonstra que o Brasil tem uma grande expressividade no total de exportações brasileiras.

Metodologia

Para alcançar o objetivo: analisar a competitividade da soja brasileira, no período 1999 a 2016, utilizaram-se dois indicadores: o IVCRS e o IOR.

O primeiro indicador é o IVCRS,¹ formalmente definido pela Expressão (2). Esse índice busca analisar a estrutura relativa das exportações de determinado produto de um país ou região ao longo do tempo. O IVCRS varia de forma linear entre -1 e 1. Se os resultados estiverem no intervalo de 0 a 1, o país/região terá vantagem comparativa no produto analisado. Se o IVCRS for igual a zero, terá a competitividade média dos demais exportadores e, se variar entre -1 e 0, não se constata vantagem comparativa, ou seja, a região possui desvantagem na exportação de determinado produto. (LAURSEN, 1998).

$$IVCRS_{ik} = \frac{X_{ij}/X_{iz}}{X_j/X_z} - 1 \left/ \frac{X_{ij}/X_{iz}}{X_j/X_z} + 1 \right.$$

Em que:

X_{ij} = representa o valor das exportações brasileiras de soja;

X_{iz} = representa o valor total das exportações brasileiras;

X_j = valor total das exportações mundiais de soja;

X_z = valor total das exportações mundiais;

i = exportações brasileiras;

z = exportações mundiais;

j = soja.

Para Hidalgo (1998), quando um país/região exporta grande volume de determinado produto em relação ao total que é exportado desse mesmo produto no mundo, ele possui vantagem comparativa na produção desse bem.

O segundo deles consiste no IOR, proposto por Yeats (1997). Esse busca analisar a orientação regional das exportações de algum produto de determinado país/região e avaliar se estão sendo orientadas a um local específico ao longo do tempo. O IOR pode ser expresso pela Equação 1:

¹ O cálculo do IVCRS será realizado no período compreendido entre 1999 e 2013, devido à disponibilidade de dados da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO).

$$IOR = \frac{\frac{X_{rj}}{X_{tr}}}{\frac{X_{oj}}{X_{to}}}$$

Em que:

X_{rj} = valor das exportações brasileiras do produto j ;

X_{tr} = valor total das exportações brasileiras intrabloco;

X_{oj} = valor das exportações brasileiras do produto j extrabloco;

X_{to} = valor total das exportações brasileiras extrabloco;

j = soja.

Esse índice se situa num intervalo entre zero e infinito e, quanto mais próximo da unidade estiver, mostrará a mesma tendência a exportar à região em questão. Se o IOR apresentar valores crescentes, em um período de tempo, a tendência é aumentar as exportações para essa região e, em situação inversa, ou seja, se apresentar valores decrescentes ao longo do tempo, a tendência é exportar para fora da região analisada.

Os dados para o cálculo desses indicadores foram coletados no *site* da Secretaria do Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (MDIC, 2017), acessível através do Sistema de Análise de Informações do Comércio Exterior (ALICEWEB), e a fonte de dados das exportações de soja mundiais e das exportações mundiais totais foi o *site Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) e a *UN Comtrade*, respectivamente.

Análise e discussão dos resultados

A análise dos resultados da pesquisa trata das vantagens comparativas reveladas das exportações brasileiras de soja em grão em relação ao mundo e da orientação regional dessas exportações destinadas à China e à União Europeia.

Análise do Índice de Vantagens Comparativas Reveladas Simétricas (IVCRS)

A Tabela 1 mostra a evolução desse índice das exportações brasileiras de soja em grão de 1999 a 2013. O setor apresentou vantagens comparativas

(IVCRS>0) em todos os anos da série histórica, sendo especializado no que se refere à competitividade brasileira da *commodity* no mercado internacional.

Tabela 1 - Índice de Vantagens Comparativas Reveladas Simétricas das exportações brasileiras de soja em grão

Anos	IVCRS
1999	0,92
2000	0,93
2001	0,93
2002	0,93
2003	0,93
2004	0,94
2005	0,93
2006	0,94
2007	0,92
2008	0,91
2009	0,93
2010	0,91
2011	0,92
2012	0,92
2013	0,94

Fonte: Resultados da pesquisa.

As vantagens em exportar esse bem estão relacionadas às vantagens comparativas e competitivas. O clima propício, a disponibilidade de terras agricultáveis férteis, o aproveitamento da mesma área para diversificar a produção, o investimento em tecnologia e em pesquisa e desenvolvimento fazem com que o setor apresente alta produtividade com custos reduzidos. (FRIES et al., 2013). Os resultados corroboram as pesquisas de Coronel et al. (2008) e Lopes et al. (2014).

Apesar de o Brasil apresentar vantagens comparativas reveladas na exportação dessa *commodity*, alguns problemas ainda devem ser enfrentados. No plano macroeconômico, o Custo Brasil é um entrave ao ambiente de negócios, o qual engloba custos provenientes do déficit público, da infraestrutura e logística (transporte e de portos), da taxa de juros, da carga tributária (carga e burocracia), da trabalhista e previdenciária, de capital de giro, de energia e matérias-primas e de custos de serviços *non tradables* (aluguéis, arrendamentos e serviços terceirizados). (SILVA; BARBIERI, 2015).

No plano setorial, a estrutura burocrática deficiente, na liberação e coordenação do fornecimento de defensivos agrícolas e o plantio direto realizado no cultivo de soja ampliam proliferação da lagarta. A infestação da lagarta provoca discussões de cunho sanitário, uma vez que é reconhecida como ameaça de grande escala nas lavouras. Além disso, os produtores enfrentam batalhas judiciais com o fornecedor de sementes resistentes à lagarta, admitidas pela China, devido à cobrança de *royalties*. (AMORIN, 2013).

O IVCRS indica se o País apresenta vantagens comparativas, contudo o mesmo não indica se as exportações de determinada *commodity* estão direcionadas a determinado mercado, sendo, portanto, necessário o Índice de Orientação Regional (IOR).

Análise do Índice de Orientação Regional (IOR)

O Índice de Orientação Regional (IOR) permite identificar se as exportações brasileiras de soja em grão estão sendo orientadas à China e à União Europeia, os principais destinos dessas exportações. De acordo com a Tabela 2, para o caso chinês, os valores calculados para o IOR foram maiores do que a unidade em todo o período analisado, indicando que as exportações brasileiras de soja estão orientadas a esse país.

Neste sentido, verifica-se que o IOR chinês apresenta trajetória crescente, na maior parte do período, devido à elevada demanda por *commodities* por parte desse mercado. Essa demanda foi um dos fatores que provocou a subida dos preços internacionais desde 2002. A elevada demanda chinesa deve-se ao forte crescimento econômico, em razão da urbanização e industrialização dos setores automotivo, metalúrgico e de construção civil. (PRATES, 2007).

Além disso, a grande demanda de soja (para suprir a carência alimentar), uma vez que o País representa cerca de 20% da população mundial, o processamento do grão o torna cada vez mais requisitado pelos chineses. O grão também é empregado na fabricação de ração para alimentação de suínos, por exemplo. (LOPES et al., 2013) .

No que tange ao mercado europeu, a orientação regional de 1999 a 2009 deveu-se, principalmente, aos contratos em longo prazo realizados pelas empresas europeias, que permitem maior inserção do produto. Os principais países importadores de soja em grão pertencentes ao bloco são: Holanda, Alemanha e Espanha. (CORONEL et al. 2008).

Tabela 2 - Índice de Orientação Regional de soja em grão exportada para a China e a União Europeia

Anos	IOR China	IOR UE
1999	5,26	8,87
2000	9,08	4,62
2001	7,28	4,76
2002	8,59	3,83
2003	6,68	3,40
2004	7,21	2,62
2005	7,73	3,31
2006	11,59	2,30
2007	10,18	2,05
2008	10,39	1,81
2009	7,84	1,51
2010	10,14	0,97
2011	9,75	0,77
2012	10,82	0,79
2013	12,89	0,55
2014	11,33	0,67
2015	13,27	0,53
2016	12,43	0,52

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para o caso europeu, observa-se que o índice foi orientado até o ano de 2009, apresentando tendência decrescente ao longo do período, devido ao crescimento das exportações brasileiras para a China em detrimento das da União Europeia. A participação das exportações brasileiras destinadas à União Europeia era de 78,89%, em 1999, e à China, de 6,98%, passando para 10,25% e 74,42%, respectivamente. (ALICE WEB, 2017).

Além disso, nos anos de 2009 e 2010, as exportações diminuíram devido ao movimento de fechamento de algumas economias e às incertezas sobre o comportamento da crise econômica, resultando, portanto, em redução das exportações. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E COMERCIO EXTERIOR - MDIC, 2017). Os resultados corroboram as pesquisas de Coronel et al. (2008) e Lopes et al. (2014).

Conclusões

Esta pesquisa buscou analisar a competitividade das exportações brasileiras de soja em grão no período de 1999 a 2016. A análise centrou-se no cálculo do IVCRS e no IOR.

O IVCRS indica que o Brasil apresentou ganhos nas exportações de soja em grão, devido às vantagens comparativas e competitivas conquistadas pelo setor. Apesar disso, alguns desafios devem ser enfrentados urgentemente, para que o setor consiga atingir melhores resultados, tais como: o custo-Brasil e questões relacionadas à infestação da lagarta, à rotação de culturas entre soja e milho, a safrinha, bem como batalhas judiciais dos produtores com o principal fornecedor de sementes admitidas pela China.

No que tange ao Índice de Orientação Regional, observou-se uma tendência crescente das exportações brasileiras de soja para a China e decrescente para a União Europeia. Esse comportamento do mercado é explicado pela elevada demanda chinesa por *commodities*, uma vez a China apresentou elevadas taxas de crescimento econômico, impulsionadas pela urbanização e industrialização recentes.

Como limitações do trabalho, ressalta-se que os índices utilizados são estáticos, pois não compreendem alterações em fatores econômicos como: barreiras comerciais, variações no consumo interno, condições climáticas, entre outros.

Dessa forma, outros aspectos podem ser analisados, tais como: estudos relacionados à competitividade do setor, por meio de métodos como o *Constant Market Share*, ou com modelos de Equilíbrio Geral Computável e de Alocação Espacial, os quais permitem simular cenários com barreiras tarifárias e não tarifárias.

Referências

AGROSTAT BRASIL. **Estatísticas de comércio exterior do agronegócio brasileiro**. Disponível em: <agrostat.agricultura.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2017.

AMORIN, G. A nova demanda chinesa por grãos e seus desafios. **Análise Conjuntural**, v.35, n.11-12, nov./dez., 2013.

BEM, A. P. As dificuldades de recuperação da Zona do Euro frente às amarras institucionais e a estratégia alemã. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, n. 2, p. 95-108, abr./jun. 2013.

BRUM, A. L. et al. A economia mundial da soja: impactos na cadeia produtiva da oleaginosa no Rio Grande do Sul – 1970-2000. In: CONGRESSO DA SOBER, 43., 2005, São Paulo. **Anais...**, São Paulo, 2005.

CONAB. Acomp. safra bras. grãos, v. 4 – Safra 2016/17, n 6 – **Sexto levantamento**, março 2017. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/17_03_14_15_28_33_boletim_graos_marco_2017bx.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

CORONEL, D. A. et al. Exportações do complexo brasileiro de soja: vantagens comparativas reveladas e orientação regional. **Revista de Política Agrícola**, ano XVII, n. 4, out./nov./dez. 2008.

CORONEL, D. A.; MACHADO, J. A. D.; CARVALHO, F. M. A. Competitividade das exportações do complexo brasileiro de soja. **Revista paranaense de desenvolvimento**, n. 114, p.133-152, jan./jun., 2008.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. *Land Market and Land Grabbing in Brazil during the Commodity Boom of the 2000s*. **Contexto Internacional**, v. 39, p. 2, May/Aug. 2017.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **FAOSTAT**. Disponível em: <<http://www.fao.org/faostat/en/#data>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

FRIES, C. D. et al. Avaliação do crescimento das exportações do agronegócio gaúcho: uma aplicação do método *constant-market-share*. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental – REGET**, v. 17, n. 17, dez. 2013.

HIDALGO, A. B. Especialização e competitividade do Nordeste brasileiro no mercado internacional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza: BNE, v. 29, p. 491-414, jul./set. 1998.

LAURSEN, K. Revealed comparative advantage and the alternatives as measures of international specialization. **Working Paper**, Copenhagen: Danish Research Unit for Dynamics, n. 98-30, 1998.

LOPES, M. M. et al. Análise da competitividade das exportações agrícolas brasileiras para a China: uma análise do complexo soja e fumo. **Revista UNIABEU**, v. 6, n. 13, maio/ ago. 2013.

LOPES, M. M.; SILVA, R. A.; FRIES, C. D.; CORONEL, D. A. Análise da competitividade das exportações brasileiras de soja em grão e de minério de ferro para a China (1999-2012). **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE**, v. 5, n. 1, mai., 2014.

MAPA. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Importação e exportação**. s.d. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/importacao-e-exportacao>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior. **Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)**. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

OLIVEIRA, H. A. de. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? **Rev. Bras. Polít.**, Int. 53, ano 2, p. 88-10, 2010.

PRATES, D. M. A alta recente dos preços das *commodities*. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3, jul./set. 2007.

SILVA, A. C. da; LIMA, É. P. C. de; BATISTA, H. R. A importância da soja para o agronegócio brasileiro: uma análise sob o enfoque da produção, emprego e exportação. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE – APEC, 5., 2011, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2011.

SILVA, A. S. B.; BARBIERI, A. C. Prospectando influências entre o Custo-Brasil e investimento direto estrangeiro à luz do modelo de regressão linear múltipla. **Cadernos de Prospecção**, v. 8, n. 4, p. 697-709, out./dez. 2015.

UNITED NATIONS COMTRADE DATABASE-**UN COMTRADE**. Disponível em:
<<https://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

WESZ JÚNIOR, V. J. O mercado da soja no Brasil e na Argentina: semelhanças, diferenças e interconexões. **Século XXI – Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 1, p. 114-161, jan./jun. 2014.

YEATS, A. Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements? **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 1.729, p. 1-33, Feb. 1997.



EDUCS