

Revista AOS

ISS: 2238 8893

Amazônia, Organizações e Sustentabilidade

V.7, N. 2, JUL/DEZ 2018



UNAMA
UNIVERSIDADE
DA AMAZÔNIA



ser
educacional

Reitora

Prof. Ma. Maria Betânia de Carvalho Fidalgo Arroyo

Pró-Reitor de Ensino

Prof. Dr. José Wagner Muniz

Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão

Prof. Dra. Ana Maria Albuquerque Vasconcellos

Programa de Pós-Graduação em Administração

Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho

Editor Científico

Prof. Dr.^a Luciana Rodrigues Ferreira

Editor Adjunto

Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho

Editores Associados

Prof. Dra. Ana Maria Albuquerque Vasconcellos - Gestão Social e Desenvolvimento

Prof. Dr. Sérgio Castro Gomes e Prof. Dr. Yvon Pesqueux (IAE – France) - Estudos Organizacionais e Estratégia

Prof. Dra. Márcia Athayde Moreira - Finanças e Contabilidade

Prof.^o Dr. Anderson Roberto Pires Silva e Prof. Dra. Cristiana De Muijder – Gestão da Informação, Inovação e Tecnologia

Prof. Dr. André Luiz Maranhão de Souza Leão e Prof. Dr. Emílio José Montero Arruda Filho – Marketing

Conselho Científico Nacional e Internacional

Prof. Dr. André Luiz Maranhão de Souza Leão (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/PE)

Prof. Dr. Armindo dos Santos Teodósio (Pontifícia Universidade Católica – PUC/MG)

Prof. Dr. Carlos André Müller (Universidade Federal de Rondônia – UNIR/RO)

Prof. Dra. Cristiana de Muijder (Fundação Mineira de Educação e Cultura – FUMEC/ MG)

Prof. Dr. João dos Reis Silva Júnior (Universidade Federal de São Carlos – UFSCar/SP)

Prof. Dr. Jonas de Carvalho (Universidade de São Paulo – USP/SP)

Prof. Dr. Mário Aquino Alves (Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP)

Prof. Dr. Syagnik Bannerj (University of Michigan-Flint – UMF/USA)

Prof. Dr. Walter Mswaka (University of Huddersfield – UK)

Prof. Dr. Yvon Pesqueux (Écoles Universitaires de Management – IAE – France)

Avaliadores 2018.2

Dr. Bruno Alencar da Costa - UNAMA

Dr. Daniel García Rivera– UH/Cuba

Dr. Alberto Carlos Melo Lima– UFAM/AM

Dr. Emílio José Arruda Filho – UNAMA/PA

Dr. Everaldo Marcelo Souza Costa – UNAMA/PA

Dr. Jonas de Carvalho – USP/SP

Msc. Katya Batista – IFPA/PA

Dra. Márcia Athayde Moreira – UNAMA/PA

Dr. Herbert Andrade – UFRA/PA

Dr. Maria Claudia Albuquerque– UFPA/PA

Dr. Uriens Maximiliano Ravena Cañete – UFPA/PA

Dra. Leila Marcia Elias – UFRA/PA

Dr. Giovanni Chaves Penner – UFPA/PA

Editoração e Revisão AOS - Unama

Projeto Gráfico e Editoração: Elailson Santos

Revisão de Normalização: Rose Martins Tavares

Revisão Textual: Raimundo Tocantins

Catálogo na fonte
www.unama.br

R454r Revista AOS – Amazônia, Organizações e Sustentabilidade. Revista do Programa de Mestrado em Administração da Universidade da Amazônia – Belém: UNAMA, v.7, n.2, jul/dez. 2018.

138 p.

ISSN 2238-8893

1. UNAMA – Periódico. 2. Administração. 3. Programa de Mestrado em Administração da Universidade da Amazônia – Periódicos.

CDD 050

Revista AOS	Belém	v.7	n.2	p. 1-138	jul/dez	2018
--------------------	-------	-----	-----	----------	---------	------

EDITORIAL

*A vida é uma aprendizagem diária.
Afasto-me do caos e sigo um simples pensamento:
Quanto mais simples, melhor!*
(José Saramago, *Memorial do convento*, 1982)

A nossa revista - **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade (AOS)**, é uma das expressões do esforço empreendido por docentes do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD), da Universidade da Amazônia (UNAMA) para mostrar para a sociedade local, regional, nacional e internacional sobre a capacidade de organização e produção científica que a região apresenta. De fato, a AOS procurou demonstrar nestas 14 edições todo o projeto desenvolvido pelo PPAD para a construção de uma boa base de discussão acadêmica alicerçada na qualidade, robustez, imparcialidade e interdisciplinaridade necessária ao mundo do conhecimento científico, em especial da ciência administrativa.

Neste momento, a AOS estrutura sua consolidação como mais um meio de disseminação de conhecimento científico em administração para academia brasileira. Inicia seu segundo ano seguindo com rigorosidade a periodicidade semestral programada.

Apresenta contribuições de pesquisadores de diversas partes do Brasil e demonstra o interesse da revista em contribuir com o avanço de teorias e práticas em administração, independentemente da região onde a mesma é organizada. As discussões apresentadas na AOS são avaliadas por revisores de diferentes instituições e regiões e seu processo de organização inclui, como prática, a inserção de um editor acadêmico para cada subárea e dois avaliadores em *blind review* para cada artigo, sendo cada um de uma diferente região do país. Busca-se ter contribuições diversificadas e de acordo com as experiências e práticas individuais de todos os participantes em relação a suas experiências e contextos..

Nesta edição, apresentam-se oito artigos com resultados de estudos e pesquisas, que fizeram parte de um trabalho rigoroso e construtivo de seleção e produção, tais trabalhos estão organizados em tres áreas: *ESTUDOS ORGANIZACIONAIS E ESTRATÉGIA*; *GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO* e *FINANÇAS E CONTABILIDADE*.

Nesta oportunidade, agradecemos a todos os participantes do processo de avaliação, revisão e editoria pelo precioso trabalho desenvolvido. Aos autores, nossos sinceros agradecimentos pelas preciosas contribuições compartilhadas.

Prof. Dra. Luciana Rodrigues Ferreira
Editor Científico da AOS

Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho
Editor Adjunto da AOS

SUMÁRIO

ANÁLISE DE ESTILOS COGNITIVOS DE GESTORES APLICADOS A UM EMPREENDIMENTO DE ENGENHARIA

ANALYSIS OF COGNITIVE STYLES OF MANAGERS APPLIED TO
AN ENGINEERING DEVELOPMENT.....7

Paulo Roberto Maciel

Jefferson Lopes La Falce

Marco Ferreira Santos

ESPAÇO, TERRITÓRIO E LUGAR: revisão da literatura dos estudos em gestão social sobre formação sócio-espacial

SPACE, TERRITORY AND PLACE: literature review on social management
studies regarding socio-spatial formation25

Luís Fernando Silva Andrade

Valderí de Castro Alcântara

Florence Rodrigues Pereira

José Roberto Pereira

GESTÃO DO DESCARTE DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS COM FOCO NA TI VERDE

DISPOSAL MANAGEMENT OF ELECTRO-ELECTRONIC WASTE
WITH FOCUS ON GREEN IT47

Wellington Silva Porto

José Arilson de Souza

Kamilla Silva Campos

Maurício Assuero Lima de Freitas

DISPERSÃO URBANA EM CIDADES INTERMEDIÁRIAS: PROPOSTA DE MENSURAÇÃO COM BASE EM VARIAÇÕES DO ÍNDICE BERTAUD-MALPEZZI

URBAN SPRAW IN INTERMEDIARY CITIES: A PROPOSED MEASUREMENT BASED
ON VARIATIONS OF BERTAUD-MALPEZZI INDEX.....69

Marco Aurélio Arbage Lobo

Helena Lúcia Zagury Tourinho

Revista AOS	Belém	v.7	n.2	p. 1-138	jul/dez	2018
--------------------	-------	-----	-----	----------	---------	------

IMPACTO EDUCATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE (ESPAÑA)

EDUCATIONAL IMPACT OF CITIZEN PARTICIPATION: THE PARTICIPATORY

BUDGETING IN ELCHE (SPAIN)81

Carmen Pineda Nebot

Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade

PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NA ORLA DE BELÉM (PA):

ANÁLISE DO COMPLEXO VER-O-RIO

PLANNING AND URBAN MANAGEMENT IN BELÉM (PA): ANALYSIS

OF THE VER-O-RIO COMPLEX.....99

Márcia Josefa Bevone Costa

RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS PARA GESTÃO DOS RECURSOS

NATURAIS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

INTERFEDERATIVE RELATIONS FOR THE MANAGEMENT OF NATURAL

RESOURCES AND TERRITORIAL DEVELOPMENT..... 111

Mylene Oliveira Cunha

Rodolpho Zahluth Bastos

Mário Vasconcellos Sobrinho

EVIDENCIAÇÃO nos RELATÓRIOS DE SUSTENTABILIDADE DAS EMPRESAS

DE ENERGIA ELÉTRICA COM BASE NA NBC T15

DISCLOSURE IN SUSTAINABILITY REPORTS OF ELECTRICAL ENERGY

COMPANIES BASED ON NBC T15.....123

Maria Livânia Dantas Vasconcelos

Márcio Sampaio Pimentel Sampaio Pimentel

Antônio André Cunha Callado André Callado

ANÁLISE DE ESTILOS COGNITIVOS DE GESTORES APLICADOS A UM EMPREENDIMENTO DE ENGENHARIA

ANALYSIS OF COGNITIVE STYLES OF MANAGERS APPLIED TO AN ENGINEERING DEVELOPMENT

Paulo Roberto Maciel¹

Jefferson Lopes La Falce²

Marco Ferreira Santos³

RESUMO

Este artigo busca avaliar o estilo cognitivo de gerentes de empresas distintas, que compuseram um time de engenharia para realizar um empreendimento. Para tal, utilizou-se a escala REI - *Rational-Experiential Inventory* (PACINI; EPSTEIN, 1999) que estabelece a preferência cognitiva individual entre racional e intuitivo. O objeto de análise atende aos apelos da academia para disseminação da escala, pela sua robustez teórica e empírica. A metodologia, de caráter descritivo, utilizou um questionário que foi direcionado a 15 respondentes da alta, média e baixa gerência de 8 empresas distintas que participaram do empreendimento de engenharia. Os resultados apontaram, para gerentes de engenharia com estilos mais racionais. Porém os estilos cognitivos identificados na equipe mostraram-se tanto racionais quanto intuitivos, como recomendam as pesquisas empíricas, isto é, formem equipes versáteis. Esses resultados corroboram estudos que demonstraram ser útil conhecer o estilo cognitivo, pois permite adequar equipe de acordo com a tarefa executada e implica em melhores tomadas de decisões nas organizações.

Palavras-Chave¹: Tomada de Decisão. Gerenciamento de Projetos. Intuição. Escala REI.

ABSTRACT

This article seeks to evaluate the cognitive style of managers of different companies, who composed an engineering team to carry out an enterprise. For this, the REI (Rational-Experiential Inventory) (PACINI; EPSTEIN, 1999) scale was used to establish the individual cognitive preference between rational and intuitive. The object of analysis responds to the academy's calls for dissemination of the scale, for its theoretical and empirical robustness. As a descriptive methodology, the research use a questionnaire

¹ Mestres em Administração, Universidade FUMEC, email: prmbhmo@yahoo.com.br

² Doutor em Administração, Programa de Mestrado e Doutorado Universidade FUMEC, email: jefferson.la.falce@gmail.com

³ Doutor em Administração, Universidad de La Sabana, email: marcosfsantos@gmail.com

that was directed to 15 respondents from the high, medium and low management of 8 different companies that participated in the engineering project. The results pointed out, for engineering managers with more rational styles. However, the cognitive styles identified in the team were shown to be both rational and intuitive, as empirical researches recommend, that is, to form versatile teams. These results corroborate studies that have proved to be useful to know the cognitive style, since it allows to adapt team according to the task executed and implies better decision making in organizations.

Keywords: Decision Making. Project Management. Intuition. REI scale.

1 INTRODUÇÃO

As decisões do dia a dia do ser humano passam pela interação de dois sistemas ou modos de processamento cognitivo (CHAIKEN; TROPE, 1999; EPSTEIN, 1994; KAHNEMAN; FREDERICK, 2002; SLOMAN, 1996; STANOVICH, 1999), seja na relação pessoal, finanças, educação e local de trabalho (FLETCHER; MARKS; HINE, 2012; KAHNEMAN, 2011). Esses modos do pensamento humano são conhecidos por diversas nomenclaturas ou propriedades como: Sistema 1 e Sistema 2, sistemas associativo e baseado em regra, processamentos heurístico e analítico, sistemas experiencial e racional, cognições intuitiva e analítica (STANOVICH, 1999). Os termos Tipo 1 (intuitivo) e Tipo 2 (refletivo), segundo Evans & Stanovich (2013), são aqueles que deveriam ser utilizados, posto que, o ser humano tem diversos sistemas mentais. Todo esse conjunto de estudos de como pensa o ser humano, compreende o que se chama teorias de processos ou sistemas duais (EVANS, 2008; FRANKISH, 2010).

Uma das características das teorias duais é a comprovação empírica da relação ortogonal dos construtos racional e intuitivo, isto é, embora sejam processos independentes, podem interagir (AKINCI; SADLER-SMITH, 2013; HODGKINSON *et al.*, 2009b; PACINI; EPSTEIN, 1999). Diferentemente, a teoria unitária referente aos mesmos construtos, estabelece que o racional e o intuitivo estão em polos opostos de um mesmo eixo. Contudo resultados de pesquisas empíricas, associadas a esse modelo, mostram inconsistência em relação a base teórica (HODGKINSON; SADLER-SMITH, 2003; HODGKINSON *et al.*, 2009b).

Para testar as teorias que abordam as diferenças do processamento mental humano, foram desenvolvidas escalas individuais de preferências cognitivas. Segundo Armstrong, Cools & Sadler-Smith (2012), Hodgkinson & Clarke (2007), Sternberg & Grigorenko (2001), a *Myers-Briggs Type Indicator* (MBTI) é uma das escalas de medição de estilo de cognição mais difundidas em diversos domínios, como o gerenciamento. Entretanto, vários resultados de pesquisas referenciadas nessa escala, mostraram inconsistências (GARDNER; MARTINKO, 1996; PETTINGER, 2005) ou incompatibilidade com os fundamentos de sua origem – o trabalho de Jung (HODGKINSON; CLARKE, 2007). Outra escala a destacar é a escala *Cognitive Style Index* (CSI), baseada na teoria unitária (HODGKINSON; SADLER-SMITH, 2003; HODGKINSON *et al.*, 2009b). A escala *Rational-Experiential Inventory* (REI) fundamentada nas teorias duais, é rival da CSI (AKINCI; SADLER-SMITH, 2013, SADLER-SMITH, 2011) e contemporânea à escala MBTI. Foi introduzida em 1996 (EPSTEIN; PACINI, DENES-RAJ; HEIER, 1996; PACINI; EPSTEIN, 1999) e depois revista em 1999 (PACINI; EPSTEIN, 1999).

Uma vez conhecido, por meio das escalas, o grau da preferência cognitiva do indivíduo, foi possível subdividir a relação racional – intuitivo em quatro categorias: versátil (racional alto / intuitivo alto), analítico (racional alto / intuitivo baixo), intuitivo (racional baixo / intuitivo alto) e indiferente (racional baixo / intuitivo baixo). Essa categorização / representação está suportada por Akinci & Sadler-Smith (2013) e Hodgkinson & Clarke (2007).

Assim, a escala REI é um instrumento que permite classificar decisores cognitivamente. Diante deste contexto, busca-se aplicar a referida escala de quatro categorias aos gerentes e gestores de equipes de engenharia. Surge daí a pergunta norteadora deste artigo: como está configurado o estilo cognitivo individual de gerentes e gestores de um empreendimento de engenharia localizado no Estado de Minas Gerais?

O empreendimento de engenharia em questão é do tipo industrial, e o escopo compreendeu o projeto (revisão) e a montagem de uma planta de processamento mineral. Envolveu basicamente as disciplinas de engenharia civil, mecânica, elétrica e automação.

Do ponto de vista acadêmico é pertinente a pesquisa, pois embora a escala REI tenha robustez teórica e empírica, há carência de estudos, conforme Armstrong, Cools & Sadler-Smith (2012), inclusive no gerenciamento (SADLER-SMITH; BURKE-SMALLEY, 2015). Em pesquisa bibliométrica realiada na base nacional SPELL, em dezembro de 2018, com as palavras chaves “tomada de decisão”, “escala REI”, “intuição” e “racional” nenhum trabalho retornou a pesquisa, o que indica uma oportunidade de contribuição em âmbito nacional sobre o tema. Além disso, as organizações podem se beneficiar ao verificar, se há aderência entre as preferências cognitivas dos gestores e as tarefas a serem executadas, e finalmente concluir, entre outras ações, pela melhoria do processo de tomada de decisões como um todo.

Este artigo está estruturado com esta introdução, seguido do referencial teórico que aborda a literatura sobre tomada de decisão, racionalidade e intuição. Ainda aborda o arcabouço metodológico e em seguida os resultados e considerações finais do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A evolução dos estudos sobre as teorias duais de processamento cognitivo (CHAIKEN; TROPE, 1999), e seus desdobramentos, como por exemplo, o trabalho sobre heurísticas e vieses (KAHNEMAN; FREDERICK, 2002), reforçaram assertiva de Epstein (1994), ao afirmar que não faltavam evidências para demonstrar que o homem compreende a realidade do dia a dia de duas maneiras fundamentalmente distintas. Uma denominada intuitiva, automática, natural, não verbal, narrativa e experiencial, e a outra analítica, deliberativa, verbal e racional. Sloman (1996), na mesma ordem, denominou o primeiro de sistema associativo, que se aprende por meio da similaridade e contiguidade adquirida na experiência pessoal, e o segundo de sistema baseado em regras, que se aprende pela linguagem, cultura e sistemas formais, ou seja, por manipulação simbólica. Stanovich (1999), em sua revisão sobre os modelos duais, agrupou os termos utilizados pelos teóricos para cada um dos dois sistemas, e os designou respectivamente como *Sistema 1*, acentuadamente inconsciente, holístico, rápido, sem relativa demanda da capacidade computacional mental, e *Sistema 2*, tipicamente um processo controlado pela inteligência analítica, lento e com relativa demanda da capacidade mental. A esse conjunto de estudos da forma de pensamento humano, a academia cunhou o termo “teorias de processos ou sistemas duais” (EVANS, 2008; FRANKISH, 2010). Evans & Stanovich

(2013), em resposta aos críticos das teorias duais, sugeriram que sejam adotados as nomenclaturas (processos) Tipo 1 e Tipo 2, porque embora a denominação de Stanovich (1999) - Sistema 1 e Sistema 2 – tenha se tornado popular, a ideia de “dois sistemas” parece ambígua. Segundo Evans & Stanovich (2013), ela pode ser utilizada como sinônimo para a hipótese de duas mentes, mas ir além dos dois tipos de processos. E também transparecer que se refere a um sistema singular, quando na realidade o cérebro tem um conjunto de subsistemas envolvidos no processo *Tipo 1*, tais como modular, habitual e automático (EVANS, 2008; STANOVICH, 2011).

Uma característica comum, identificada nos estudos empíricos das teorias duais, é a relação ortogonal entre o racional e o intuitivo, isto é, eles operam independentemente, mas com possibilidade de interação entre os dois construtos durante o processamento da informação. O trabalho de Epstein *et al.* (1996), por exemplo, partiu dos pressupostos teóricos estabelecidos pela *Cognitive-Experiential Self-Theory* (CEST), que são: o paralelismo e a possibilidade de interação entre os construtos racional e intuitivo, inversamente ou de forma ortogonal (ou independente). Ao final da pesquisa, eles confirmaram empiricamente a interação entre os construtos como uma operação independente de relação ortogonal. Pacini & Epstein (1999) revisaram e aprimoraram o estudo de Epstein *et al.* (1996), e os resultados levaram às mesmas conclusões da pesquisa original, assim como ocorreu com outros trabalhos independentes: Sadler-Smith (2004), Björklund & Bäckström (2008), Hodgkinson *et al.* (2009b); Akinci & Sadler-Smith (2013). Contudo as teorias duais têm um modelo tradicionalmente rival, a teoria unitária (AKINCI; SADLER-SMITH, 2013; HODGKINSON; SADLER-SMITH, 2003; SADLER-SMITH, 2011). Essa teoria propõe que a relação racional–intuitivo ocorra unidimensionalmente, o que significa um eixo contínuo com esses dois construtos nos extremos opostos. Porém os resultados empíricos baseados nesse modelo são inconsistentes com o próprio fundamento da teoria unitária, pois os resultados sugerem que os construtos racional e intuitivo se relacionam em mais de uma dimensão e de forma independente (HODGKINSON; SADLER-SMITH, 2003; HODGKINSON *et al.*, 2009b).

A relação entre teoria e construtos, ou a forma de medir o grau dessa relação ocorre por meio de escalas (DEVELLIS, 2017; ZELLER; CARMINES, 1980). No campo das teorias de cognição, uma das escalas mais difundidas é a MBTI (ARMSTRONG; COOLS; SADLER-SMITH, 2012; HODGKINSON; CLARKE, 2007; STERNBERG; GRIGORENKO, 2001). Essa escala está baseada na teoria multidimensional de Jung, que tipifica a personalidade das pessoas, combinando quatro processos mentais (sensação, intuição, pensamento e sentimento) e duas atitudes (extrovertido e introvertido). A ideia prática dos autores da escala foi estabelecer uma relação entre a personalidade (da pessoa) e o (tipo de) trabalho através de um questionário (MCCAULLEY; MARTIN, 1995). É uma escala aplicada em vários domínios. Segundo Armstrong, Cools & Sadler-Smith (2012), em uma revisão de literatura abrangendo o período de 1969 a 2009 (40 anos), na área de negócios e gerenciamento, o MBTI está presente em sete dos oito temas classificados pelos autores: vocacional e ocupacional, cultura nacional, trabalho em grupo e relações interpessoais, aprendizagem, tomada de decisão, criatividade, inovação e empreendedorismo, vendas e marketing e finalmente sistemas da informação e gerenciamento da informação. Entretanto as análises de Gardner & Martinko (1996) e Pettinger (2005), em estudos que utilizam essa metodologia, apontaram inconsistências nos resultados relativos à teoria de Jung. Basicamente os resultados das pesquisas empíricas não são consistentes com as dimensões estabelecidas a partir dos construtos levantados pela teoria.

Além da escala MBTI, a revisão de literatura de Armstrong, Cools & Sadler-Smith (2012)

destacou mais escalas. Os critérios básicos adotados por esses autores para selecionar os artigos e escalas foram: o potencial do artigo e a referência cruzada do autor, assim, dos 4.689 estudos permaneceram 328. Desse total, 24% dos estudos foram realizados na escala MBTI, 14% na CSI e 7% na REI. Foram citadas ainda as escalas *Kirton's Adaption-Innovation Inventory*-21% (KAI) e *Field Dependence-Independence*-10% (FDI). Contudo, essas duas últimas abordagens foram descartadas do presente artigo por não serem baseadas na teoria nos construtos racional e intuitivo (ARMSTRONG; COOLS; SADLER-SMITH, 2012). Dessa forma, a seguir, faz-se um paralelo da escala CSI e REI.

A escala CSI tem como construtos a análise e intuição, porém é baseada na teoria unitária, isto é, existe apenas uma dimensão, um eixo contínuo, onde nos polos extremos estão esses dois construtos (HODGKINSON; SADLER-SMITH, 2003; HODGKINSON *et al.*, 2009b). Segundo Cools & Van den Broeck (2007), os polos são tratados frequentemente como dicotômicos e desta forma, conforme Sadler-Smith (2004), impede que a pessoa assuma simultaneamente uma posição fraca ou forte para ambos os polos. Outras críticas vieram de Hodgkinson & Sadler (2003) e Hodgkinson *et al.* (2009b). Esses estudiosos demonstraram por pesquisa empírica, que a CSI está mais relacionada a uma teoria dual de construtos independentes do que uma teoria unitária-unidimensional como preconiza a teoria onde se baseia.

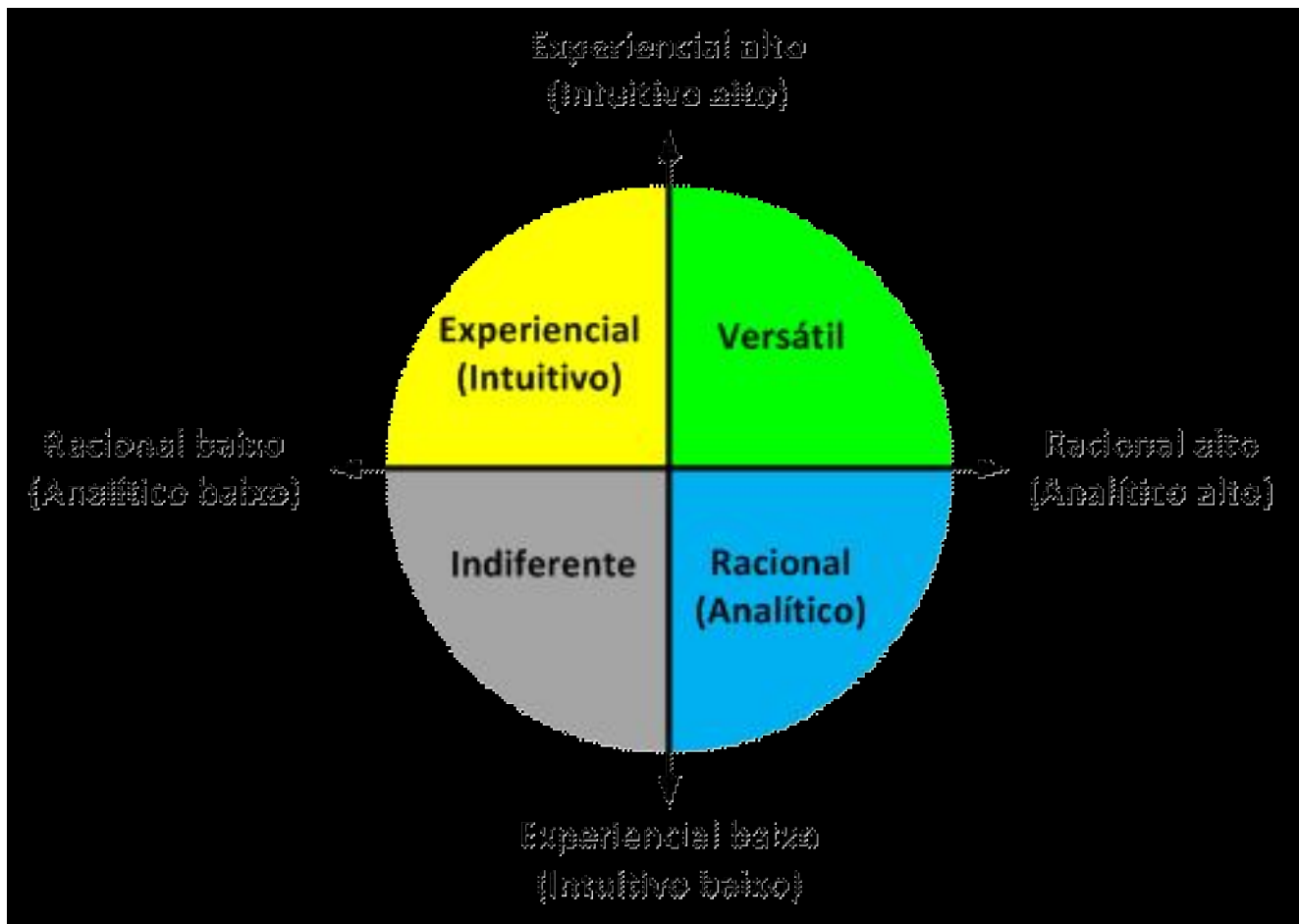
A escala REI tem como tradicional rival, a escala CSI (AKINCI; SADLER-SMITH, 2013, SADLER, 2011) e está fundamentada na CEST, uma teoria dual de construtos (racional e intuitivo) independentes de relação ortogonal e com interação entre eles (AKINCI; SADLER-SMITH, 2013; HODGKINSON; LANGAN-FOX; SADLER-SMITH, 2008; PACINI; EPSTEIN, 1999). O *Rational-Experiential Inventory* (REI) é um questionário produzido por Epstein *et al.*, 1996, com 31 assertivas divididas em duas escalas distintas aderente a base teórica dual CEST. Uma delas é a *Need for Cognition* (NFC) com 19 assertivas com o propósito de capturar o pensamento racional e outra *Faith in Intuition* (FI) com 12 assertivas para avaliar o grau de confiança nos próprios sentimentos e primeiras impressões como base para as decisões e ações. Posteriormente, Pacini & Epstein (1999) reformularam o questionário para 40 assertivas. Os autores entenderam que a escala anterior estava desbalanceada. Enquanto a escala NFC direcionava a maioria das assertivas para a propensão do indivíduo usar aquele sistema (o racional), a escala FI se concentrava na habilidade para usa-la (a intuição). Assim, um novo questionário procurou corrigir esses aspectos, ao criar as subescalas de propensão e habilidade para cada um dos construtos. Entretanto, os resultados empíricos mostraram aderência das subescalas apenas para a parte racional, ou seja, foi possível correlacionar independentemente propensão e habilidade quando utilizado o pensamento analítico, porém não foi possível diferencia-los para o pensamento experiencial². A despeito desses resultados, Pacini & Epstein (1999) certificaram-se empiricamente da melhora da escala REI para distinção dos construtos racional e experiencial.

De acordo com Akinci & Sadler-Smith (2013) as escalas produzidas pelas teorias duais, relacionadas aos construtos racional-intuitivo, tem aplicações práticas que incluem: a seleção e avaliação, adequação pessoa-organização, adequação pessoa-trabalho, orientação vocacional, composição e construção da equipe e treinamento e desenvolvimento. Isso é possível, segundo os autores, porque as escalas racional-intuitivo nesse modelo, são distintas e não trabalham em oposição, e sim simultaneamente, de acordo com a preferência cognitiva ou pela adequação à necessidade/

² Segundo Epstein (2010) o termo experiencial adotado por ele, abrange tanto o conceito intuitivo quanto heurístico.

tarefa. Por essa característica independente e ortogonal dos construtos racional-intuitivo dos modelos teóricos duais, quando aplicada um instrumento de medição, por exemplo, a escala REI, é possível categorizar o indivíduo conforme Figura 1.

Figura 1 – Categorização individual por estilo cognitivo



Fonte: Adaptado pelos autores de Akinci & Sadler-Smith (2013, p. 218) e Hodgkinson & Clarke (2007, p. 246).

As quatro características individuais atribuídas às categorizações da Figura 1, de acordo com Hodgkinson & Clarke (2007), são as seguintes: **experiential (racional baixo / intuitivo alto)** é aquela pessoa que se preocupa em enxergar o problema como um todo, mesmo à custa da perda de detalhes, e tem pouca ou nenhuma abordagem analítica. **Racional (racional alto / intuitivo baixo)** é aquele indivíduo altamente analítico, que se dedica aos detalhes dos dados disponíveis e realiza a decisão passo a passo. Porém se a quantidade de dados é grande e há restrição de tempo, pode enfrentar dificuldade. Além desses aspectos, tem pouca ou nenhuma intuição. **Versátil (racional alto / intuitivo alto)** é aquela pessoa que pode lidar com detalhes analiticamente, e também ignorar partes, quando necessário. Pode receber tarefas tanto de natureza racional quanto intuitiva. **Indiferente (racional baixo / intuitivo baixo)** é aquele indivíduo que nem é fortemente racional nem fortemente intuitivo. Não consegue formular uma visão estratégica, pois não consegue extrair detalhes ou visualizar o todo. São pessoas que dependem da opinião e sabedoria de outros, o que alivia o próprio processamento analítico e intuitivo.

A revisão de literatura de Armstrong, Cools & Sadler-Smith (2012) ressaltou a necessidade de aplicação da escala REI, tanto pela sua coerência e consistente base teórica, e também pela sua baixa disseminação. Por exemplo, na área de engenharia, as escalas mais usualmente aplicadas são MBTI, FDI e KAI, de acordo com o trabalho de Armstrong, Cools & Sadler-Smith (2012). Outra revisão de literatura, de Cools, Armstrong & Verbrigghe (2014), concentrada nas áreas de psicologia e gerenciamento, os autores analisaram 234 artigos no período de 1986 a 2010 (25 anos). Eles identificaram as escalas cognitivas aplicadas e recomendaram a utilização, entre outras, da escala REI, tanto para comprovar a evidência da independência dos construtos, como especificamente dar relevância na pesquisa no campo do gerenciamento, ao aproximar das ações do cotidiano de trabalho. Nesse sentido, Sadler-Smith & Burke-Smalley (2015) afirmaram que o último trabalho de pesquisa de referência sobre estilos cognitivos na área de gerenciamento foi de Agor (1986). Eles também sugeriram a aplicação da escala REI nas investigações vindouras.

A seguir serão abordados os pressupostos metodológicos do artigo.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adotada neste trabalho se configura como descritiva, por identificar a prevalência de um fenômeno (NEUMAN, 2014; YIN, 2014), transversal pela obtenção dos dados de pesquisa em momento único em relação às etapas de um empreendimento (e com abordagem quantitativa (BRYMAN; BELL, 2015; CRESWELL, 2014; NEUMAN, 2014), por meio de questionário para respostas na escala *Likert* de 5 pontos (PACINI; EPSTEIN, 1999).

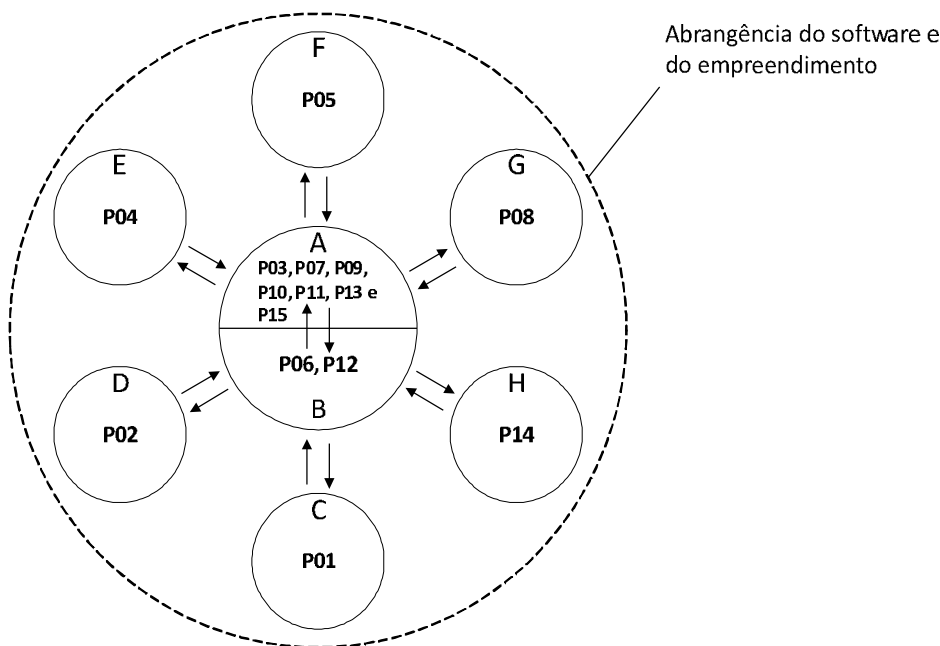
Inicialmente é necessário contextualizar o ambiente e os atores envolvidos na definição do objeto de análise. Aderente às solicitações de Armstrong, Cools & Sadler-Smith (2012), Cools, Armstrong & Verbrigghe (2014) e Sadler-Smith & Burke-Smalley (2015) foi escolhido um grupo de gestores envolvidos em um empreendimento de engenharia. O empreendimento em questão refere-se a um conjunto de atividades de período definido, isto é, temporário. Normalmente nesses casos, as empresas contratadas pelo cliente final compõem uma força-tarefa ou um time para a execução daquele determinado empreendimento, também com caráter temporário. Os colaboradores das empresas são escolhidos conforme disponibilidade e compatibilidade com as tarefas, e se necessário, contratados novos.

Especificamente nesse empreendimento de engenharia estavam envolvidas oito empresas: as projetistas (3), as fiscalizadoras (2), a fornecedora (1), a construtora (1) e o cliente final (1). As relações entre elas eram as seguintes (Figura 2): A empresa “A”, além de ter sido a responsável pela fiscalização geral de construção, também foi coordenadora / fiscalizadora, via empresa “B”, do projeto de engenharia desenvolvido pelas empresas “C”, “D” e “E”. A empresa “F” foi responsável pela construção e a empresa “G”, o cliente final. A empresa “H” atuou como fornecedor de um software de integração, isto é, para que todo o sistema documental de engenharia produzido, tramitasse entre os atores de forma sistêmica e controlada, foi adquirido pela empresa “A” da empresa “H”, um software de gestão de documentação de engenharia.

Os atores de P01 a P15, da Figura 2, são os representantes das respectivas empresas, que estiveram envolvidos ou na fase de aquisição, ou de desenvolvimento, ou de testes ou mesmo como usuários do software, durante toda a sua utilização no período de construção do empreendimento. Eles foram escolhidos primeiramente, porque estiveram diretamente ligados ou dependentes do software

e pela função que exerciam, pois poderiam interferir no andamento e resultado do empreendimento. Assim sendo, temos os seguintes participantes por nível hierárquico: quatro da baixa gerência (BGE), três da média gerência (MGE), oito da alta gerência (AGE), totalizando quinze participantes escolhidos por critério de conveniência e conhecimento dos representantes-chave pelo pesquisador (MARSHALL, 1996; YIN, 2014), em função da aglutinação natural de (oito) empresas que formaram um grupo para realizar um empreendimento comum (CRESWELL, 2014). Para Bryman & Bell (2015) representa uma oportunidade que poderia ser perdida, pelo próprio propósito temporário de formação do grupo, além disso, como alertou Sadler-Smith & Burke-Smalley (2015), há necessidade de pesquisas no campo de trabalho, efetivamente, por exemplo, para entender melhor o emprego da intuição

Figura 2 – Fluxo virtual de documentos de engenharia entre as empresas



Fonte: Elaborado pelos autores baseado no ambiente pesquisado.

Foi utilizado o questionário REI traduzido de Pacini & Epstein (1999) para a língua portuguesa. Ele contém quarenta assertivas divididas em duas subescalas. Vinte assertivas são relativas à subescala racional (NFC), como por exemplo: “Eu tento evitar situações que exigem pensar em profundidade sobre alguma coisa e Eu geralmente tenho razões claras, explicáveis para as minhas decisões”. Outras vinte assertivas referem-se à subescala intuitiva como: “Eu não tenho muito boa sensibilidade intuitiva e Eu tendo a seguir meu coração como uma guia para as minhas ações”. Conforme Pacini & Epstein (1999), cada item do questionário deve ser respondido pelo participante em uma escala *Likert* de cinco pontos discretos, ou seja, 1, 2, 3, 4 e 5; sendo que, o valor 1 corresponde ao “completamente falso” e o valor 5 ao “completamente verdadeiro”.

O questionário foi aplicado a cada um dos participantes P01 a P15 em momentos distintos, sem tempo pré-determinado para o total preenchimento, porém devendo ser preenchido em apenas um período. Nenhum dos participantes teve acesso prévio ao conteúdo e foram orientados a não comentar sobre o conteúdo com terceiros após a tarefa cumprida. Além disso, não tiveram conhecimento quem foram os demais pares escolhidos.

Uma vez computados os índices para as partes racional e intuitiva independentemente, conforme Pacini & Epstein (1999), foi adotado a análise de correspondência entre os construtos (HAIR *et al.* 2014). De acordo com esses autores, análise de correspondência consiste da tabulação cruzada entre as dimensões a serem analisadas, que pode ser representado espacialmente por meio de um mapa perceptual, como teorizado nos trabalhos de Akinci & Sadler-Smith (2013) e Hodgkinson & Clarke (2007).

4 RESULTADOS E ANÁLISE

Uma vez preenchidos os questionários, por cada um dos quinze participantes, as respostas foram computadas, conforme escala REI (PACINI; EPSTEIN, 1999), e os resultados estão compilados na Tabela 1.

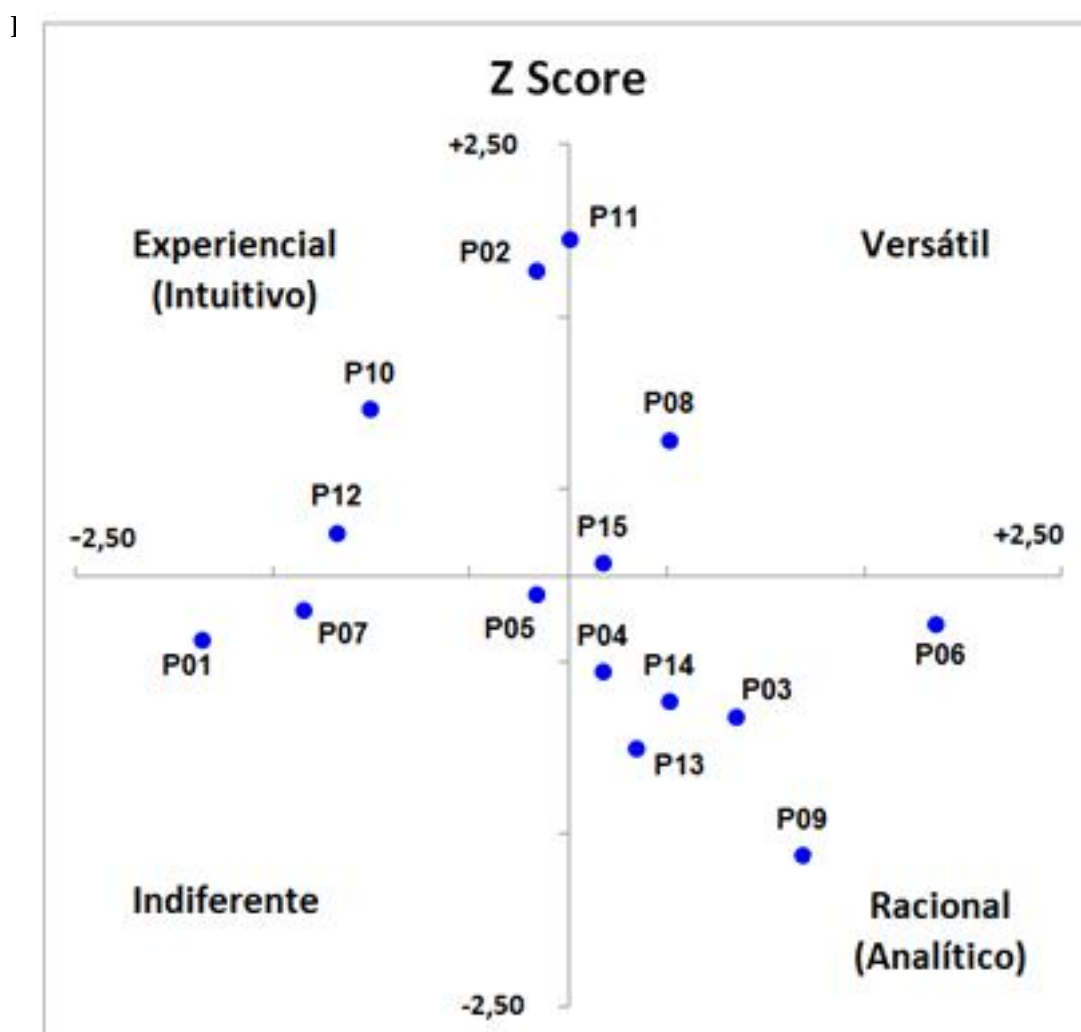
Segundo Carley & Frantz (2009), as organizações não tomam decisão e sim os indivíduos em nome delas. Por essa razão, segundo esses autores, a tomada de decisão organizacional está pautada na decisão individual. Portanto se as empresas de engenharia ou as pessoas que a compõem, pela própria natureza do trabalho, tendem a racionalizar a sua atividade (GAREL, 2013; SHENHAV, 2003), é mais provável que esses integrantes sejam mais racionais do que intuitivos. A Tabela 1 corrobora tal inferência, pois dos quinze participantes, apenas P02 e P11 são mais intuitivos do que racionais, ou seja, aproximadamente 90% dos participantes dessa amostragem são mais racionais do que intuitivos.

Participante	Estilo Cognitivo		Z – Score	
	Racional	Intuitivo	Racional	Intuitivo
P01	3,50	2,95	-1,85	-0,38
P02	4,00	4,15	-0,16	+1,76
P03	4,30	2,70	+0,86	-0,83
P04	4,10	2,85	+0,18	-0,56
P05	4,00	3,10	-0,16	-0,11
P06	4,60	3,00	+1,87	-0,29
P07	3,65	3,05	-1,34	-0,20
P08	4,20	3,60	+0,52	+0,78
P09	4,40	2,25	+1,19	-1,63
P10	3,75	3,70	-1,00	+0,96
P11	4,05	4,25	+0,01	+1,94
P12	3,70	3,30	-1,17	+0,24
P13	4,15	2,60	+0,35	-1,01
P14	4,20	2,75	+0,52	-0,74
P15	4,10	3,20	+0,18	+0,07
Média	4,05	3,16		
Desvio Padrão	0,30	0,56		

Fonte: Elaboração Própria.

Como destacado por Fletcher, Marks, & Hine (2012), que também utilizaram a escala REI, a coluna *Z-Score* permite que se verifique dentro da própria amostragem, o quanto mais ou menos racionais ou intuitivos entre os participantes daquele grupo. Por conseguinte, é possível estabelecer as categorizações conforme Akinci & Sadler-Smith (2013) e Hodgkinson & Clarke (2007). Essa representação está na Figura 3.

Serão preservadas as identificações diretas entre participantes e funções específicas, porém, a partir da Figura 3, é possível dizer que dentro da categoria **versátil**, os três participantes estão na AGE. Na categoria **racional** há três na AGE, um na MGE e dois na BGE. Na categoria **experiential** há um na AGE, outro na MGE e outro na BGE. E finalmente na categoria **indiferente** repete-se a mesma distribuição da categoria experiential. Essa configuração permite montar a Tabela 2 e correlacionar com os resultados na Tabela 1.



Fonte: Elaboração Própria.

Por meio da Tabela 1 – pontuação do questionário REI (PACINI; EPSTEIN, 1999) - verificou-se que há mais gestores racionais do que intuitivos, o mesmo ocorreu pela categorização de Akinci & Sadler-Smith (2013) e Hodgkinson & Clarke (2007), apresentada na Tabela 2. A amostra desse estudo mostra que a categoria racional (40%) é o dobro de qualquer das outras três (20%) categorias. Assim, os resultados espelhados nas duas tabelas 1 e 2 parecem indicar que, ser mais

racional é o perfil ideal ou necessário às pessoas que integram as empresas ou times de engenharia. Porém, de acordo Böhle, Heidling & Schoper (2016), projetos são essencialmente limitados em tempo assim como uma fonte de incertezas, e nessas circunstâncias a utilização da intuição para as decisões tem melhor desempenho do que o pensamento analítico conforme pesquisas empíricas. Foi, por exemplo, o que Agor (1986) comprovou após testar mais de dois mil gestores das mais diversas áreas como negócios, governamental, educacional, militar e saúde. A pesquisa de Burke & Miller (1999) em áreas assemelhadas também chegou à mesma conclusão, da mesma forma que Leybourne & Sadler-Smith (2006) por meio de uma associação de gerenciamento de projetos. A esses se juntam os trabalhos de Dane & Pratt (2007, 2009), Hodgkinson *et al.* (2009a), Dayan & Di Benedetto (2011) e Elbanna (2015).

Tabela 2 – Categorização cognitiva por função

Categoria	Nível hierárquico			Total	%
	AGE	MGE	BGE		
Versátil	3	0	0	3	20
Racional	3	1	2	6	40
Experiencial	1	1	1	3	20
Indiferente	1	1	1	3	20
Total	8	3	4	15	100
%	53	20	27	100	

Fonte: Elaboração Própria.

A Tabela 2 mostra que, 53% da amostra desse estudo encontra-se na AGE. Isso indica uma representação significativa daqueles atores envolvidos nas decisões de última instância, que se pressupõem as estratégicas. Os demais agentes (47%), subdivididos na média e baixa gerência são tão necessários quanto, pois segundo Floyd & Wooldridge (1997) e Wooldridge, Schmid & Floyd (2008), esses gerentes e gestores podem influenciar as decisões estratégicas e mudanças organizacionais no sentido de torna-las efetivas ou não. Essa estratificação reforça as recomendações de Marshall (1996) & Yin (2014) para a escolha dessa amostragem.

Assim como o modo analítico, a intuição também está presente como estilo cognitivo em todos os participantes dessa amostra. Contudo, seis participantes (P02, P08, P10, P11, P12, P15) ou 40% da amostra estão acima da média em intuição, segundo a coluna Z-Score da Tabela 1 (ou Figura 3). Ao fazer a correspondência desse grupo com a Figura 2, nota-se que 50% deles (P10, P11 e P15) são colaboradores da empresa “A”, aquela responsável pela catalisação, coordenação e gerenciamento de todas as ações para o empreendimento se realizar. É um indício que a empresa-chave estava preparada para lidar com os tipos de problemas inerentes à situação – limitação de tempo e incertezas (ARTINGER *et al.*, 2015; KHATRI; NG, 2000; SALAS; ROSEN; DIAZGRANADOS, 2010).

Três questões emergem, quando comparado os participantes da categoria versátil (P08, P11, P15) – Figura 3 - com os seis participantes mais racionais (P03, P06, P09, P08, P13, P14) e os seis mais intuitivos (P02, P08, P10, P11, P12, P15) – Tabela 1. A primeira, P08, que aparece em ambos os grupos, ocorreu provavelmente pela pontuação alta de mesmo grau tanto em racionalidade como intuição. A segunda, a escolha dos grupos dos mais racionais e mais intuitivos automaticamente excluiu P01, P04, P05 e P07, com exceção de P04, os demais fazem parte da categoria indiferente, o que referenda a escolha dos seis mais racionais e mais intuitivos. A terceira, o grupo dos versáteis está presente integralmente no grupo dos mais intuitivos e não nos mais racionais. Essa constatação sugere que, para atingir a versatilidade, o caminho inicia-se na tendência do indivíduo de ser mais intuitivo do que mais racional. Evidências parecem apontar nesse sentido. Para Klein (2004) os gestores utilizam a intuição noventa por cento das vezes para lidar em situações difíceis ou até mais para aquelas rotineiras. Muito embora, o próprio Klein (2004) também preconize, assim como outros autores e as teorias duais, que essa utilização depende do acúmulo de experiência ou tempo, o que gera um aparente paradoxo em relação ao aprendizado formalizado, isto é, o indivíduo poderia absorver mais rapidamente pelo conhecimento explícito de normas, guias, manuais, procedimentos. Contudo, de acordo com Pretz (2008), o ser humano no dia a dia assimila mais pelo aprendizado informal, pela experiência do que aquele formal, deliberado. E essa é a mesma conclusão de Ramazani & Jergeas (2015) e Savelsbergh, Havermans & Storm (2016), especificamente na área de gerenciamento de projetos.

Desde Agor (1986) a Savelsbergh, Havermans & Storm (2016) há uma demonstração da superioridade da intuição sobre o pensamento analítico, sob determinadas condições, entretanto, outra conclusão desses trabalhos é que a natureza dos diversos tipos de tomadas de decisão, que permeiam o mundo real, das simples às estratégicas, exigirá dos decisores uma transição de estilos cognitivos (do racional para intuitivo e vice-versa), ou que os grupos de decisão tenham um mix desses estilos de cognição, enfim, que os decisores ou o grupo de decisão “sejam versáteis”. A revisão de literatura de Philips *et al.*, (2016) que são resumidamente 89 amostras estatisticamente significativas de 17.704 participantes, concluiu que há uma forte relação entre o estilo cognitivo e a qualidade da decisão, ou seja, os melhores resultados ocorrem quando a natureza das tarefas e o estilo de cognição são compatíveis. Em suma, seja do ponto de vista individual ou de grupo, para conseguir decisões efetivas, o objetivo é escolher indivíduos ou compor grupos, tanto quanto possível, que se enquadrem na categoria versátil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a avaliar o estilo cognitivo individual de gerentes e gestores de empresas distintas que compuseram um time de engenharia para realizar um empreendimento. Para tal utilizou a escala REI (*Rational-Experiential Inventory*) – questionário que estabelece a preferência cognitiva individual entre racional e intuitivo. O objeto de análise atendeu aos apelos da academia para disseminação da escala REI, pela sua robustez teórica e empírica, e atingiu uma área pouco explorada, a área de gerenciamento de projetos. Os resultados apontaram inicialmente para gerentes e gestores de engenharia mais racionais, porém ao avaliá-los pela categorização de estilos cognitivos, a equipe de engenharia, nesse estudo de caso, mostrou-se um mix entre racional e intuitivo, como recomendam as pesquisas empíricas, isto é, equipes versáteis. Assim, conhecer o estilo cognitivo individual ou

modo de pensamento individual permite adequar equipe de acordo com a tarefa a ser executada, o que implica em melhores tomadas de decisões para as organizações.

Como contribuições acadêmicas a despeito da existência de um corpo de conhecimento estruturado, profissional e prático, útil para o gerenciamento de projetos, este estudo demonstrou a necessidade de uma adequação do conhecimento teórico-prático dos decisores consoante com as teorias, o que contribui para o próprio corpo de gerenciamento de projetos (SADLER-SMITH; BURKE-SMALLEY, 2015). Tal constatação foi possível pela utilização, neste trabalho, de dois aspectos fundamentais para a pesquisa de prática gerencial. O primeiro, estar próximo ou dentro do ambiente específico de decisão, no caso um projeto de engenharia real com decisores de empresas distintas, e o mesmo foco, contribuir para a conclusão do projeto. Segundo, ao confrontar a compreensão dos decisores com as teorias, evitou-se a preocupação de que as “melhores práticas” profissionais continuem direcionando o corpo de conhecimento do gerenciamento de projetos em detrimento às teorias.

A utilização da escala REI a escala REI (*Rational-Experiential Inventory*) (PACINI; EPSTEIN, 1999) também se mostrou adequada para este projeto visto que permite aferir as percepções dos gestores sobre o processo de tomada de decisão.

Basicamente esse artigo tem duas limitações: é um único caso e o tamanho da amostra em si. Sendo que, a segunda limitação está intrinsecamente relacionada à primeira em função do caso disponibilizado e analisado. Assim sendo, futuras pesquisas poderiam diminuir ou eliminar essas fragilidades, se múltiplos casos puderem ser avaliados com a mesma metodologia. O tamanho da amostragem aumentaria em função da própria análise de múltiplos projetos.

Pesquisas futuras também poderiam incorporar a avaliação dos gerentes e gestores de engenharia sobre quais fatores estão envolvidos nas tomadas de decisão durante os empreendimentos, qual a visão e impacto da racionalidade e intuição nessas tomadas de decisão, assim como das incertezas e riscos. Assim como correlacionar a composição dos estilos de cognição com os resultados de seus empreendimentos. Por fim, sugere-se complementar este estudo com abordagens qualitativas para aprofundar os resultados aqui obtidos.

REFERÊNCIAS

- AGOR, W. H. The logic of intuition: How top executives make important decisions. **Organizational Dynamics**, v. 14, n. 3, p. 5-18, 1986.
- AKINCI, C.; SADLER-SMITH, E. Assessing individual differences in experiential (intuitive) and rational (analytical) cognitive styles. **International Journal of Selection and Assessment**, v. 21, n. 2, p. 211-221, 2013.
- ARMSTRONG, S. J.; COOLS, E.; SADLER-SMITH, E. Role of cognitive styles in business and management: Reviewing 40 years of research. **International Journal of Management Reviews**, v. 14, n. 3, p. 238-262, 2012.
- ARTINGER, F.; PETERSEN, M.; GIGERENZER, G.; WEIBLER, J. Heuristics as adaptive decision strategies in management. **Journal of Organizational Behavior**, v. 36, n.1, p. S33-S52, 2015.
- BJÖRKLUND, F.; BÄCKSTRÖM, M. Individual differences in processing styles: validity of the Rational–Experiential Inventory. **Scandinavian Journal of Psychology**, v. 49, n. 5, p. 439-446, 2008.
- BÖHLE, F.; HEIDLING, E.; SCHOPER, Y. A new orientation to deal with uncertainty in projects. **International Journal of Project Management**, v. 34, n. 7, p. 1384-1392, 2016.
- BRYMAN, A.; BELL, E. **Business research methods**. 4th ed. Oxford: University Press, 2015.
- BURKE, L. A.; MILLER, M. K. Taking the mystery out of intuitive decision-making. **The Academy of Management Executive**, v. 13, n. 4, p. 91-99, 1999.
- CARLEY, K. M.; FRANTZ, T. L. Modeling organizational and individual decision making. In: SAGE, Andrew. P.; ROUSE, William. B. (Eds.) **Handbook of systems engineering and management**. 2nd ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2009. p. 723-762.
- CHAIKEN, S.; TROPE, Y. (Eds.). **Dual-process theories in social psychology**. New York: Guilford Press, 1999.
- COOLS, E.; ARMSTRONG, S. J.; VERBRIGGHE, J. Methodological practices in cognitive style research: Insights and recommendations from the field of business and psychology. **European Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 23, n. 4, p. 627-641, 2014.
- COOLS, E.; VAN DEN BROECK, H. Development and validation of the Cognitive Style Indicator. **The Journal of Psychology**, v. 141, n. 4, p. 359-387, 2007.
- CRESWELL, J. W. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

DANE, E.; PRATT, M. G. Exploring intuition and its role in managerial decision making. **Academy of Management Review**, v. 32, n. 1, p. 33-54, 2007.

DANE, E.; PRATT, M. G. Conceptualizing and measuring intuition: a review of recent trends. In: HODGKINSON, G. P.; FORD, J. K. (Eds.) **International review of industrial and organizational psychology**. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009. v. 24, p. 1-40.

DAYAN, M.; DI BENEDETTO, C. A. Team intuition as a continuum construct and new product creativity: The role of environmental turbulence, team experience, and stress. **Research Policy**, v. 40, n. 2, p. 276-286, 2011.

DEVELLIS, R. F. **Scale development: theory and applications**. 4th ed. London: Sage publications, 2017. (Applied social research methods series, v. 26).

ELBANNA, S. Intuition in project management and missing links: Analyzing the predicating effects of environment and the mediating role of reflexivity. **International Journal of Project Management**, v. 33, n. 6, p. 1236-1248, 2015.

EPSTEIN, S. Integration of the cognitive and the psychodynamic unconscious. **American Psychologist**, v. 49, n. 8, p. 709-724, 1994.

_____. Demystifying intuition: What it is, what it does, and how it does it. **Psychological Inquiry**, v. 21, n. 4, p. 295-312, 2010.

EPSTEIN, S.; PACINI, R.; DENES-RAJ, V.; HEIER, H. Individual differences in intuitive–experiential and analytical–rational thinking styles. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 71, n. 2, p. 390-405, 1996.

EVANS, J. St. B. T. Dual-processing accounts of reasoning, judgment, and social cognition. **Annual Review Psychology**, v. 59, p. 255-278, 2008.

EVANS, J. St. B. T.; STANOVICH, K. E. Dual-process theories of higher cognition: Advancing the debate. **Perspectives on Psychological Science**, v. 8, n. 3, p. 223-241, 2013.

FLETCHER, J. M.; MARKS, A. D. G.; HINE, D. W. Latent profile analysis of working memory capacity and thinking styles in adults and adolescents. **Journal of Research in Personality**, v. 46, n. 1, p. 40-48, 2012.

FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management's strategic influence and organizational performance. **Journal of Management Studies**, v. 34, n. 3, p. 465-485, 1997.

FRANKISH, K. Dual-process and dual-system theories of reasoning. **Philosophy Compass**, v. 5, n. 10, p. 914-926, 2010.

GARDNER, W. L.; MARTINKO, M. J. Using the Myers-Briggs Type Indicator to study managers: A literature review. **Journal of Management**, v. 22, n. 1, p. 45-83, 1996.

GAREL, G. A history of project management models: From pre-models to the standard models. **International Journal of Project Management**, v. 31, n. 5, p. 663-669, 2013.

HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E. **Multivariate data analysis**. 7th ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

HODGKINSON, G. P.; CLARKE, I. Conceptual note: Exploring the cognitive significance of organizational strategizing: A dual-process framework and research agenda. **Human Relations**, v. 60, n. 1, p. 243-255, 2007.

HODGKINSON, G. P.; LANGAN-FOX, J.; SADLER-SMITH, E. Intuition: A fundamental bridging construct in the behavioural sciences. **British Journal of Psychology**, v. 99, n. 1, p. 1-27, 2008.

HODGKINSON, G. P.; SADLER-SMITH, E. Complex or unitary? A critique and empirical re-assessment of the Allinson-Hayes Cognitive Style Index. **Journal of Occupational and Organizational Psychology**, v. 76, n. 2, p. 243-268, 2003.

HODGKINSON, G. P.; SADLER-SMITH, E.; BURKE, L. A.; CLAXTON, G.; SPARROW, P. R. Intuition in organizations: Implications for strategic management. **Long Range Planning**, v. 42, n. 3, p. 277-297, 2009a.

HODGKINSON, G. P.; SADLER-SMITH, E.; SINCLAIR, M.; ASHKANASY, N. M. More than meets the eye? Intuition and analysis revisited. **Personality and Individual Differences**, v. 47, n. 4, p. 342-346, 2009b.

KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KAHNEMAN, D.; FREDERICK, S. Representativeness revisited: Attribute substitution in intuitive judgment. In: GILOVICH, T.; GRIFFIN, D.; KAHNEMAN, D. (Eds.) **Heuristics and biases**: the psychology of intuitive judgment. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 49-81.

KHATRI, N.; NG, H. A. The role of intuition in strategic decision-making. **Human Relations**, v. 53, n. 1, p. 57-86, 2000.

KLEIN, G. **The power of intuition**: How to use your gut feelings to make better decisions at work. New York: Currency-Doubleday, 2004.

LEYBOURNE, S.; SADLER-SMITH, E. The role of intuition and improvisation in project management. **International Journal of Project Management**, v. 24, n. 6, p. 483-492, 2006.

- MARSHALL, M. N. Sampling for qualitative research. **Family Practice**, v. 13, n. 6, p. 522-526, 1996.
- MCCAULLEY, M. H.; MARTIN, C. R. Career assessment and the Myers-Briggs type indicator. **Journal of Career Assessment**, v. 3, n. 2, p. 219-239, 1995.
- NEUMAN, W. L. **Social research methods: qualitative and quantitative approaches**. 7th ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.
- PACINI, R.; EPSTEIN, S. The relation of rational and experiential information processing styles to personality, basic beliefs, and the ratio-bias phenomenon. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 76, n. 6, p. 972-987, 1999.
- PRETZ, J. E. Intuition versus analysis: Strategy and experience in complex everyday problem solving. **Memory & Cognition**, v. 36, n. 3, p. 554-566, 2008.
- RAMAZANI, J.; JERGEAS, G. Project managers and the journey from good to great: The benefits of investment in project management training and education. **International Journal of Project Management**, v. 33, n. 1, p. 41-52, 2015.
- SADLER-SMITH, E. Cognitive style and the management of small and medium-sized enterprises. **Organization Studies**, v. 25, n. 2, p. 155-181, 2004.
- _____. The intuitive style: Relationships with local/global and verbal/visual styles, gender, and superstitious reasoning. **Learning and Individual Differences**, v. 21, n. 3, p. 263-270, 2011.
- SADLER-SMITH, E.; BURKE-SMALLEY, L. A. What do we really understand about how managers make important decisions? **Organizational Dynamics**, v. 44, n. 1, p. 9-16, 2015.
- SALAS, E.; ROSEN, M. A.; DIAZGRANADOS, D. Expertise-based intuition and decision making in organizations. **Journal of Management**, v. 36, n. 4, p. 941-973, 2010.
- SAVELSBERGH, C. M. J. H.; HAVERMANS, L. A.; STORM, P. Development paths of project managers: What and how do project managers learn from their experiences? **International Journal of Project Management**, v. 34, n. 4, p. 559-569, 2016.
- SHENHAV, Y. The historical and epistemological foundations of organization theory: fusing sociological theory with engineering discourse. In: TSOUKAS, Haridimos; KNUDSEN, Christian (Eds.). **The Oxford handbook of organization theory**. New York: Oxford University Press, 2003. p. 183-209.
- SLOMAN, S. A. The empirical case for two systems of reasoning. **Psychological Bulletin**, v. 119, n. 1, p. 3-22, 1996.

STANOVICH, K. E. **Who is rational? Studies of individual differences in reasoning**. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 1999.

_____. **Rationality and the reflective mind**. New York: Oxford University Press, 2011.

STERNBERG, R. J.; GRIGORENKO, E. L. A capsule history of theory and research on styles. In: STERNBERG, R. J.; ZHANG, L. (Eds.). **Perspectives on thinking, learning, and cognitive styles**. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2001. p. 1-21.

WOOLDRIDGE, B.; SCHMID, T.; FLOYD, S. W. The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research. **Journal of Management**, v. 34, n. 6, p. 1190-1221, 2008.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. 5th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

ZELLER, R. A.; CARMINES, E. G. **Measurement in the social sciences: the link between theory and data**. New York: Cambridge University Press, 1980.

ESPAÇO, TERRITÓRIO E LUGAR: revisão da literatura dos estudos em gestão social sobre formação sócio-espacial

SPACE, TERRITORY AND PLACE: literature review on social management studies regarding socio-spatial formation

Luís Fernando Silva Andrade¹

Valderí de Castro Alcântara²

Florence Rodrigues Pereira³

José Roberto Pereira⁴

RESUMO

Objetiva-se neste artigo compreender o uso de conceitos centrais de formação sócio-espacial nos estudos de gestão social. Na fundamentação teórica realizou-se reflexões acerca da gestão social e formação sócio-espacial (com destaque para território, espaço e lugar). Quanto aos procedimentos metodológicos, foi realizada uma revisão integrativa na base de periódicos SPELL e em edições especiais dos periódicos 'Cadernos EBAPE.BR' e 'Organizações Rurais & Agroindustriais' que resultou em 29 artigos após filtros de adequação e aderência, foram analisados no *software NVivo 10*. Os resultados indicam que, ainda o campo de gestão social tenha avançado nas pesquisas sobre os Territórios da Cidadania, a formação sócio-espacial ainda permanece como uma lacuna no campo. As categorias centrais sobre formação sócio-espacial (território; espaço social e lugar), estão em sua grande maioria, pouco exploradas ou sub-teorizadas, assim como os principais autores que tratam de formação sócio-espacial. Destaca-se a aplicação do conceito de espaço de Milton Santos e as contribuições desse autor para o campo da Gestão Social.

Palavras-chave: Gestão Social. Território. Espaço. Lugar. Revisão Integrativa.

ABSTRACT

This article aims to understand the use of central concepts of socio-spatial formation in the social management studies. In theoretical foundation we conducted reflections on social management and socio-spatial formation (especially territory, space and place). The methodological procedures were

¹ Mestre em Administração - PPGA-UFLA. E-mail: andradelfs@gmail.com

² Mestre em Administração - PPGA-UFLA. E-mail: valderidecastroalcantara@gmail.com>

³ Bacharel em Direito. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). E-mail: florencedireito@yahoo.com.br>

⁴ Doutor e Sociologia. Professor - Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras (DAE/UFLA). E-mail: jrobertopereira@gmail.com

performed in an integrative review in SPELL periodic basis and in special issues of journals 'Cadernos EBAPE.BR' and "Rural & Agroindustrial Organizations" which resulted in 29 articles after adequacy and adherence filters, analyzed in NVivo 10 software. We note that, although the social management field has advanced in research on the Territories of Citizenship, socio-spatial formation still remains a gap in the field. The central categories of socio-spatial formation (territory, social space and place), are for the most part, unexplored or under-theorized. as well as the main authors who deal with socio-spatial formation. It is worth mentioning the application of Milton Santos's concept of space and the contributions of this author to the field of Social Management.

Keywords: Social management. Territory. Space. Place. Integrative review.

1 INTRODUÇÃO

A gestão social enquanto processo gerencial dialógico compartilhado e pautado no bem comum (TENÓRIO, 1998, 2005), guarda estreita relação com o enfoque territorial do desenvolvimento (PEREIRA *et al.*, 2011; FISCHER, 2012). Com isso a questão do território parece ser um tema emergente no campo da gestão social (ZANI; TENÓRIO, 2011, 2014; FISCHER, 2012, IIZUKA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2011). Para além dessa constatação, almejamos neste artigo problematizar a formação sócio-espacial enquanto teoria relevante para a gestão social com enfoque territorial, buscando evidenciar como a literatura atual de gestão social trata conceitos como espaço, território e lugar.

Indaga-se neste artigo: como a formação sócio-espacial e seus conceitos centrais são 'apropriados' pelos estudos de Gestão Social? Para responder tal questão, temos como objetivo compreender o uso de conceitos centrais de formação sócio-espacial nos estudos de Gestão Social. Especificamente, busca-se identificar e problematizar o uso de autores e categorias centrais das teorias de formação (a) sócio-espacial; e (b) identificar as características centrais da produção científica em gestão social que trata de formação sócio-espacial.

Justifica-se a realização do presente trabalho tendo em vista que nenhuma sistematização da produção em gestão social e território foi realizada até o momento, e, além disso, a revisão integrativa realizada contribui na identificação de lacunas no que se refere a relação entre gestão social e as teorias de formação sócio-espacial. Cabe ainda destacarmos que a fundamentação teórica em formação sócio-espacial pode fornecer um 'norte' para pesquisadores que desconhecem a área e desejam aprofundar seu conhecimento.

Este artigo contempla, além desta (1) introdução, uma (2) fundamentação teórica dividida entre gestão social e formação sócio-espacial; (3) os procedimentos metodológicos empregados; (4) os resultados e discussões. Por fim, são apresentadas as (5) considerações finais do artigo, nas quais destacamos as limitações e possibilidades de novas pesquisas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Gestão social

O contexto teórico da origem dos estudos em gestão social na década de 1990 destaca-se pela busca de formas alternativas e mais democráticas de gestão e de conhecimentos sobre a gestão em detrimento das teorias organizacionais ‘tradicionais’ (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; ALCÂNTARA, 2015). Para Tenório (2013, p. 2) “são vários os elementos que animam este repto, entre os quais destacamos que, à semelhança de outras, a sociedade brasileira, desde os anos 1990, e inspirada na Constituição de 1988, tem exigido mudanças no modo como a sua relação ocorre com o Estado e o mercado” (TENÓRIO, 2013, p. 2). Na busca disso, “existe um movimento de pesquisadores no país que desde a década de 1990 vem se debruçando sobre esta temática” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 682). No caso brasileiro, Tenório (2013) relata que a ideia era tirar a gestão ‘da mão de tecnocratas’ em prol de uma visão democrática ampla:

Falamos do social quando desejamos falar daquilo que é “concernente à sociedade” [...] Fazemos referência à possibilidade de uma atitude gerencial compartilhada entre os diversos atores, quer no interior das organizações (dirigentes e funcionários), quer entre organizações (poder público, mercado e sociedade civil), na qual o processo de tomada de decisão deve ser compartilhado em direção ao bem comum, ao bem-estar da sociedade [...] (TENÓRIO, 2013, p. 15-16).

Hoje é possível inferir que “a Gestão Social não é uma narrativa uniforme e homogênea” (JUSTEN; MORETTO NETO; GARRIDO, 2014a, p. 240). A Figura 1 apresenta alguns conceitos centrais no campo.

Quadro 1: Diversidade de conceitos de gestão social.

Conceitos de Gestão Social	Conceito	Referência
“[...] um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”.		Tenório (1998, p. 16)
“[...] modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele (tradicional) do mercado e do Estado [...]”.		França Filho (2003, p. 4)
“[...] gestão social como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais)”.		Tenório (2005, p. 102)
“[...] um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo”.		Gondim, Fischer & Melo (2006, p. 7)
“[...] gestão que produza os bens públicos e reproduza os valores sociais que permitam o florescimento deste espaço articulado pelo TS [terceiro setor]”		Cabral (2008, 25)
“[...] um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação”.		Cançado (2011, p. 205)

“Pode-se concluir que a gestão do desenvolvimento social é um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social”.	Fischer (2012, p. 118)
“[...] tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência, como pressuposto e na emancipação enquanto fim último”.	Cançado, Tenório & Pereira (2011, p. 697)
“[...] ação gerencial dialógica própria da sociedade, do interesse público não estatal e voltado para o bem comum”.	Cançado, Pereira & Tenório (2013, p. 17).
“A gestão social é um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder. Prevalece a lógica humanitária, do interesse público e social em detrimento dos interesses privados, individuais e monetário”.	Araújo (2014, p. 88).

Fonte: Adaptado de Garcia (2016, p. 62).

Apesar da diversidade de conceitos e temas, Cançado, Pereira & Tenório (2015) sistematizaram categorias teóricas centrais da gestão social, a saber: democracia deliberativa, dialogicidade, emancipação, esfera pública, interesse bem compreendido, intersubjetividade, racionalidade, solidariedade e sustentabilidade – as categorias interorganizações e comunidades de prática presentes na primeira edição do livro (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013) passaram a ser consideradas como modos de organização e não categorias teóricas centrais na edição de 2015 (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). Os autores delimitam a gestão social como: “um processo dialético de organização social próprio da esfera pública fundado no interesse bem compreendido e que tem por finalidade a emancipação” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 178).

Também diante dos diversos autores e perspectivas do campo, Peres Jr. & Pereira (2014) identificaram quatro abordagens: abordagem crítica frankfurtiana⁵, abordagem da gestão do desenvolvimento social interorganizacional⁶, abordagem da administração pública societal⁷ e abordagem puquiana⁸.

1. corrente derivada da teoria crítica frankfurtiana, na qual se destacam os trabalhos de Fernando Guilherme Tenório, da EBAPE/FGV e de Genauto Carvalho de França Filho, da Universidade Federal da Bahia (UFBA); [...] 2. aquela baseada na noção de gestão do desenvolvimento social conduzido por interorganizações, desenvolvida pela Prof.^a Tânia Maria Diederichs Fischer, coordenadora do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS), da Universidade Federal da Bahia (UFBA); [...] 3. abordagem centrada nos conceitos de administração pública societal, de Ana Paula Paes de Paula (UFMG); [...] 4. abordagem puquiana, que recebe esse nome tendo em vista a origem e/ou local de atuação de seus autores – a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) –, na qual se destacam os textos de Ladislau Dowbor e os livros *Gestão social: uma questão em debate* (RICO; RAICHELLIS, 1999) e *Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o Terceiro Setor* (CAVALCANTI; NOGUEIRA, 2006). (PERES JÚNIOR; PEREIRA, 2014, p. 226).

⁵ Ligada ao referencial habermasiano e a contraposição entre gestão social e estratégica realizada por F. G. Tenório.

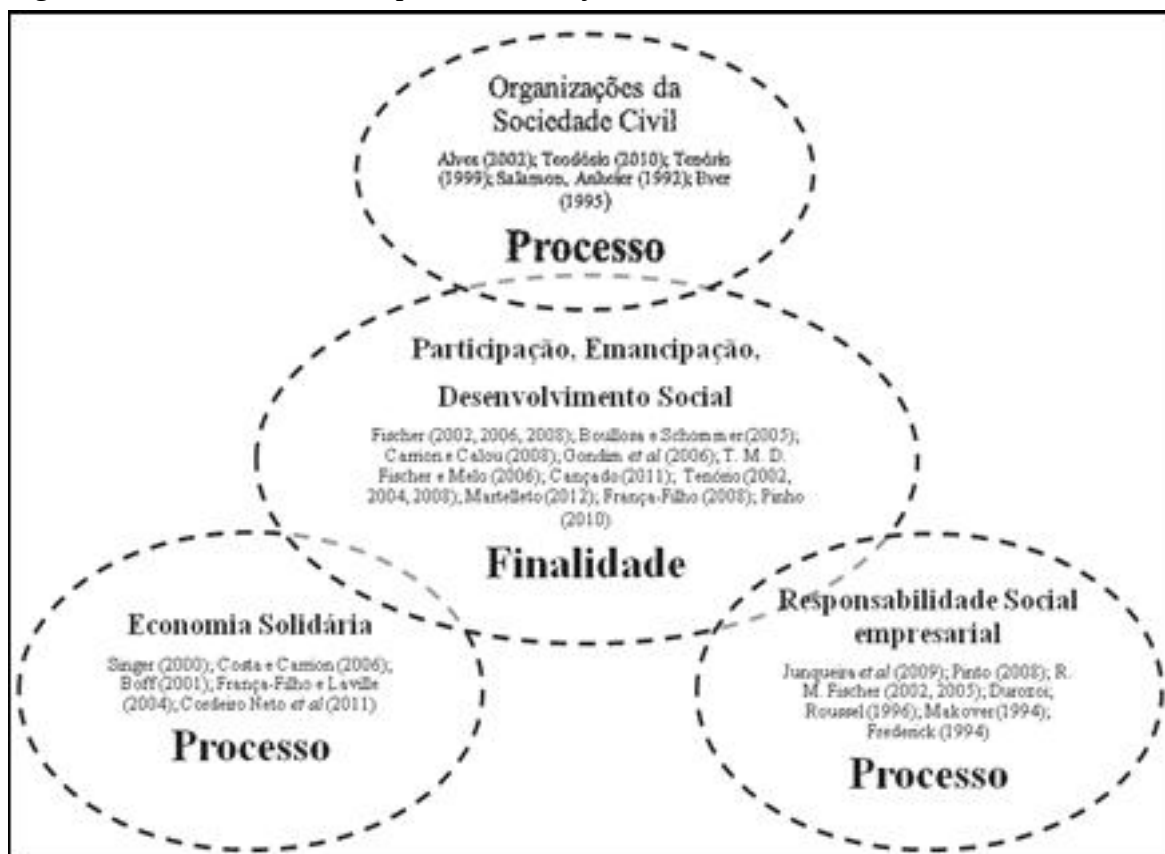
⁶ Destaque para os textos de T. Fischer (2012) sobre desenvolvimento e interorganizações.

⁷ Relacionada ao modelo societal de Paes de Paula.

⁸ Ênfase em debates sobre terceiro setor, ONGs e avaliação.

Recentemente, Guerra & Teodósio (2015) apresentaram que a gestão social se forma como um campo híbrido de processos de gestão heterogêneos (Figura 2). Segundo os autores, a figura destaca “uma sobreposição dos temas que expressam a Gestão Social a fim de contemplar a integração conceitual existente entre eles” (GUERRA; TEODÓSIO, 2015, p. 50). Além disso, o fim (finalidade) comum da gestão social estaria presente nos conceitos de participação, emancipação e desenvolvimento social. Guerra & Teodósio (2015) destacam com ênfase a noção de que a gestão social é formada por múltiplos saberes.

Figura 2 - Gestão Social: Campo em construção, temas em evidência.



Fonte: Guerra & Teodósio (2015, p. 50).

Por sua vez, Alcântara *et al.* (2015) sintetizaram os diversos *locus* da gestão social presentes na literatura a partir das abordagens delineadas por Peres Junior & Pereira (2014). Este estudo revelou uma diversidade de *locus* da gestão social: sociedade civil, terceiro setor; qualquer sistema; esferas públicas; espaços públicos; espaço intermediário; conselhos gestores; experiências participativas; movimentos sociais; ONGs; parcerias trissetoriais; territórios; interorganizações e espaços locais (ALCÂNTARA, 2015; ALCÂNTARA *et al.*, 2015). Dessa forma, ‘território’ aparece como um dos *locus* da gestão social – portanto, também categoria teórico-empírica. Adiante, a categoria ‘território’ é mais explorada pela abordagem do desenvolvimento social interorganizacional e recentemente por atores da abordagem frankfurtiana como Zani (2011) & Tenório (2014). Todavia, como notamos, *a priori*, nos parece que ela ainda é uma categoria (com seus diversos conceitos) pouco estudada teoricamente e empiricamente.

Não possuindo foco na categoria território, Alcântara *et al.* (2015, p. 8) apenas indicam pesquisas que investiguem “se as práticas desenvolvidas nestes espaços são gerenciais dialógicas

e em que medida contribuem para um desenvolvimento social”. Por sua vez, Fischer (2012 p. 114; grifo nosso) destaca a importância da concepção de território ao colocar que a gestão social “não é a gestão de processos descontextualizados, mas sim ancorados **territorialmente**” e Zani & Tenório (2014) indicam que um território envolve atores locais como empresários, associações civis, agentes públicos e outros. A citação também destaca a relevância do território:

[...] a construção de uma iniciativa num determinado **território** é permeada por diversos fatos, diálogos e eventos inesperados e não lineares [...]. Nesse contexto, emerge a cidadania deliberativa como um conceito teórico apropriado, pois a busca por alternativas de solução às demandas locais ocorre por meio do efetivo exercício de direitos e deveres dos atores em seus **territórios** (IIZUKA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2011, p. 1602. grifo nosso).

Percebemos inicialmente que território aparece em alguns trabalhos no âmbito da gestão social, no entanto, não existe sistematização e compreensão de como o campo aborda o conceito e suas vertentes (em sentido amplo da formação sócio-espacial). Assim, buscamos nesse artigo explorar a questão da formação sócio-espacial, dada a própria demanda declarada de autores do campo por novas perspectivas de pesquisas empíricas e teóricas (CANÇADO, 2011; ALCÂNTARA, 2015; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

2.2 Formação sócio-espacial: espaço, território e lugar

O conceito de território pode fornecer importantes subsídios para se ‘pensar’ não apenas a intervenção estatal em seus diferentes níveis, especialmente para o município, mas também para ação de atores envolvidos em relações sócio-espaciais que buscam espaços de atuação e representação para interesses coletivos e públicos. Primeiramente, o conceito de território pode orientar o entendimento dos processos de ordenação territorial, assim como a realização de análises da mediação de conflitos entre diferentes atores que demandam diferentes usos para o espaço social e disputam poder nos territórios.

Diferentes autores tratam de formação sócio-espacial, dentre eles, destacam-se Henri Lefebvre, David Harvey, Manuel Castells, Gilles Deleuze & Felix Guatarri. No Brasil, a obra de Milton Santos traz discussão aprofundada sobre o tema. De forma alguma esgotando as especificidades e conceitos de cada um desses autores, buscamos a seguir traçar uma diferenciação entre os conceitos centrais utilizados neste estudo, de forma a posteriormente clarear seu uso nos estudos em gestão social.

Espaço traz concepções diferenciadas e hoje não pode ser dissociado das perspectivas materiais e sociais. Gomes (2009) indica que o espaço é uma categoria ontológica tão central quanto o capital e o trabalho. Haesbaert (2005), por sua vez, menciona que diferentes autores conceituaram e refletiram sobre o espaço, entre eles Milton Santos (2014), com ampla produção sobre espaço social e urbanização. Santos (2014) conceituou espaço como um meio técnico-científico-informacional (que já foi um meio geográfico natural e posteriormente técnico), evidenciando assim a importância da ciência e das técnicas na modificação do meio geográfico, além do aumento do fluxo comunicacional e da quantidade de informações presentes em cada espaço. Em uma de suas últimas obras, “*A Natureza do Espaço*”, Santos (2014) resgata conceitos anteriores e faz uma nova sistematização, do espaço social como um conjunto indissociável de sistemas de ações e sistemas de objetos, destacando a intensa mobilidade dos capitais e a influência das técnicas e da globalização.

Segundo Haesbaert (2008), Felix Guatarri, por sua vez, interpreta o espaço como constrangimento ao indicar a interferência de elementos territoriais de ordem natural ou social. Em uma perspectiva filosófica, Guatarri & Guilles Deleuze são os autores que mais refletiram sobre o território. Michel Foucault também realiza um tratamento especial em sua microfísica do poder e na noção e manutenção de uma ordem de poder, sem deixar de lado a rede de poderes periféricos em relação ao poder centralizado (HAESBAERT, 2008).

Outro autor essencial para se pensar a formação sócio-espacial é Henri Lefebvre, cujos estudos iniciais tratavam da questão do espaço rural e de sua reforma, para posteriormente tratar da urbanização e da industrialização, o direito a cidade e a revolução urbana. Em sua obra *“Production of Space”*, Lefebvre (1991) trata da complexidade e da amplitude do conceito de ‘espaço social’, destacando a visão simplificadora que destaca apenas uma face desse espaço, como espaço geométrico ou físico. O espaço para Lefebvre (2001), desde seus primeiros estudos sobre o tema, é um lugar de consumo no qual também ocorre o consumo de lugar, com valores de uso e de troca. Além disso, é um produto, uma mercadoria que pode ser vendida e parcelada, mas também é uma obra, com ‘valor de uso’, assim como é produtor e produzido por relações de produção e de reprodução em um sistema capitalista. Apesar de associado às relações de produção, o espaço não é apenas material, daí a importância da concepção triádica de espaço de Lefebvre (1991): práticas espaciais, representações de espaço e espaços de representação, vinculados a diferentes níveis ou camadas, impossíveis de serem totalmente separadas; assim o espaço social pode ser ao mesmo tempo ‘espaço percebido’, ‘espaço concebido’ e ‘espaço vivido’.

Antes de tratar do conceito de território, cabe destacar as diferenças entre espaço e território. As principais distinções estão relacionadas à generalização/especificidade, assim como o papel dos sujeitos. Haesbaert (2008), por exemplo, se utilizou das formulações de Lefebvre (1991) sobre apropriação e dominação dos espaços para discutir os territórios. Haesbaert destaca que embora Lefebvre (1991) se refira a espaço e não a território, ele não se refere a um espaço genérico nem a um espaço natural, mas sim a um espaço produzido socialmente, um espaço processo.

Dessa forma, Souza (2005) & Haesbaert (2008) trazem as diferenças e a relação entre espaço e território, que no senso comum são tidos como sinônimos. Concomitantemente, Souza (2005) destaca que território é confundido com o recorte específico de Estado-nação: o território nacional. Saquet (2009) considera que, embora exista uma relação de unidade entre os dois conceitos, estes correspondem a diferentes níveis e processos sócio-espaciais da vida cotidiana e são dois conceitos diferentes do pensamento científico. Se o espaço social é um conceito múltiplo e multifacetado, o território é uma de suas faces.

Gomes (2009) explica que a distinção entre espaço e território reside no fato que o espaço social se refere a uma forma difusa e genérica, enquanto que no território, a identificação dos sujeitos que exercem o poder é fundamental, uma vez que indica como é produzido e controlado o território, além de limitações e constrangimentos impostos a outros sujeitos e das possibilidades de diferenciar territórios. Para Saquet (2009), o espaço é indispensável para se pensar a apropriação e a produção do território.

Souza (2009), por sua vez, evidencia que o território não tem apenas caráter político, mas também cultural e econômico, mesmo que o que define o território em primeiro lugar é o poder. O território não é apenas o substrato material, é antes de tudo um espaço definido e delimitado por relações de poder. Assim, as características geoecológicas não são a questão central e sim a

compreensão da gênese de um território ou interesse por tomá-lo ou mantê-lo, ou seja, quem e como domina ou influencia – o território é um campo-força: relações de poder espacialmente delimitadas, as quais operam sobre um substrato social (SOUZA, 2009).

Gomes (2009) conceitua ‘territorializar’ como o movimento de um agente no ato de presidir a lógica de distribuição dos objetos sobre uma superfície e de, simultaneamente, controlar as práticas sociais que ali ocorrem. Desta lógica, o território pode ser considerado, segundo Gomes (2009), parte da extensão do conceito de espaço, mobilizada como elemento decisivo para o estabelecimento de um poder, não podendo ser ignorado o fato que o exercício de controle gera expropriação de regras de acesso e circulação. Gomes (2009) ainda apresenta o conceito de territorialidade, visto como conjunto de estratégias de ação utilizadas para estabelecer, manter ou reforçar o poder exercido, traduzido em inclusões e exclusões. Diferente de Haesbaert (2005), Gomes (2009) não vincula a ideia de apropriação aos territórios, por entender que o imaginário, uso e sentimentos baseiam a apropriação, sem que afete o controle exercido no território.

E também importante o conceito de território traduzido por Saquet (2009), para ele a territorialidade efetiva-se em distintas escalas espaciais e varia no tempo por meio de relações de poder. Seguindo as considerações de Haesbaert (2005), Saquet (2009) compreende a territorialidade como mediação simbólica, cognitiva e prática que a materialidade dos lugares exercita nas ações sociais, para enfim chegar ao entendimento de territorialidade como valorização das condições e recursos potenciais de contextos territoriais em processo de desenvolvimento, sendo, portanto, um fenômeno social intimamente ligado a cada lugar. Dessa forma, ela corresponde, para Saquet (2009), ao poder exercido, extrapolando a dimensão política e envolvendo relações econômicas e culturais.

Das distinções propostas, resta ainda destacar brevemente a diferença entre ‘território’ e ‘lugar’. Onuma & Misoczky (2012), baseadas em Souza (2009), indicam que o poder se coloca em primeiro plano no conceito de território, enquanto o conceito de ‘lugar’ relaciona-se a identidades, intersubjetividades e trocas simbólicas na construção de sentidos e imagem, numa perspectiva de espacialidade vivida, próxima do conceito de espaço vivido de Lefebvre (1991). Percebe-se que existe uma diversidade de conceitos de formação sócio-espacial que traz temas complementares à discussão sobre espaço, território e lugar.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Figueiredo (1990) traz que as revisões de literatura cumprem dois importantes papéis: integram o desenvolvimento da ciência, num papel histórico e fornecem a pesquisadores, estudantes e profissionais da área informações sobre o desenvolvimento de certo tema, servindo de meio de atualização. Sampaio & Mancini (2007) apresentam as revisões sistemáticas como aquelas metódicas e passíveis de reprodução.

A revisão integrativa, enquanto tipo de revisão sistemática possibilita a análise conjunta de literatura teórica e empírica. Para Botelho, Cunha & Macedo (2011) a revisão integrativa pode englobar a revisão de métodos, teorias e/ou estudos empíricos, podendo ser quantitativa ou qualitativa. Assim, esta revisão se define como uma revisão integrativa e a sucessão de etapas adotadas está presente na Figura 3(e descritas a seguir).

Quadro 2- Procedimentos de pesquisa.

Etapa		Descrição
1	Identificação do tema e pergunta	(a) gestão social e formação sócio-espacial (b) como a formação sócio-espacial e seus conceitos centrais são “apropriados” pelos estudos de gestão social?
2	Pesquisa por artigos e critérios de seleção	(a) seleção de edições relacionadas ao tema e pesquisa na base de periódicos SPELL; (b) aplicação do filtro 1 – remoção de artigos duplicados; (c) aplicação do filtro 2 – remoção dos artigos não aderentes à proposta da pesquisa.
3	Sistematização e verificação da base criada	a) Tabulação dos artigos no <i>Microsoft Excel</i> (título; autores; periódico; QUALIS dos periódicos; ano; palavras-chave; temas relacionados; estado; país; ocorrência de categorias centrais; autores do debate sobre formação sócio-espacial; adjetivações de espaço; referência completa, etc); (b) criação de pasta com artigos completos em ‘pdf’ para análise no <i>software NVivo 10</i> .
4	Análise descritiva	(a) lista de artigos; publicações por ano; estratos dos periódicos; autores principais;
5	Análise integrativa	(a) busca por categorias de análise (território; território de cidadania; espaço social; lugar e outras); (b) análise das ocorrências e dos usos dos conceitos.
6	Discussões e considerações	(a) discussão dos resultados, identificação de lacunas e possibilidades de pesquisas futuras.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Botelho, Cunha & Macedo (2011).

Para montar a base de artigos a serem analisados foram escolhidas primeiramente edições específicas de periódicos que versam sobre o tema abordado: primeiramente, uma edição do periódico Cadernos EBAPE.BR⁹ – edição com 11 artigos voltados para a gestão social (“Gestão Social: Ensino, Pesquisa e Prática”) e com vários artigos sobre o enfoque territorial. Também foi escolhida a edição especial de 2014 do periódico Organizações Rurais & Agroindustriais (8 artigos), que tratava justamente da conciliação da gestão social e territórios (“Gestão Social e Territórios Rurais”). Complementarmente, foi feita uma pesquisa na base de artigos *Scientific Periodicals Eletronic Library* – SPELL pelas palavras “gestão social” e “território” no título e resumo de artigos – foram encontrado por este procedimento 24 artigos.

Portanto, a busca resultou em 43 artigos. Primeiramente foi verificada a presença de artigos duplicados entre as edições dos periódicos e os artigos encontrados na SPELL, restando 41 artigos. O segundo filtro utilizado foi a aderência dos artigos à proposta de discussão conjunta dos conceitos de gestão social e de formação sócio-espacial, para verificar essa exigência, foi feita a leitura dos resumos e referenciais teóricos dos 41 artigos. Após isso, restaram 29 artigos.

Em seguida foi feita a tabulação dos artigos no *Microsoft Excel*, com as seguintes informações sobre cada artigo: título; autores; periódico; Qualis do periódico; ano de publicação; palavras-chave; tema central dos artigos; classificação dos artigos em empírico, teórico-empírico ou revisão; caso fossem teóricos-empíricos, ainda eram preenchidas informações sobre o local em que foi feita a pesquisa (cidade, território, estado e país), além do *design* da pesquisa (qualitativa, quantitativa ou ambos). Para todos os artigos também foi verificada a presença das categorias ‘território’, ‘território da

⁹ v.9, n.3, 2011.

cidadania’, ‘espaço social’ e ‘lugar’. Ainda nessa tabulação foi considerada a presença de adjetivações de ‘espaço’ como ‘espaço público’ e ‘espaço social’. Especificamente, foi analisado se os textos faziam referência a autores como Henri Lefebvre, Milton Santos, David Harvey, Manuel Castells, Gilles Deleuze & Felix Guatarri – centrais para as discussões envolvendo espaço, lugar e território em uma perspectiva crítica da formação sócio-espacial.

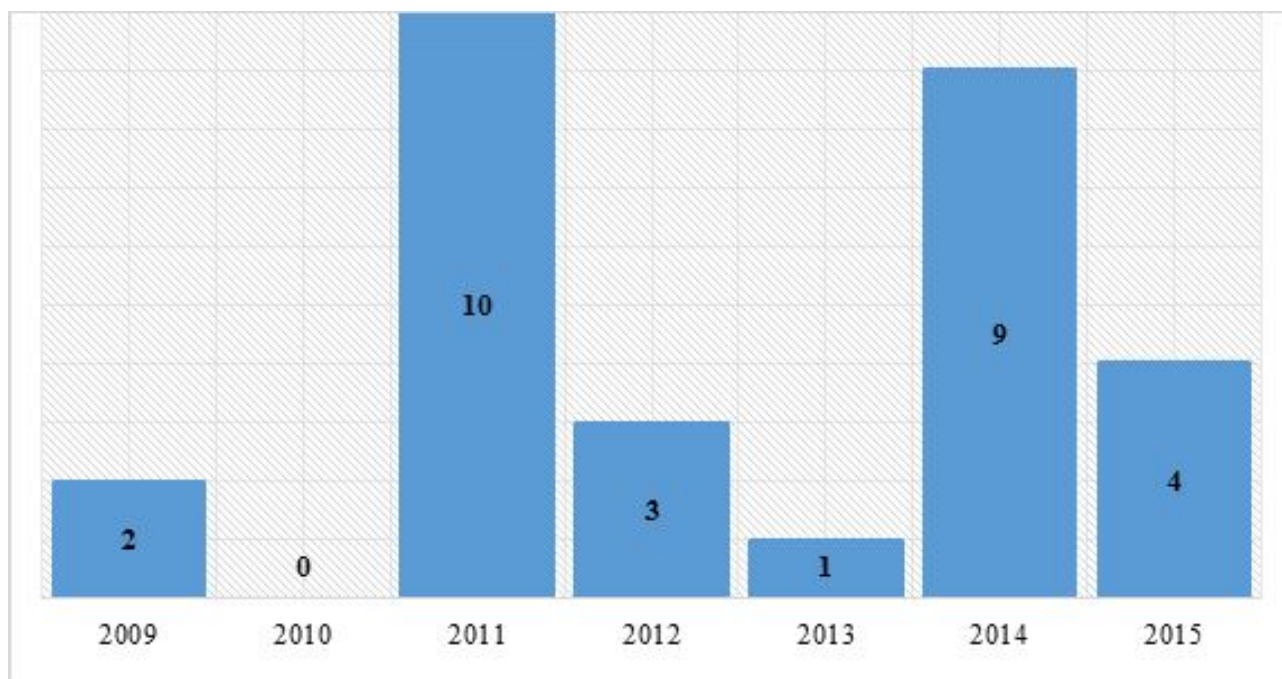
Essa tabulação inicial serviu de base para a análise descritiva cujos resultados são apresentados no primeiro tópico dos resultados. Concomitantemente, os textos completos dos 29 artigos foram salvos para leitura completa e análise de conteúdo feita por meio do *software NVivo 10* (versão *freetrial*). Mais do que simplesmente gerar frequências e médias, a análise de conteúdo feita no *NVivo 10* serviu de norte para uma segunda leitura dos textos focada nas categorias de análise. Por fim, apresentamos a discussão dos resultados, identificação de lacunas e possibilidades de pesquisas futuras.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Análise descritiva

Conforme já descrito foram analisados 29 artigos que tratam de gestão social e temas correlatos à formação sócio-espacial. Iniciamos pela distribuição temporal (Figura 4).

Figura 4 - Número de artigos publicados por ano.



Fonte: Dados de pesquisa.

Observamos inicialmente que os primeiros artigos encontrados são de 2009 e depois disso os próximos foram publicados 2 anos depois, em 2011. Isso indica que a temática da formação sócio-espacial na gestão social pode ser considerada um tema emergente dado especialmente que o artigo seminal que de alguma forma inaugura o campo é de 1998 – “Gestão social: uma perspectiva conceitual” de Tenório (1998) publicado na Revista de Administração Pública. Isto é, dentro da nossa busca (delimitação em revistas), somente em 10 anos depois que a questão do território começou a ser discutida pelo campo da gestão social.

Constatamos também que excluindo as edições especiais o número de publicações é baixo – que destacam a questão da formação sócio-espacial, mesmo que com relativo crescimento nos últimos anos. A seguir, apresentamos algumas características dos 29 artigos.

Quadro 3- Descrição dos artigos selecionados.

Título	Períod.	Autor - ano
Desenvolvimento local e a construção de uma nova territorialidade: a implantação do Programa Territórios da Cidadania no Norte Pioneiro do Paraná	CGPC	Lopes & Kerbauy (2009)
Formação Histórica, Ações e Potencial da Gestão Social no APL de Turismo em Visconde de Mauá RJ/MG	AM	Villela & Maia (2009)
Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010	Ebape	Allebrandt <i>et al.</i> (2011)
A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri cearense	Ebape	Gianella & Callou (2011)
Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida – São Paulo	Ebape	Iizuka, Gonçalves-Dias & Aguerre (2011)
Economía solidaria, cooperativismo y descentralización: la gestión social puesta en práctica	Ebape	Monje-Reyes (2011)
Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais	Ebape	Moretto Neto, Garrido & Justen (2011)
Gestão social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais	Ebape	Pereira <i>et al.</i> (2011)
Desenvolvimento local e estratégia de pequenos empreendimentos agroindustriais – a lógica da cooperação e do associativismo: o Pacto Fonte Nova	Ebape	Sausen, Patias & Allebrandt (2011)
Desenvolvimento territorial sustentável e desafios postos por megaempreendimentos: o caso do município de Itaguaí - RJ	Ebape	Santana, Guedes & Villela (2011)
Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ	Ebape	Zani & Tenório (2011)
A gestão social no contexto do programa territórios da cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco - RS.	APGS	Oliveira <i>et al.</i> (2011)
A Gestão Social no Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul	DQ	Deckert, Allebrandt & Sausen (2012)
Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial	APGS	Freitas, Freitas & Dias (2012)
APLs e Desenvolvimento Territorial: um Estudo sobre o Programa Território da Cidadania Norte do Rio de Janeiro	DQ	Kronemberger, Villela & Zani (2012)
A efetividade da cidadania no programa territórios da cidadania: um estudo de caso do noroeste colonial do rio grande do sul	AOS	Deckert & Allebrandt (2013)
Comunicação e informação no programa territórios da cidadania: o caso do território da cidadania noroeste colonial	OR&A	Benson & Allebrandt (2014)
Do monólogo ao diálogo: o potencial emancipatório do programa território da cidadania meio-oeste contestado revisitado à luz da gestão social	OR&A	Justen, Moretto Neto & Garrido (2014b)

Desenvolvimento territorial rural com gestão social: um estudo exploratório entre Brasil e Argentina	OR&A	Kronemberger & Guedes (2014)
A universidade como espaço territorial de inovação: o papel da extensão universitária no incentivo às práticas inovadoras de gestão	OR&A	Mauerberg Jr. <i>et al</i> (2014)
O turismo rural e as reconfigurações territoriais em questão: a força da identidade cultural para o desenvolvimento nas montanhas capixabas	OR&A	Nascimento <i>et al.</i> (2014)
Habilidades sociais e mobilização para o desenvolvimento rural no território da serra catarinense	OR&A	Ribeiro & Andion (2014)
Perspectivas da agropecuária do município de Itaguaí face a megaprojetos em implementação no local	OR&A	Villela, Costa & Cançado (2014)
Desenvolvimento territorial sustentável: estudo comparativo de indicadores do sistema de gestão estratégica em territórios rurais do Rio Grande do Norte	Recadm	Cardoso <i>et al.</i> (2014)
Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ	O&S	Zani & Tenório (2014)
Gestão social e desenvolvimento territorial: um olhar a partir do processo de governança dos colegiados territoriais brasileiros	RCA	Dias & Paiva (2015)
Dialogismo e reflexividade: uma análise da contribuição dos centros e programas de estudos de gestão social no Brasil	RCA	Guerra & Teodósio (2015)
A fragilidade da atuação dos conselhos comunitários na condução do plano diretor de Itaguaí-RJ: uma situação de alerta ao desenvolvimento sustentável	RCA	Macedo <i>et al.</i> (2015)
Gestão social nos territórios da cidadania: um estudo de caso no território do meio-oeste do contestado	RCA	Pacheco, Moretto Neto & Silva (2015)
Legenda (apenas para fins de organização na figura): RCA: Revista de Ciências da Administração; O&S: Organizações & Sociedade; CGPC: Cadernos Gestão Pública e Cidadania; AM: Revista ADM.MADE; Ebape: Cadernos EBAPE.BR; APGS: Administração Pública e Gestão Social; OR&A: Organizações Rurais & Agroindustriais; Recadm: Revista Eletrônica de Ciência Administrativa; AOS: Amazônia, Organizações e Sustentabilidade; DQ: Desenvolvimento em Questão.		

Fonte: Elaboração *Própria*.

Dada a natureza do conjunto de artigos selecionados, a concentração no número de artigos em 2011 (edição Cadernos EBAPE.BR – 9 artigos) e 2014 (edição Organizações Rurais & Agroindustriais – 7 artigos) se torna coerente com as chamadas da revista. A Revista de Ciências da Administração está em terceira posição com 4 artigos – em decorrência da edição especial “Gestão Social: teoria e prática”. Quanto ao Qualis CAPES (divulgado em 2016) dos periódicos nas quais os artigos foram publicados observamos a presença de periódicos A2 e B1, denotando relevância do tema em periódicos com boa classificação – conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Quantidade de artigos por periódico e Qualis

Periódico	N. Artigos	Porcent.	Qualis
Cadernos EBAPE.BR	9	31,0	A2
Organizações Rurais & Agroindustriais	7	24,1	B2
Revista de Ciências da Administração	4	13,8	B2
Administração Pública e Gestão Social – APGS	2	6,9	B1
Desenvolvimento em Questão	2	6,9	B2
Cadernos Gestão Pública e Cidadania	1	3,4	B2
Revista ADM.MADE	1	3,4	B2
Amazônia, Organizações e Sustentabilidade – AOS	1	3,4	B3
Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)	1	3,4	B1
Revista Organizações & Sociedade – O&S	1	3,4	A2
Total	29	100%	

Fonte: Dados de pesquisa.

Quanto aos autores mais profícuos, Allebrandt (6 artigos), Villela (5 artigos) e Sausen (4 artigos) se destacam, com uma forte rede de coautoria entre Allebrandt & Sausen, ambos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Também é importante destacar a divisão entre artigos teóricos e artigos empíricos, dos 29 artigos analisados, 27 são empíricos e apenas 2 teóricos – os artigos teóricos, entretanto, não avançam em uma discussão conceitual sobre formação sócio-espacial. Observamos que 24 dos trabalhos analisados tem *design* qualitativo, 1 quantitativo e 2 quantitativo e qualitativo, predominando estudos de caso com coleta de dados por meio de entrevistas e pesquisa documental.

4.2 Espaço, território e lugar nos estudos da gestão social

A Tabela 2 reúne as frequências de palavras (palavras mais citadas nos artigos) dos artigos realizada por meio do NVivo, com destaque para ‘desenvolvimento’, ‘social’, ‘gestão’, ‘território’ e ‘territorial’. Percebemos palavras que oferecem direcionamentos sobre a ênfase dada no campo como desenvolvimento, cidadania, programa, políticas, atores, local, sociais, rural, participação, dentre outras.

Tabela 2 – As vinte palavras mais citadas nos artigos.

Palavra	Contagem	Palavra	Contagem
Desenvolvimento	2298	Atores	780
Social	2250	Local	759
Gestão	1793	Sociais	747
Território	1142	Sociedade	716
Territorial	1012	Rural	655
Cidadania	972	Participação	641
Programa	885	Ações	620
Processo	858	Municípios	557
Políticas	829	Públicas	528
Territórios	813	Estado	514

Fonte: Dados de pesquisa.

A Figura 6, semelhantemente, apresenta de forma ilustrativa uma “nuvem de palavras” para as palavras-chave dos artigos. Pela nuvem destacamos que as palavras ‘social’ e ‘gestão’ referentes principalmente à ‘gestão social’; ‘cidadania’ e ‘deliberativa’ referente à ‘cidadania deliberativa’. Outras palavras referentes a ‘políticas públicas’, ‘territórios’, ‘territorial’ e ‘participação’ são as que apresentam maior frequência. Especialmente, cidadania deliberativa aparece como perspectiva teórica e também metodológica com bastante recorrência nos estudos selecionados.

Figura 6 – Nuvem de palavras-chave (25 palavras mais frequentes).



Fonte: Elaboração Própria.

Percebemos que a única categoria de análise delimitadas na metodologia presente entre as vinte palavras mais citadas (e também palavras-chave) é território, com uma frequência de 1142 ocorrências, aparecendo em 28 dos 29 artigos. Apesar do alto número de ocorrências, ‘território’ pode ser considerado uma categoria periférica, uma vez que é citada *em passant* na maioria das vezes, sem um refinamento ou reflexão teórica. Alguns poucos textos, no entanto, trouxeram importantes reflexões e direcionamentos, por exemplo, Santana, Guedes & Villela (2011, p. 852), ao citarem Pires & Pedlowski, destacam que os megaempreendimentos “também implicam no aumento das tensões e conflitos sociais, visto que geram uma inevitável disputa por territórios por agentes que operam a partir de diferentes escalas espaciais, e municiados de diferentes níveis de poder político e econômico”. Dessa forma, os autores evidenciam as diversas ordens presentes no espaço social, que são externalidades que influenciam a produção e reprodução das relações sociais e do próprio espaço social (SANTOS, 2014).

Gianella & Callou (2011, p. 85), ao discutirem a complexidade da noção de território, indicam que o conceito “extrapola os limites disciplinares para se colocar como conceito denso, capaz de impulsionar análise (conhecimento necessário às políticas) e ação (mobilização social rumo à construção de cenários futuros) no espaço da inter e transdisciplinariedade”. Apoiando-se em Zapata, Amorim & Arns apud Gianella & Callou (2011, p. 805-806) indicam que “território é um espaço

socialmente organizado. Território significa espaço e fluxos, ou seja, lugares e pessoas interagindo”, relacionada a uma identidade histórica e cultural. Os autores ainda trazem relevante reflexão a partir do pensamento de Milton Santos, indicando que conceitos são impregnados de vida social e experiências culturais, dessa forma o território não é uma abstração:

Assim, não faz sentido falar de Território abstrato e sim de “Território em uso” (SANTOS, 2005), onde se faz necessário reconhecer e considerar a densa rede de relações cruzadas entre as múltiplas dimensões que se tecem dentro deste conceito: das materiais, físicas e geográficas, às sociais, políticas, de poder, de fluxos informacionais, de costumes, de culturas. Todas estas, imbricadas em processos circulares de influência e condicionamento recíproco, são implicitamente ou explicitamente aludidas quando recorremos ao conceito de Território (GIANELLA; CALLOU, 2011, p. 806).

Outro autor referenciado no campo de estudos de gestão social e enfoque territorial é Abramovay e sua utilização do conceito de capital social. Villela, Costa & Cançado (2014), trazem a percepção do autor sobre o referido conceito:

O conceito de território é resultante dos modos de como a sociedade se organiza para usar os sistemas naturais que apoia sua reprodução. Este conceito, segundo Abramovay (2013), contribui para o abandono das noções restritamente setoriais da atividade agrícola, impede a confusão entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico, contribui para entender o jogo dos atores locais e seus mecanismos de governo, das limitações entre os avanços sociais e ecológicos. O território passa a ser considerado pelo seu capital social, ou seja, pelo conhecimento coletivo existente, que explica em muitos aspectos pelos quais uma região se desenvolve e outra não (VILLELA; COSTA; CANÇADO, 2014, p. 212).

Percebemos ainda, pela Tabela 2, que desenvolvimento (seja ele local, territorial, sustentável, etc.) é um conceito muito importante para os estudos de gestão social e de territórios, aparecendo como ponto central do enfoque territorial da gestão social (VILLELA, COSTA; CANÇADO, 2014).

Espaço social é também categoria periférica, cabe aqui destacar que muitos dos estudos encontrados trazem uma perspectiva de espaço mais alinhado a espaço público e à cidadania deliberativa – de onde buscam embasamento em autores como Jürgen Habermas e no próprio campo nos trabalhos de Tenório (1998, 2005). Espaço social teve apenas 8 ocorrências distribuídas entre 5 artigos, para uma média de 0,75 ocorrências por artigos. De forma semelhante, o conceito ‘lugar’ não é aprofundado nos artigos analisados.

A última categoria de análise é ‘territórios de cidadania’, conforme destacado por Pereira *et al.* (2011, p.740), “territórios da cidadania constituem-se em um esforço do governo federal brasileiro em planejar o desenvolvimento do país de modo a reduzir as desigualdades regionais, em uma perspectiva de sustentabilidade e de promoção da cidadania”. Os territórios da cidadania aparecem como possibilidades de desenvolvimento e de maior participação na tomada de decisões, seja por reformarem as dinâmicas participativas, seja por destacarem a capacidade transformativa daqueles que vivem em determinado território.

No que tange aos autores centrais dos estudos sobre território, espaço e lugar, Lopes & Kerbaux (2009), ao tratarem do desenvolvimento local, citam Manuel Castells e sua problematização

das cidades como atores políticos como uma das vertentes dessa concepção de desenvolvimento, em que os municípios devem se articular com as outras escalas e integrar-se ao mundo globalizado, resolvendo seus problemas de gestão e planejamento. Santana; Guedes & Vilella (2011) e Villela & Maia (2009), apesar de citarem Castells, discutem apenas sua problematização de redes, aliando-a à perspectiva de desenvolvimento local e territorial.

Nascimento *et al.* (2014) é o único trabalho em que Henri Lefebvre é citado e mesmo assim de forma breve e por meio do texto de Veiga (2004). David Harvey, outro autor central que discute a questão urbana e formação sócio-espacial e que mais recentemente tem publicado obras mais alinhadas ao pensamento lefebvriano (HARVEY, 2014), não é citado em nenhum dos artigos analisados – o que também ocorre com Gilles Deleuze & Felix Guatarri. Dentre os autores destacados, Milton Santos é o mais citado. Gianella & Callou (2011), Moretto Neto, Garrido & Justen (2011) e Benson & Allebrandt (2014) trazem importantes reflexões feitas pelo geógrafo baiano. Os últimos aproximam-se da obra “*Espaço do Cidadão*” de Santos para evidenciar o “distanciamento social, geográfico e político entre os cidadãos [brasileiros]” (BENSON; ALLEBRANDT, 2014, p. 252), indicando que aqueles que residem na periferia dispõem de “menos meios efetivos para atingir as fontes e os agentes de poder, dos quais se está mal ou insuficientemente informado” (SANTOS apud BENSON; ALLEBRANDT, 2014, p. 252), não esquecendo que a segregação e fragmentação são importantes categorias para se pensar o território e o espaço social.

Moretto Neto, Garrido & Justen (2011) também tratam de uma construção histórica, ao evidenciar que as relações homem-natureza são produtoras de técnicas, diferentes para cada período da história. As técnicas têm destaque na obra de Santos, o que facilmente percebido nas obras “Por uma outra Globalização” e “A Natureza do Espaço”, a própria formação espacial é discutida por Santos (2014) a partir de um meio técnico-científico, nos diversos fluxos entre pessoas e o meio em que interagem. Considerando a extensa obra de Milton Santos e sua profunda discussão sobre formação sócio-espacial e territórios, o pensamento de Santos e dos demais autores aqui discutidos é pouco explorado na grande maioria dos textos, que enfocam territórios da cidadania, como apresentado anteriormente, ou território como sinônimo de substrato material ou de uma região demográfica, sem considerar fluxos, atores e a disputa por poder, pontos centrais das discussões de formação sócio-espacial.

Outro ponto que precisa ser problematizado é as adjetivações utilizadas para o conceito de espaço, que recebe os mais diversos adjetivos, quase sempre não repetidos em diferentes trabalhos: ‘econômico periférico’, ‘educacional’ (MORETTO NETO; GARRIDO; JUSTEN, 2011), ‘agrário’ (SAUSEN; PATIAS; ALLEBRANDT, 2011), ‘de participação social’ (ZANI; TENÓRIO, 2011), ‘institucionalizado de participação’ (MACEDO *et al.*, 2015). Mas dentre todas as adjetivações, uma merece especial destaque: espaço público que aparece de forma bastante recorrente – no entanto, não é abordado a partir dos pressupostos teóricos dos debates sobre formação sócio-espacial.

Dentre os artigos empíricos, nota-se uma diversidade de eventos, locais, ‘territórios’ e espaços analisados, seja do ponto de vista institucional ou demográfico (Figura 4). Contudo, a maior parte dos trabalhos está geograficamente concentrada nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

Quadro 4- Eventos, locais, territórios e espaços analisados.

Território, Espaço ou Local	Referência - Artigo
Territórios da cidadania	Lopes & Kerbauy (2009); Gianella & Callou (2011); Iizuka; Gonçalves-Dias & Aguerre (2011); Oliveira <i>et al.</i> (2011); Pereira <i>et al.</i> (2011); Zani & Tenório (2011; 2014); Deckert, Allebrandt & Sausen (2012); Kronemberger, Villela & Zani (2012); Deckert Allebrandt (2013); Justen, Moretto & Garrido (2014b); Kronemberger & Guedes (2014); Dias & Paiva(2015); Pacheco, Moretto Neto & Silva (2015).
Construção de megaempreendimentos	Santana; Guedes & Villela (2011); Villela, Costa & Cançado (2014).
Arranjos produtivos locais	Vilella & Maia (2009); Kronemberger, Villela & Zani (2012).
Políticas de desenvolvimento	Freitas, Freitas & Dias (2012); Cardoso <i>et al</i> (2014)
<i>Geoparks</i>	Gianella & Callou (2011).
Empreendimentos agroindustriais associativos	Sausen, Patias & Allebrandt (2011).
Empreendimentos rurais focados em turismo	Nascimento <i>et al.</i> (2014).
Conselhos regionais de desenvolvimento	Allebrandt <i>et al.</i> (2011).
Conselhos comunitários	Macedo <i>et al.</i> (2015).
Colegiado de desenvolvimento territorial	Ribeiro & Andion (2014).
Universidades	Mauerberg Junior <i>et al.</i> (2014).

Fonte: Elaboração Própria.

Finalmente, constatamos que de forma semelhante, para as categorias ‘espaço’, ‘lugar’ e ‘território’, os autores que trabalham com formação sócio-espacial são pouco utilizados, indicando mais uma vez que as categorias centrais problematizadas por esses autores são tratadas sem o devido aprofundamento teórico ou reflexões sobre o ‘peso teórico’ que o conceito já carrega. Dessa forma, consideramos relevante que, conforme feito por Gianella & Callou (2011) e Pereira *et al.* (2011), os trabalhos de gestão social que tratem de territórios, sem predileção por um ou outro conceito de formação sócio-espacial, devem especificar a qual conceito e corrente teórica se referem para não ocorrer em ‘usos’ ontologicamente, epistemologicamente e até metodologicamente inadequados dos mesmos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo nos valem do método de revisão integrativa a fim de responder à questão: como a formação sócio-espacial e seus conceitos centrais são “apropriados” pelos estudos de gestão social? Concluímos que o campo de gestão social ainda que tenha muito avançado, a temática da formação sócio-espacial ainda permanece como uma lacuna no campo. As categorias centrais estipuladas a partir de relevante literatura sobre formação sócio-espacial (território, espaço e lugar), estão em sua grande maioria, pouco exploradas pelo campo, evidenciando possibilidades de futuras pesquisas em temas ainda praticamente inexplorados ou sub-teorizados – motivo pelo qual nenhuma das categorias (território, espaço ou lugar) aparece como categoria central (nem forma de organização) da gestão social na sistematização de Cançado, Pereira & Tenório (2013, 2015). Assim, a conclusão geral é que existe uma discussão ainda limitada pela gestão social no que tange ao amplo campo de debates interdisciplinar sobre território, espaço e lugar.

Como principal limitação do presente estudo destacamos o tratamento mais descritivo do que explicativo dos resultados e a delimitação da pesquisa em apenas artigos publicados em periódicos, além, de considerar um número limitado de categorias relacionadas ao conceito de formação sócio-espacial que podem ser ampliadas. Como principais contribuições do texto, temos que (1) é a primeira sistematização do conhecimento sobre gestão social e territórios; (2) fornece direcionamentos para o aprofundamento de pesquisas sobre temáticas próximas à de formação sócio-espacial; (3) indica lacunas nos estudos analisados, as principais: (i) carência de debate teórico aprofundado sobre território, espaço ou lugar; (ii) utilização do conceito de território atrelado apenas a uma dimensão geográfica e neutra; (iii) carência de debate sobre importantes fenômenos e categorias como territorialidade, desterritorialização e reterritorialização, dominação e apropriação, território funcional e território simbólico, território-rede e território-zona e (iv) pouca ‘leitura’ de textos clássicos e atuais sobre a temática de formação sócio-espacial. Essas lacunas podem ser convertidas em pesquisas futuras. Aqui, indicamos a seguinte agenda de pesquisa:

- a) Analisar os pressupostos ontológicos e epistemológicos adotados pelos estudos da gestão social que utilizam conceitos de território, espaço e lugar;
- b) Identificar as diferenças e complementaridades entre os conceitos de espaço público (na linha de participação e deliberação) e de espaço social;
- c) Problematizar a formação dos ‘territórios’ tendo em vista os processos conflitivos e a naturalização de práticas voltadas para o ‘valor de troca’ em detrimento do ‘valor de uso’ dos espaços e lugares.

Finalmente, tendo em vista que a gestão social, principalmente na sua vertente frankfurtiana (PERES JUNIOR; PEREIRA, 2014), busca um gerenciamento mais dialógico, pautado no interesse público não estatal, no bem comum e tem como finalidade a emancipação (TENÓRIO, 1998, 2005; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015), ela pode ampliar suas possibilidades ao abranger categorias e pesquisas importantes para a compreensão dos territórios, espaços e lugares em que os atores que desenvolvem tais práticas estão inseridos e se constituem. Assim, este artigo é também uma ‘chamada’ para estudos e reflexões que visem transformações significativas na sociedade e nos territórios, espaços e lugares que ela ‘ocupa’, ‘constrói’ e ‘faz morada’.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, V. C. **Mundo-da-vida e sistema**: o locus da gestão social sob a abordagem habermasiana. 2015. 421 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

_____. Mundo-da-vida e Sistema: refletindo sobre o locus da gestão social e suas tensões. In: SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 18, 2015, São Paulo, **Anais** [...] São Paulo: FEA-USP.

ALLEBRANDT, S. L. *et al.* Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990- 2010. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 914-945, 2011.

BENSON, A., ALLEBRANDT, S. L. Comunicação e informação no programa territórios da cidadania: o caso do território da cidadania noroeste colonial. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, p. 247-261, 2014.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. 315 f. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

_____. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. Curitiba, PR: Editora CRV, 2013.

_____. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**. 2. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

CARDOSO, B. L. D. *et al.* Desenvolvimento territorial sustentável: estudo comparativo de indicadores do sistema de gestão estratégica em territórios rurais do Rio Grande do Norte. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 13, n. 1, p. 39-55, 2014.

DECKERT, C. T.; ALLEBRANDT, S. L. A efetividade da cidadania no Programa Territórios da Cidadania: um estudo de caso do Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, p. 139-152, 2013.

DECKERT, C. T.; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O. A gestão social no território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 88-118, 2012.

DIAS, T. F.; PAIVA, J. A. Gestão social e desenvolvimento territorial: um olhar a partir processo de governança dos colegiados territoriais brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. especial, p. 91-105, 2015.

FIGUEIREDO, N. Da importância dos artigos de revisão da literatura. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, v. 23, n. 1, p. 131-135, 1990.

FISCHER, T. Gestão social do desenvolvimento de territórios. **Revista Psicologia, Organizações e Trabalho**, v. 12, n. 1, p. 113-119, 2012.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento territorial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 1, p. 76-99, 2012.

GARCIA, A. S. **Esferas públicas como uma categoria fundante da gestão social**. 2016. 273 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016.

GIANNELLA, V.; CALLOU, A. P. A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri cearense. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 803-827, 2011.

GOMES, P. C. C. Introdução. In: _____. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p.11-20.

GUERRA, J.; TEODÓSIO, A. D. S. S. Dialogismo e reflexividade: uma análise da contribuição dos centros e programas de estudos de gestão social no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n especial, p. 45-62, 2015.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

_____. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10, 2005, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: USP.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IIZUKA, E. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida – São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 748-779, 2011.

JUSTEN, C. E.; MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O. Para além da dupla consciência: Gestão Social e as antessalas epistemológicas. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 12, n. 2, p. 237-251, 2014a.

_____. Do monólogo ao diálogo: o potencial emancipatório do Programa Território da Cidadania Meio-Oeste Contestado revisitado à luz da gestão social. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, p. 192-207, 2014b.

KRONEMBERGER, T. S.; GUEDES, C. A. M. Desenvolvimento territorial rural com gestão social: um estudo exploratório entre Brasil e Argentina. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, p. 233-246, 2014.

KRONEMBERGER, T. S.; VILLELA, L. E.; ZANI, F. B. APLs e desenvolvimento territorial: um estudo sobre o programa território da cidadania norte do Rio de Janeiro. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 28-60, 2012.

LEFEBVRE, H. **The production of space**. Oxford, UK; Cambridge, Mass.: Blackwell, 1991.
_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, E.; KERBAUY, M. T. M. Desenvolvimento local e a construção de uma nova territorialidade: a implantação do Programa Territórios da Cidadania no Norte Pioneiro do Paraná. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, p. 55, p. 79-103, 2009.

MACEDO, L. F. A. *et al.* A Fragilidade da atuação dos conselhos comunitários na condução do plano diretor de Itaguaí-RJ: uma situação de alerta ao desenvolvimento sustentável. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. especial, p. 134-148, 2015.

MAUERBERG JUNIOR, A. *et al.* A universidade como espaço territorial de inovação: o papel da extensão universitária no incentivo às práticas inovadoras de gestão. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, p. 220-232, 2014.

MONJE-REYES, P. Economía solidaria, cooperativismo y descentralización: la gestión social puesta em práctica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 704-723, 2011.

MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O.; JUSTEN, C. E. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 828-845, 2011.

NASCIMENTO, P. F. *et al.* O turismo rural e as reconfigurações territoriais em questão: a força da identidade cultural para o desenvolvimento nas montanhas capixabas. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, 178-191, 2014.

OLIVEIRA, J. R.. *et al.* A gestão social no contexto do programa territórios da cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco – RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, n. 1, 43-65, 2011.

ONUMA, F. M. S.; MISOCZKY, M. C. Uma reflexão sobre a noção de *desterritorialização identitária* e suas implicações para políticas de acolhida de refugiados. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO- ANPAD, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro, 2012.

PACHECO, A. S. V.; MORETTO NETO, L. SILVA, K. V. G. Gestão Social nos Territórios da Cidadania: um estudo de caso no Território do Meio-Oeste do Contestado. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. especial, p. 106-119, 2015.

PEREIRA, J. R. *et al.* Gestão social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 724-747, 2011.

PERES JUNIOR, M. R.; PEREIRA, J. R. Abordagens Teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratórias. **Cadernos EBAPE. BR**, v.12, n. 2, p. 221-236, 2014.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C. Habilidades sociais e mobilização para o desenvolvimento rural no Território da Serra Catarinense. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, p. 167-177, 2014.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, R. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.

SANTANA, J. S.; GUEDES, C. A. M.; VILLELA, L. E. Desenvolvimento territorial sustentável e desafios postos por megaempreendimentos: o caso do município de Itaguaí - RJ. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 846-867, 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2014.
SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). **Territórios e territorialidade**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SAUSEN, J. O.; PATIAS, I. A.; ALLEBRANDT, S. L. Desenvolvimento local e estratégia de pequenos empreendimentos agroindustriais – a lógica da cooperação e do associativismo: o Pacto Fonte Nova. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 868-894, 2011.

SOUZA, M. L. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). **Territórios e territorialidade**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 57-72.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

_____. (Re) visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, 101-124, 2005.

_____. Tem razão a gestão social?. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: UFSC, 2013.

VEIGA, J. E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, v. 51, n. 18, p. 51-67, 2004.

VILLELA, L. E.; MAIA, S. W. Formação histórica, ações e potencial da gestão social no APL de turismo em Visconde de Mauá RJ/MG. **Revista ADM.MADE**, v. 13, n. 2, p. 34-47, 2009.

VILLELA, L. E.; COSTA, E. G.; CANÇADO, A. C. Perspectivas da agropecuária do município de Itaguaí face a megaprojetos em implementação no local. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, n. 2, p. 208-219, 2014.

ZANI, F. B.; TENÓRIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 780-802, 2011.

_____. Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. **Organizações & Sociedade**, v. 21, n. 68, p. 853-874, 2014.

GESTÃO DO DESCARTE DE RESÍDUOS ELETROELETRÔNICOS COM FOCO NA TI VERDE

DISPOSAL MANAGEMENT OF ELECTRO-ELECTRONIC WASTE WITH FOCUS ON GREEN IT

Wellington Silva Porto¹

José Arilson de Souza²

Kamilla Silva Campos³

Maurício Assuero Lima de Freitas⁴

RESUMO

O objetivo deste artigo é verificar as práticas adotadas de descarte dos Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos (REEE) em empresas de assistência técnica eletroeletrônica em pequenos municípios do Estado de Rondônia, com foco na Tecnologia da Informação Verde (TI Verde). Para alcançar os resultados esperados, a pesquisa analisou a legislação aplicada à destinação de REEE e a responsabilidade ambiental compartilhada sob a ótica da logística reversa com foco na TI Verde; mapeou a gestão do descarte dos REEE em empresas de assistência técnica de equipamentos eletroeletrônicos nos municípios de Cerejeiras/RO e Colorado do Oeste/RO; e identificou de que maneira o descarte dos REEE influencia nas finanças das empresas pesquisadas. Trata-se de um estudo de casos múltiplos, nos moldes propostos por Yin (2009), envolvendo 9 empresas em Cerejeiras e 12 em Colorado do Oeste, com abordagem exploratória e aplicação de entrevistas, levantamento documental e observação direta intensiva. Como resultado, a pesquisa evidenciou que nenhuma das empresas executa a logística reversa. No que diz respeito ao impacto financeiro no descarte dos resíduos, é possível inferir que, nas cidades pesquisadas, o faturamento com o descarte de resíduos ainda não é uma realidade economicamente viável.

Palavras-chave: Responsabilidade Compartilhada. TI Verde. Gestão. Resíduos. Logística reversa.

¹ Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Doutorando em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (PPGCC). E-mail: wsparto@unir.br

² Doutor em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Docente do curso de Ciências Contábeis da Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, campus de Vilhena. E-mail: professorarilson@hotmail.com

³ Graduada em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Colaboradora do Banco Bradesco S/A, em Colorado do Oeste/RO.

⁴ Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (PPGCC). E-mail: massuero@ig.com.br

ABSTRACT

The objective of this article is to verify the adopted practices of disposal of Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) in electrical and electronic technical assistance companies in small counties of the State of Rondônia, focusing on Green Information Technology (Green IT). To achieve the expected results, the research analyzed the legislation applied to the destination of WEEE and the shared environmental responsibility from the perspective of reverse logistics with focus on Green IT; mapped the management of the disposal of WEEE in electrical and electronic technical assistance companies in the cities of Cerejeiras/RO and Colorado do Oeste/RO; and identified how the disposal of WEEE influences the finances of the companies surveyed. It is a multiple case study, as proposed by Yin (2009), involving 9 companies in Cerejeiras and 12 in Colorado do Oeste, with exploratory approach and application of interviews, documentary survey and intensive direct observation. As a result, the survey showed that none of the companies performs reverse logistics. With regard to the financial impact on waste disposal, it is possible to infer that, in the cities surveyed, the revenue from waste disposal is not yet an economically viable reality.

Keywords: Shared Responsibility. Green IT. Management. Waste. Reverse logistic.

1 INTRODUÇÃO

Com o crescente uso da Tecnologia de Informação (TI) nas organizações é possível verificar consequências graves à natureza, principalmente pelo mau uso e descarte incorreto dos equipamentos eletrônicos (LUNARDI, SIMÕES; FRIO, 2014). O que tem acontecido atualmente é a dependência das pessoas quanto a esses produtos tecnológicos. A sociedade, em sua maioria, não compra mais um produto, se este for obsoleto, e sim, se for considerado a tendência mais moderna no mercado. Logo, a vida útil desses equipamentos diminui, em consequência do consumo desenfreado das pessoas (XAVIER; CARVALHO, 2014).

Todavia, essa grande quantidade de lixo eletrônico gerado após o desuso dos equipamentos tecnológicos, por motivos de falência dos mecanismos de funcionamento, ou por ter se tornado obsoleto, tem sido o maior causador de problemas ambientais. Na produção de equipamentos eletrônicos são utilizadas diversas substâncias e elementos químicos, dentre os quais alguns são altamente tóxicos, cujos efeitos são prejudiciais tanto para o meio ambiente quanto para a saúde humana. Com isso, o movimento ecoconsciente de combater esses problemas ambientais na área tecnológica chegou aos detritos de tecnologia como Tecnologia da Informação Verde (TI Verde), sendo esta uma alternativa para tornar as organizações mais cautelosas nas suas rotinas (MOLLA, 2009; SALLES *et al.*, 2015).

Este estudo se justifica pela necessidade de se diagnosticar a gestão de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos (REEE) em contextos geográficos municipais específicos, a fim de evidenciar a intensidade do problema relacionado à eficácia das políticas públicas de geração, coleta, tratamento e destinação final de tais resíduos. Quanto ao campo de estudo ser as empresas de assistência técnicas em equipamentos eletroeletrônicos, entende-se que estas sejam atores essenciais para o sucesso da logística reversa, uma vez que, parte-se do pressuposto de que manter o produto em uso o maior tempo possível, estendendo seu ciclo de vida útil, resulta em maior valor econômico agregado. Em estudo

precursor no Estado de Rondônia, Appelt *et al.* (2015) identificaram que no município de Vilhena, com aproximadamente 100.000 habitantes, o cenário da tecnologia intensiva aplicada ao descarte dos REEE nas assistências técnicas eletroeletrônicas nas categorias de EEE pesquisadas mostrou-se preocupante. Segundo os autores, das 14 empresas de assistências técnicas investigadas, apenas 1 fazia a logística reversa; e 93% da amostra não sabia nada sobre o assunto em questão. Além disso, não recebiam orientação e fiscalização por parte do poder público. Os fornecedores dos EEE nunca se atentaram quanto à implementação da logística reversa e nem ofereciam medidas de descartes que diminuíssem os efeitos negativos sobre o meio ambiente. Vilhena é uma das cinco maiores cidades do Estado de Rondônia, e apresentou esse diagnóstico problemático. Se em uma cidade de porte médio, o descarte de REEE se apresenta como um fator ambiental preocupante e necessário de se estudar, acredita-se que em um município de porte menor, no mesmo Estado, a situação possa ser mais grave. Por essa razão, este estudo selecionou dois municípios – Cerejeiras e Colorado do Oeste – adjacentes à Vilhena, com menos de 20.000 habitantes cada, para diagnosticar a mesma situação pesquisada por Appelt *et al.* (2015) e verificar se tal proposição a respeito da intensidade do problema de descarte de REEE se confirma.

Diante do exposto, esta pesquisa se ocupa em responder a seguinte questão: Quais as práticas adotadas de descarte dos Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos – REEE – em assistências técnicas eletroeletrônicas nos municípios rondonienses de Cerejeiras e Colorado do Oeste com foco na TI Verde? O objetivo é verificar as práticas adotadas de descarte dos REEE em assistências técnicas eletroeletrônicas nos municípios de Cerejeiras e Colorado do Oeste com foco na TI Verde.

O artigo está dividido em mais quatro seções. A segunda seção apresenta aspectos teóricos, estruturais e legais relacionados à inovação tecnológica, questão ambiental e aos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos. A terceira seção descreve a metodologia da pesquisa. A quarta seção analisa os achados da pesquisa. A quinta seção traz as considerações finais e as perspectivas para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A abordagem desta seção enfoca a gestão da inovação tecnológica nas organizações, a TI Verde, o perfil dos REEE por categoria, os aspectos contemporâneos da legislação brasileira sobre o descarte de REEE, o processo da logística reversa dentro das entidades que fazem parte desse ciclo, e os impactos financeiros que podem ser gerados com a gestão de REEE.

2.1 A gestão da inovação tecnológica

Tratando especificamente de gestão da inovação tecnológica, esta é vista atualmente como primordial nas estratégias de diferenciação, competitividade e crescimento em um número cada vez maior de negócios (FUCK; VILHA, 2012). A Lei Federal nº 10.973/2004 mais conhecida como a Lei da Inovação Tecnológica – LIT, estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País. Pereira & Kruglianskas (2005) concluíram em sua pesquisa que a aprovação dessa lei, apesar de suas deficiências, representa um instrumento relevante de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil, e cabe ao Estado orientar, apoiar e estimular o processo de

inovação tecnológica no país, sem deixar de lado a transformação da indústria que é responsabilidade dela própria. Assim, a Lei de Inovação Tecnológica surge como um instrumento institucional de grande impacto para apoiar as políticas industrial e tecnológica no Brasil.

2.2 TI Verde

Quando verificado o valor gasto para a manutenção contínua da infraestrutura de TI, com servidores, monitores, computadores e outros periféricos funcionando satisfatoriamente, o ambiente da TI se apresenta como terceira maior fonte de consumo de energia dentro das grandes empresas (FRIO apud LUNARDI; SIMÕES; FRIO, 2014). Assim, o movimento da ecoconsciência chegou ao âmbito da tecnologia como TI Verde ou *Green IT*, sendo viabilizada principalmente pelos negócios e tornando-se uma das principais preocupações dos *Chief Information Officer* (CIOs)⁵ (MOLLA, 2009). Nessa linha, a TI Verde pode ser uma alternativa para tornar as organizações mais cautelosas em suas rotinas (SALLES *et al.*, 2015), pois tem sido incorporada pela preocupação com meio ambiente e a sustentabilidade. Para Murugesan (2008) apud Lunardi, Simões & Frio (2014, p.7), a TI Verde é definida como “o estudo e a prática de projetar, produzir, utilizar e descartar computadores, servidores e subsistemas associados – tais como monitores, impressoras, periféricos de armazenamento e sistemas de rede e comunicação [...]” de modo eficiente e eficaz, causando o mínimo, ou nenhum, impacto ambiental. A TI Verde também procura atingir a viabilidade econômica e melhorar o uso e o desempenho dos sistemas, respeitando as responsabilidades sociais e éticas. Contudo, estão incluídas as dimensões de sustentabilidade ambiental, eficiência energética e custo total de propriedade, que inclui o custo de descarte e reciclagem.

Assim, a TI Verde é pioneira na manifestação de práticas de negócio sustentáveis (BROOKS; WANG; SARKER, 2010). Esse nome é tido de uma forma genérica para usos e atividades relacionadas a TI, tendo em vista que o seu foco é contribuir com os objetivos, orientados ambientalmente, de sustentabilidade corporativa e responsabilidade social (CHEN; BOUDREAU; WATSON, 2008). A TI Verde se destaca, pois tem como objetivo combater ou amenizar os problemas socioambientais com o auxílio do desenvolvimento de novas tecnologias, da conscientização das pessoas e da seleção de fornecedores que tenham projetos sustentáveis, entre outras (VELTE; VELTE; ELSENPETER, 2008; HUANG, 2009).

A ideia de implantação de TI Verde está saindo do “papel” e se tornando uma prática nas empresas do Brasil. Uma pesquisa realizada em 2009 pela fornecedora de soluções de segurança e armazenamento, Symantec, apontou que 51% das corporações respondentes informaram ter implantado ou estar implantando projetos ligados a TI Verde (MONTE, 2009).

2.3 O perfil dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos

O conceito de equipamentos eletroeletrônicos (EEE), segundo está relatado na diretiva 19/2012 da União Europeia, são aqueles equipamentos dependentes de correntes elétricas ou campos eletromagnéticos para funcionar (PNUMA, 2012). O uso dos EEE tem sido cada vez mais frequente na vida das pessoas, mas o fato de estarem relacionados com a inovação tecnológica e a aceleração da urbanização é consequência do aumento de resíduos em geral, com maior ênfase nos REEE, já que, de

⁵ Intendente de Informática de uma empresa.

uma forma exagerada, os indivíduos querem trocar seus equipamentos por terem saído de circulação ou pelo mau funcionamento. Dessa forma, sua vida útil fica reduzida comparada a outros produtos do mercado. Isso é relatado por Xavier & Carvalho (2014), ao afirmarem que essa forma de atualização constante dos equipamentos tecnológicos os faz cair em desuso. Na fase de pós-consumo, é vista como uma situação preocupante já que virará resíduo mais rápido que a natureza poderia absorver. “A Organização Mundial da Saúde (OMS) delimita por resíduo qualquer matéria que seu proprietário não deseja ou não pretende possuir, objeto que não possui atributo ou valor comercial.” (WORLD HEALTH ORGNIZATION apud MAGALHÃES, 2011, p. 35-36). Nos relatos de El Faro, Calia & Pavan (2013), há uma comparação do aumento do lixo comum com o e-lixo⁶, no qual, o e-lixo se destaca crescendo 3 vezes mais rápido que o lixo comum. Esse aumento acelerado e exagerado é um alerta em escala mundial, com efeitos negativos para a natureza, pois a geração de rejeitos anuais gira em torno de 45 milhões de toneladas. De acordo com PNUMA (2012), os países da Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), que são os que têm os maiores Índices de Desenvolvimento Humano, geraram cerca de 650 milhões de toneladas de resíduos municipais em 2007, crescendo em torno de 0,5% a 0,7% ao ano, dos quais de 5% a 15% são REEE.

Para adotar medidas preventivas, é preciso voltar as atenções para os impactos ambientais evitados e transformá-los em indicadores válidos. Tais indicadores tendem a ser mais eficazes do que indicadores focados em redução de quantidade de resíduos gerados. Para tanto, o estudo teórico da análise do ciclo de vida (ACV) do produto tem sido o mais utilizado para gerar indicadores de impactos ambientais evitados (XAVIER; CARVALHO, 2014). Os estudos de Lu *et al.* (2015) apontam que “análises teóricas e investigações de campo mostram que a inovação tecnológica é um dos fatores mais importantes para o encurtamento do tempo de vida do serviço EEE, levando à geração de REEE”. Para os autores, a inovação tecnológica acelera o ciclo de vida dos EEE e contribui para a geração de REEE direta e indiretamente.

No caso dos REEE, a ACV é fundamental para o design de novos produtos, minimizando o impacto ambiental, porém, sem perder competitividade no mercado. Para Xavier & Carvalho (2014), considerar o tipo, quantidade de matéria-prima, processo produtivo ótimo, orientação eficaz quanto ao consumo e descarte, além da definição e transparência por parte do fabricante quanto ao que será feito com o produto após o fim de seu ciclo de vida, podem gerar um impacto positivo na aceitação do produto no mercado, ao mesmo tempo em que contribui para a redução de REEE.

Nos relatos de PNUMA (2012) é perceptível que as políticas de gestão de resíduos têm existido em muitos países. No entanto, não se pode deixar de ressaltar que os resultados vêm com qualidade variável, pois as informações de dados de resíduos só têm diminuído. Isso é preocupante já que os problemas do gerenciamento de resíduos continuam a crescer. A realidade é que a reciclagem por si só não os resolverá, pois, os países nem mesmo conseguem lidar com todo esse volume. Logo, a prevenção e a minimização dos resíduos, o reduzir-reutilizar-reciclar e a recuperação de recursos são todos aspectos que merecerem igual atenção.

2.4 Aspectos contemporâneos da legislação brasileira aplicada aos REEE

A gestão de resíduos varia muito do tratamento que se dá em cada localidade. Como exemplos de aspectos que influenciam nesse ponto, têm-se: a legislação vigente, percepção e avaliação de

⁶ Termo também associado aos Resíduos de Equipamentos Eletroeletrônicos.

impacto e da conscientização. Ao tratar de um país como o Brasil, Xavier & Carvalho (2014) corroboram com os relatos da ABDI (2012) ao afirmarem que este se enquadra como um dos países em desenvolvimento pioneiros em implantar um grande volume de regulamentações sobre a gestão dos REEE, colocando a responsabilidade compartilhada como uma das formas de gestão. Assim, políticas públicas de gestão de REEE têm crescido no Brasil.

No Brasil, a Constituição Federal, faz uma menção ao meio ambiente quando diz que “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”. (BRASIL, art. 225, 1988)

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010, ressalta a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentáveis, e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos, e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos. A PNRS instituiu um esquema compartilhado pelo ciclo de vida do produto, decorrente de inúmeros deveres legais para a cadeia produtiva, como a obrigação de estruturar e implementar sistemas de logística reversa para os EEE e seus componentes. É de responsabilidade do fabricante ou comerciante de EEE manter pontos de coleta para receber o REEE descartado pelo consumidor (PNRS, art. 5º, 2010). E ainda compete ao poder público a fiscalização para o fiel cumprimento desta Lei e a aplicação, em caso de seu descumprimento, das penalidades previstas na legislação específica de danos à saúde pública ou ao meio ambiente (art. 6º, PNRS).

Nos dispostos tratados na Lei Magna se verifica que a competência é da União, dos Estados e do Distrito Federal em legislar, ao mesmo tempo, a proteção do meio ambiente e controle da poluição e a responsabilidade por dano ao meio ambiente (BRASIL, art. 24, VI e VIII, 1988), porém limita o poder de competência da União em estabelecer normas gerais (BRASIL, art. 24, § 1º, 1988), o que não tira a competência de complementação dos Estados em caso de inexistência da lei federal sobre normas gerais (BRASIL, art. 24, §§ 2º e 3º, 1988). No entanto, com relação aos municípios, é de competência destes, legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar à legislação federal e à estadual, no que couber (BRASIL, art. 30, II, 1988).

Contudo, verifica-se uma irregularidade na Lei Estadual rondoniense que trata do assunto, no parágrafo único do art. 1º (RONDÔNIA, Lei nº 2.962/2013), onde delimita que “a responsabilidade pela destinação final é solidária entre as empresas que produzem, importem e/ou comercializem produtos e componentes eletroeletrônicos”. No entanto, esse tratamento solidário diverge da PNRS, já que apresenta uma responsabilidade compartilhada e não solidária. Logo, tal lei necessita de uma reflexão e atualização conforme é orientado no art. 24, inciso IV, da PNRS, quando há discordância nos preceitos disposto da PNRS.

Por mais que a PNRS seja vista como uma das maiores conquistas de defesa ao meio ambiente, percebe-se que ela ainda é tímida no Brasil, ao analisar que em seu art. 56 “A logística reversa relativa aos produtos de que tratam os incisos V e VI do caput do art. 33 será implementada progressivamente segundo cronograma estabelecido em regulamento”. Isso significa que ela pode ser adiada conforme surgirem dificuldades técnicas e operacionais.

2.5 Responsabilidade compartilhada e o conceito de logística reversa

A PNRS dá total apoio à responsabilidade compartilhada no que tange aos resíduos sólidos listados no art. 33, dando até uma ordem prioritária na gestão e gerenciamento destes: “não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, art. 9º, 2010). O termo logística reversa advém do processo de compartilhar a responsabilidade dos resíduos que, após o desuso dos produtos, serão recolhidos para serem reutilizados, ou descartados adequadamente (DEMAJOROVIC *et al.*, 2012). Na PNRS, a responsabilidade compartilhada dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes está no dever de investir no desenvolvimento, na fabricação e na inserção de produtos eletroeletrônicos aptos no mercado, que após o uso, sejam reutilizados, reciclados ou outra forma de destinação final ambientalmente adequada, e cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade possível de resíduos.

2.5.1 A logística reversa aplicada aos REEE

A PNRS afirma em seu art. 3º, inciso XII, que a logística reversa é o “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial” para ser reaproveitado, em seu mesmo ciclo, ou em outros ciclos produtivos, ou então, outra destinação final ambientalmente adequada. Os 3 fatores que estimulam a logística reversa são as questões ambientais, a concorrência e a redução dos custos. Empresas que fazem a logística reversa tendem a fidelizar seus clientes (LACERDA apud INACIO; ROVER, 2015).

As ações para o tratamento adequado dos resíduos pós-consumo demandam desembolso de capital por parte da empresa, alterando preço, lucratividade e investimento, como ressaltam Xavier & Carvalho (2014). Nessa perspectiva, Migliano & Damajorovic (2013) identificaram uma resistência das empresas em entender a logística reversa como uma oportunidade de negócios e a ausência de tecnologia no Brasil para recuperar materiais mais valiosos presentes nos computadores. Gameiro (2011) fez uma observação importante tentando mudar a concepção das empresas que ainda não praticam a logística reversa: “apesar da logística não ser, geralmente, a atividade-fim de uma empresa, ela acaba tendo igual importância em um contexto amplo de competição”. Fonseca *et al.* (2013) observou que as empresas que têm desenvolvido seu “*supply chain*” reverso têm tido uma maior valorização da imagem corporativa, e consequente valorização no mercado. Contudo, este processo possui várias barreiras: atender os requisitos legais, reduzir os custos e desperdícios, desenvolver o conceito de responsabilidade ambiental, gerar redes de distribuição reversa competitivas, atingir um nível de serviço diferenciado, integrar logística e *marketing*, conceber produtos procurando reduzir impactos ao meio ambiente e proporcionar o ciclo reverso do pós-consumo.

O estudo de caso do Centro de Descarte e Reuso de Resíduos de Informática da Universidade de São Paulo (CEDIR/USP) tem sido modelo para quem procura orientação de como adquirir computadores verdes e de como destinar esses resíduos. A USP, ao perceber que o e-lixo estava crescendo muito na universidade, procurou implantar o CEDIR para garantir seu reuso ou reciclagem. Para tanto, percebeu que a melhor maneira para garantir um destino correto do lixo eletrônico que chegava na universidade era desmontar os EEE, classificá-los pelo tipo de material e enviar o lixo eletrônico classificado para uma indústria de reciclagem especializada para este tipo de material (MORALES, 2014)

2.6 Impactos financeiros

Como relatado em PNUMA (2012), o que tem faltado de fato nos países é a capacidade técnica nas áreas de finanças, tecnologia e infraestrutura para então fazer um gerenciamento correto dos produtos químicos e resíduos perigosos. Os eletroeletrônicos possuem componentes diversos em sua fabricação e quando descartados necessitam de um tratamento específico. Entre os resíduos existentes, há aqueles que podem ser reciclados tendo altos e baixos valores de mercado. Exemplos disso são os plásticos, sílica, metais preciosos e metais pesados, como está descrito por Xavier & Carvalho (2014). Assim, percebe-se o quanto o mercado está perdendo com a quantidade de produtos sendo descartados, sem ter essa oportunidade de reutilização, além de estarem contribuindo para a degradação da natureza (SANTOS; SOUZA (2009).

O que de fato ocorre nas empresas de assistências técnicas do ramo de equipamentos eletroeletrônicos é a falta de conhecimento e orientação com relação a logística reversa. Isso se comprova nos resultados encontrados por Appelt *et al.* (2015), pois, nas empresas da amostra, apenas 1, das 14, conhecia essa tecnologia e nem mesmo os fornecedores davam recomendações quanto à disposição final dos resíduos. Nos estudos de Appelt *et al.* (2015), das 4 empresas que geram baterias como resíduos para a venda, somente 1 vende diretamente para uma fábrica de baterias, as demais destinam para o ferro velho. Ignora-se, neste último caso, o verdadeiro destino final das baterias vendidas. Segundo os autores, o impacto financeiro advindo da destinação de REEE é considerado irrelevante, tanto para as empresas que têm algum tipo de despesa, como o descarte, quanto para aquelas que possuem ganhos oriundos da venda de outros materiais. O que se percebe é o potencial de venda agregado a esses resíduos ainda não explorado pelas empresas locais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é exploratório, com o objetivo de verificar as práticas adotadas de descarte dos REEE em assistências técnicas eletroeletrônicas nos municípios rondonienses de Cerejeiras e Colorado do Oeste, a fim de se obter uma visão mais ampla do tema, pois conforme Gil (2010), o resultado final será mais claro, permitindo uma verificação mais sistêmica dos processos. A abordagem dos objetivos da pesquisa foi qualitativa, com apresentação de dados estatísticos descritivos, com uso de levantamento documental, observação e entrevistas para triangular os achados e fortalecer a validação dos dados. O procedimento usado foi o estudo de casos múltiplos, envolvendo empresas prestadoras de serviços de assistência técnica de EEE, que segundo Yin (2009; 2016) e Marconi & Lakatos (2017), analisa dois ou mais casos em função do pesquisador acreditar que se trata de casos com características e comportamentos semelhantes, e em um contexto específico. Visto que as empresas observadas foram criteriosamente selecionadas para se tornarem um grupo mais homogêneo possível em suas características, o estudo de múltiplos casos assim se justifica como o procedimento mais adequado para a análise dos achados, embora estes não sejam passíveis de generalização.

Na coleta de dados foi feito levantamento documental, com análise dos controles de ordens de serviços realizadas e pendentes. Também se adotou a observação direta intensiva, com visitas *in loco* aos depósitos e outros locais onde os empresários armazenam os REEE, e nos lixões das cidades, objetivando-se constatar o descarte indevido de EEE nesses locais. Foi realizada uma entrevista semiestruturada, conforme o Apêndice D (Roteiro para aplicação de entrevista), aplicada

diretamente aos responsáveis pelas empresas pesquisadas. As visitas, realizadas mais de uma vez em cada estabelecimento, ocorreram em dias intercalados, nos meses de dezembro/2016 e janeiro/2017. Foram verificadas várias formas de classificação dos EEE. No entanto, nesta pesquisa, a classificação adotada pela Diretiva 19/2012 da União Europeia, apresentou-se como a mais representativa e adequada para a amostra estudada, já que divide os EEE em 11 categorias, conforme o Quadro 1. Essa forma de categorização tem respaldo nos estudos de Widmer *et al.* (2013), que sugerem a classificação adotada pela União Europeia, pois esta tem grande probabilidade de ser mais aceita.

A população considerada neste estudo corresponde a todas as assistências técnicas de EEE dos municípios rondonienses de Colorado do Oeste e Cerejeiras que se encaixam nas categorias da UE. Assim, o número total de empresas com tais características, em ambos os municípios, são 32, sendo 16 empresas em cada município. As duas cidades pesquisadas compõem os 52 municípios que formam o estado de Rondônia, na região Norte do Brasil, dentro da Amazônia Ocidental, no Leste Rondoniense conforme mostrado na Figura 1.

Cerejeiras teve início no século XVIII, mas só foi considerado município em 1907. Segundo dados do IBGE (2014a), estima-se que em 2016 ela teve 17.959 habitantes, numa área territorial de aproximadamente 7.783.300 km² para 2015, localizada numa altitude de 277m e possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,751. Colorado do Oeste teve início no século XIV, mais precisamente em 1973. Segundo dados do IBGE (2014b), estima-se que em 2016 ela teve 18.639 habitantes, numa área territorial de aproximadamente 1.451.061 km² para 2015, localizada numa altitude de 460m e possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,739.

Figura 1- Municípios de Cerejeiras e Colorado do Oeste, cenários deste estudo.



Fonte: Adaptado.^{7,8}

⁷ Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/6/6b/Brazil_Rondonia_location_map.svg/715px-Brazil_Rondonia_location_map.svg.png>. Acesso em: 08 jan. 2017.

⁸ Disponível em: <<http://mochileiro.tur.br/rondonia-mapa-estado-brasil.jpg>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

No entanto, para fins de melhor qualidade na análise dos achados, foi utilizado um critério para seleção de uma amostra, uma vez que, não foi possível identificar a atividade principal de prestação de serviços dentro das assistências. Nesse caso, só participaram da pesquisa as empresas que prestam serviços para apenas uma categoria dos EEE, como está demonstrado nos Apêndices A (Quadro da População e Amostra dos estabelecimentos encontrados no município de Cerejeiras) e B (Quadro da População e Amostra dos estabelecimentos encontrados no município de Colorado do Oeste)

Em cada uma das cidades, não há empresas que ofereçam manutenção e reparo para os equipamentos das seguintes categorias (Apêndice A e B): 5 (Equipamentos de Iluminação), 6 (Ferramentas Eletroeletrônicas), 7 (Lazer, Esporte e Brinquedos), 8 (Equipamentos Médicos), 9 (Monitoramento e Controle), 10 (Caixas de Autoatendimento). Na categoria 11 (Outros), apenas o município de Cerejeiras não tem empresas que prestem esse tipo de assistência. Com relação às rejeições em participar da pesquisa (detalhamento no Apêndice A e B), em Cerejeiras houve a recusa de duas empresas, uma da categoria 1 (Equipamentos de Grande Porte) e outra da categoria 3 (Equipamento de TI e Telecomunicação). Em Colorado do Oeste, uma empresa da categoria 3 se recusou a participar da pesquisa.

Quadro 1- Categorias de Equipamentos Elétricos e Eletrônicos (EEE)

Categoria	EXEMPLO DE EQUIPAMENTOS
1. Eletrodomésticos de grande porte	Refrigeradores, fogões, máquinas de lavar e secar roupas, micro-ondas, lava-louças, ar condicionado, <i>freezer</i> ;
2. Eletrodomésticos de pequeno porte	Aspirador de pó, ferro de passar roupa, torradeiras, fritadeiras, facas elétricas, relógios de parede e pulso, secador de cabelo;
3. Equipamentos de TI e telecomunicação	Impressoras, <i>mainframes</i> , computadores, <i>laptop</i> , notebook, <i>tablet</i> , calculadoras, aparelho de fax, celular, telefone;
4. Equipamentos de consumo e painéis fotovoltaicos	Aparatos para rádio e TV, câmara de vídeo, gravadores de hi-fi, amplificadores de áudio, instrumentos musicais e painéis fotovoltaicos;
5. Equipamentos de iluminação	Luminárias para lâmpadas fluorescentes (exceto domésticas), lâmpadas fluorescentes, lâmpadas fluorescentes compactas, lâmpada de vapor de sódio, lâmpada de halogênio;
6. Ferramentas eletroeletrônicas	Serras, esmeril, furadeiras, máquinas de corte, parafusadeiras, ferramentas de atividades de jardinagem, máquinas de solda;
7. Equipamentos de lazer, esporte e brinquedos	Trens e carros elétricos, vídeo game, console de vídeo game, computadores para ciclismo, corrida, equipamentos de esporte;
8. Equipamentos médicos	Equipamentos de radioterapia, cardiologia, diálise, medicina nuclear, análise de laboratório, <i>freezers</i> ;
9. Instrumentos de monitoramento e controle	Detector de fumaça, regulador de aquecimento ou resfriamento, termostatos, equipamentos de monitoramento para uso doméstico ou industrial;
10. Caixas de autoatendimento	Dispenseres de bebida, produtos sólidos, dinheiro, entre outros;
11. Outros	Outras categorias não consideradas anteriormente;

Fonte: Adaptado de Xavier & Carvalho (2014, p. 20)

Portanto, a amostra final compôs-se de 9 empresas em Cerejeiras e 12 empresas em Colorado do Oeste, totalizando 21 empresas respondentes, conforme é retratada de uma forma resumida no Apêndice C (Quadro da amostra dos estabelecimentos pesquisados). Com o intuito de preservar a imagem das empresas respondentes quanto às informações que permitiram serem expostas nessa

pesquisa, estas foram representadas nos achados por um sistema alfanumérico, da seguinte forma: a) por meio de letras do alfabeto (as empresas do município de Cerejeiras estão apresentadas pela letra “A” e as de Colorado do Oeste pela letra “B”), e, por números (cada número representa uma empresa), como pode ser percebido nos Apêndices A, B e C.

4 ANÁLISE DOS ACHADOS DA PESQUISA

Nesta seção, serão analisados os achados obtidos a partir da triangulação das técnicas de pesquisa empregadas ao longo do período do estudo.

4.1 Mapeamento da gestão do e-lixo em empresas de assistência técnica em EEE no município de Cerejeiras/RO e Colorado do Oeste/RO

Inicialmente não foi possível identificar variações significativas que justifiquem o tratamento dos dados separadamente por categoria, razão pela qual esta análise se dará de forma conjunta para todas as empresas da amostra. Para otimizar a apresentação dos resultados, a partir deste tópico, as empresas de assistência técnica serão tratadas pela abreviação EAT.

4.1.1 Faturamento mensal

De início, procurou-se verificar o perfil das empresas por meio da observação do faturamento mensal. Com o intuito de evitar resistências quanto ao fornecimento desta informação, a pergunta apresentou 5 grupos de faturamento, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1- Faturamento mensal (expresso em R\$) das EAT de Cerejeiras/RO



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Observou-se, em Cerejeiras, que não há empresas com faturamento mensal nos grupos “C” e “D”, porém constatou-se no maior grupo em quesito de valores, o grupo E (Acima de 80.000,00) apenas 1 empresa, a A5. A maioria fatura mensalmente até R\$ 20.000,00 (grupo A), mas há 2 empresas, A3 e A6, que estão no grupo B (De R\$ 20.000,01 a R\$ 40.000,00).

Gráfico 2 - Faturamento mensal (expresso em R\$) das EAT de Colorado do Oeste/RO



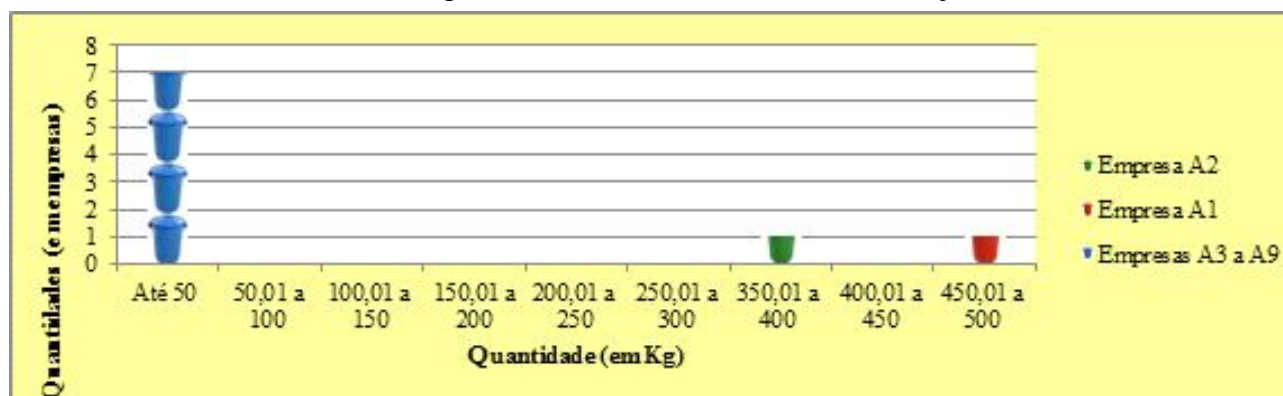
Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em Colorado do Oeste foi verificado, conforme apresentado no Gráfico 2, que não há empresas cujo faturamento mensal se encaixe nos grupos “C” e “D”, porém constatou-se apenas 1 empresa no grupo E (Acima de 80.000,00) que é o de valor mais elevado, a empresa B11. A maioria fatura mensalmente até R\$ 20.000,00 (grupo A), mas há 2 empresas, B4 e B10, que estão no grupo B (De R\$ 20.000,01 a R\$ 40.000,00).

4.1.2 Geração de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos

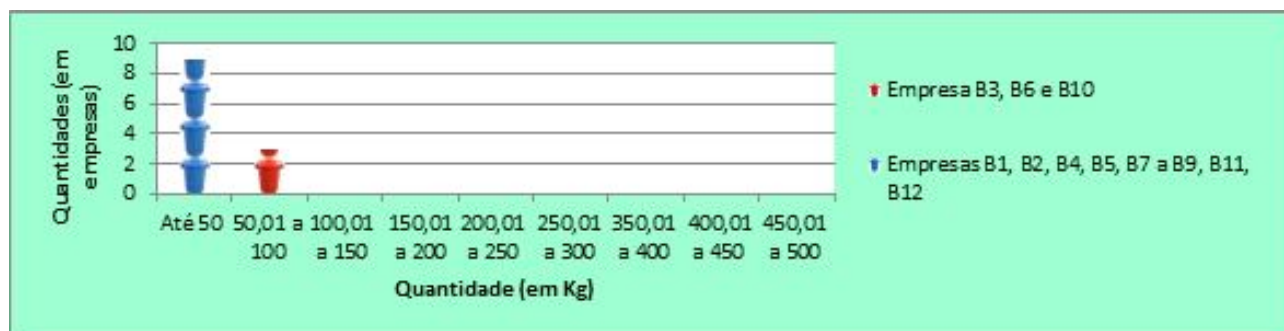
O delineamento do perfil de geração e descarte dos resíduos é o próximo passo. No Gráfico 3 é demonstrada a quantidade mensalmente gerada de REEE. Os dados de Cerejeiras indicam que 7 empresas geram até 50 Kg/mês, a empresa A2 gera entre 350,01 e 450 Kg/mês, e a empresa A1 gera de 450,01 a 500 Kg/mês. Quando somados, os resíduos equivalem a 938,5 Kg/mês e, sabendo-se que a menor geração é de 0,5 Kg e a maior 500 Kg, a média correspondente é de 104,28 Kg/mês para cada empresa. Já no município de Colorado do Oeste, o Gráfico 4 mostra que 9 empresas geram até 50 Kg/mês e as empresa B3, B6 e B10 geram de 50,01 a 100 Kg/mês. Quando somados, os resíduos equivalem a 390 Kg/mês e, sabendo-se que a menor geração é de 1 Kg e a maior de 100 Kg, a média correspondente é de 32,50 Kg/mês para cada empresa.

Gráfico 3- Quantidades de REEE gerados mensalmente nas EAT de Cerejeiras/RO



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Gráfico 4: Quantidades de REEE gerados mensalmente nas EAT de Colorado do Oeste/RO



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

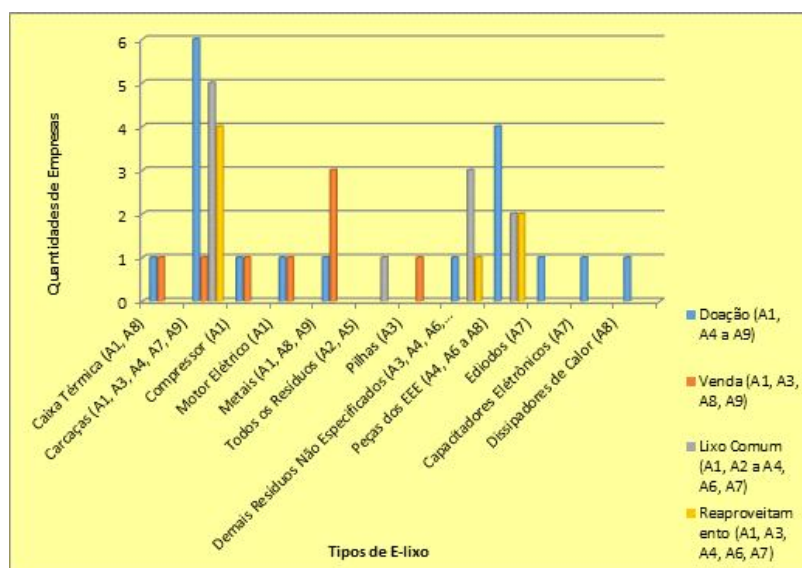
Somando as quantidades, as duas cidades geram juntas, apenas neste segmento (EAT), 1,38 toneladas de lixo por mês, que corresponde a uma média mensal de 63,26 kg por empresa.

4.1.3 Procedimentos de descarte praticados

O próximo resultado procurou identificar a prática do descarte nas empresas respondentes, buscando saber se há algum tipo de seleção dos resíduos antes da destinação final.

Em Cerejeiras, o Gráfico 5 mostra que apenas 2 empresas, A2 e A5, possuem um único tipo de descarte, respectivamente, lixo comum e doação para empresa coletora; ao passo que, outras 7 empresas adotam mais de um método de descarte. Em função disso, o gráfico apresenta as empresas que empregam determinados tipos de disposição final, e para cada disposição são considerados os tipos de resíduos previamente separados. Alguns desses resíduos estão no Apêndice E (Imagens do cenário encontrado nas assistências técnicas das cidades de Cerejeiras e Colorado do Oeste). Para melhorar a informação, a categoria “Peças dos EEE” agrega os seguintes REEE por empresa: empresa A4 - memória HD, gabinete, placas, fontes; empresa A5 – peças; empresa A6 – fontes queimadas e outros; empresa A7 – peças; e empresa A8 – placas.

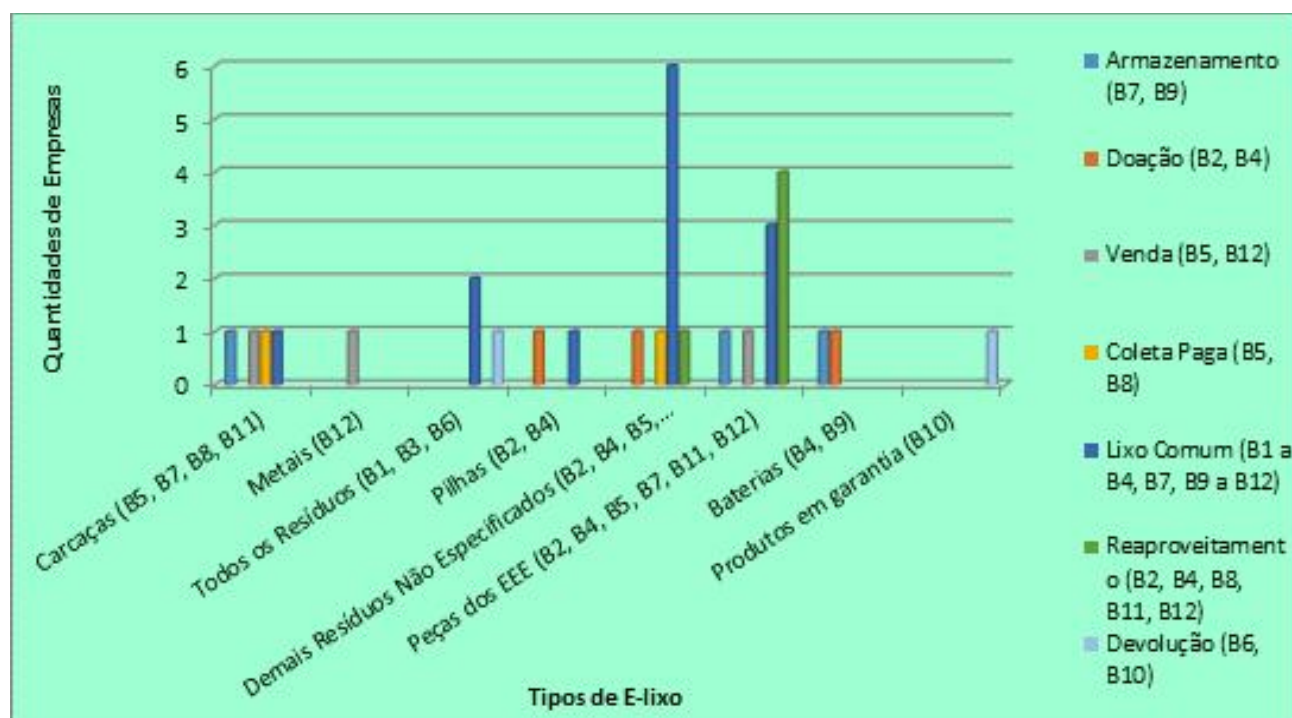
Gráfico 5 - Tipos comuns de descartes dos REEE nas EAT de Cerejeiras/RO



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

No município de Colorado do Oeste, a situação dos procedimentos de descarte praticados pelas empresas pode ser visualizada no Gráfico 6. Do total da amostra do Gráfico 6, apenas 3 empresas, B1, B3 e B6, indicaram que possui um único tipo de descarte, respectivamente, lixo comum, também lixo comum e devolução ao cliente de todos os resíduos, enquanto que, 9 empresas fazem uso de mais de um método de descarte. Detalhando a informação, a categoria “Peças do EEE” agrega os seguintes resíduos por empresa: empresa B2 – peças; empresa B4 – placas e peças; empresa B5 e B7 – placas; empresa B11 e B12 – peças. Ao se comparar ambos os gráficos, no que tange às empresas que destinam seus resíduos para o lixo comum, através do Apêndice F (Imagens do cenário encontrado nos lixões das cidades de Cerejeiras e Colorado do Oeste) é possível verificar imagens que retratam alguns desses REEE no lixão da cidade. Vale ressaltar, ao analisar os gráficos 6 e 7, que os dados relacionados para o armazenamento são referentes somente aos resíduos gerados durante os serviços de manutenção (peças substituídas, por exemplo), não incluindo informações concernentes a equipamentos que são abandonados pelos clientes.

Gráfico 6 - Tipos comuns de descartes dos REEE nas EAT de Colorado do Oeste/RO



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Duas situações podem ser verificadas em relação ao armazenamento de resíduos. A primeira é a necessidade de licença ambiental, pois os REEE são classificados como perigosos pela Lei 12.305/2010 e a segunda é a necessidade de uma grande área física para armazenamento. Um dos problemas associados ao fato de uma área ser unicamente empregada para armazenar aparelhos abandonados é o custo de oportunidade. Há, inclusive, em Colorado do Oeste, 5 empresas que mantêm um depósito exclusivo para este fim, 1 como destino final e as outras 4 como destino intermediário. Elas apontam que estão perdendo uma fonte de renda como a ampliação da área de atendimentos e reparos, o que permitiria a contratação de mais funcionários e atender mais clientes, aumentando consequentemente o faturamento da empresa.

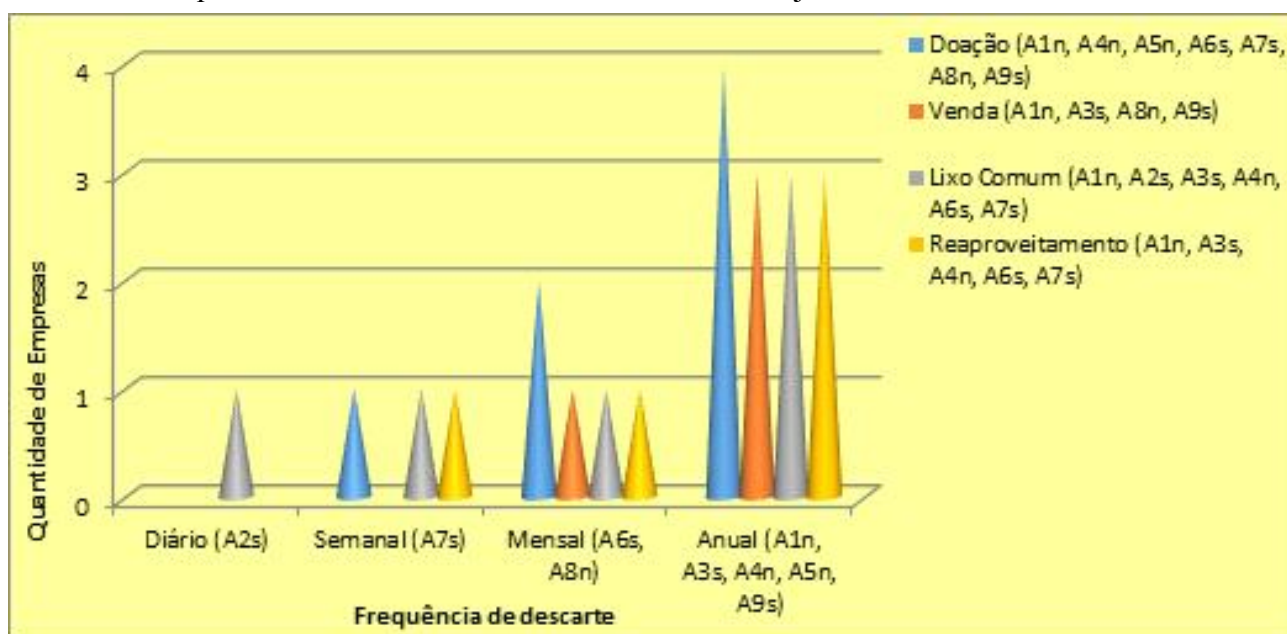
Também, nenhuma das empresas disse fazer a logística reversa. Nos Gráficos 5 e 6, pode-se verificar descarte apropriado do e-lixo em situações específicas, como a venda de metais para o ferro velho e o reaproveitamento para uso ou venda. O pagamento para que uma empresa de reciclagem recolha os resíduos também é um procedimento adequado. Nos demais casos em que há doação, venda, armazenamento, reaproveitamento na assistência ou disposição diretamente no lixo comum, não é possível se afirmar que são destinos ambientalmente seguros.

4.1.4 Frequência do descarte de REEE pelas EAT

Os Gráficos 7 e 8 retratam a frequência do descarte dos resíduos e como esse tempo é visto satisfatoriamente para a empresa frente ao acúmulo de REEE gerados antes da destinação. É necessário ponderar que algumas entidades empregam destinos diferentes para cada tipo de material. Assim, as frequências de descarte são determinadas pelas formas de disposição praticadas para cada tipo de resíduo. Como se pode observar através do gráfico 7, os REEE direcionados ao lixo comum possuem frequência de descarte diária somente na empresa A2 que pertence a categoria 2 como retrata o Quadro 1. A única empresa (A7) que destina semanalmente, faz uso do lixo comum, doação e reaproveitamento. No entanto, essa empresa possui um espaço de armazenamento em sua empresa. Duas empresas, A6 e A8 destinam os seus resíduos mensalmente. Ressaltando que a doação ocorre nas duas empresas, o lixo comum e o reaproveitamento na empresa A6, e somente na A8 a venda está presente. A frequência com o maior intervalo na pesquisa, ou seja, anualmente, também os 4 tipos de destinação encontrados na pesquisa de forma aleatória nas empresas A1, A3, A4, A5 e A9. Vale lembrar que está presente especificamente a doação nas empresas A1, A4, A5, A9; a venda nas empresas A1, A3 e A9; o reaproveitamento e o lixo comum nas empresas A1, A3 e A4.

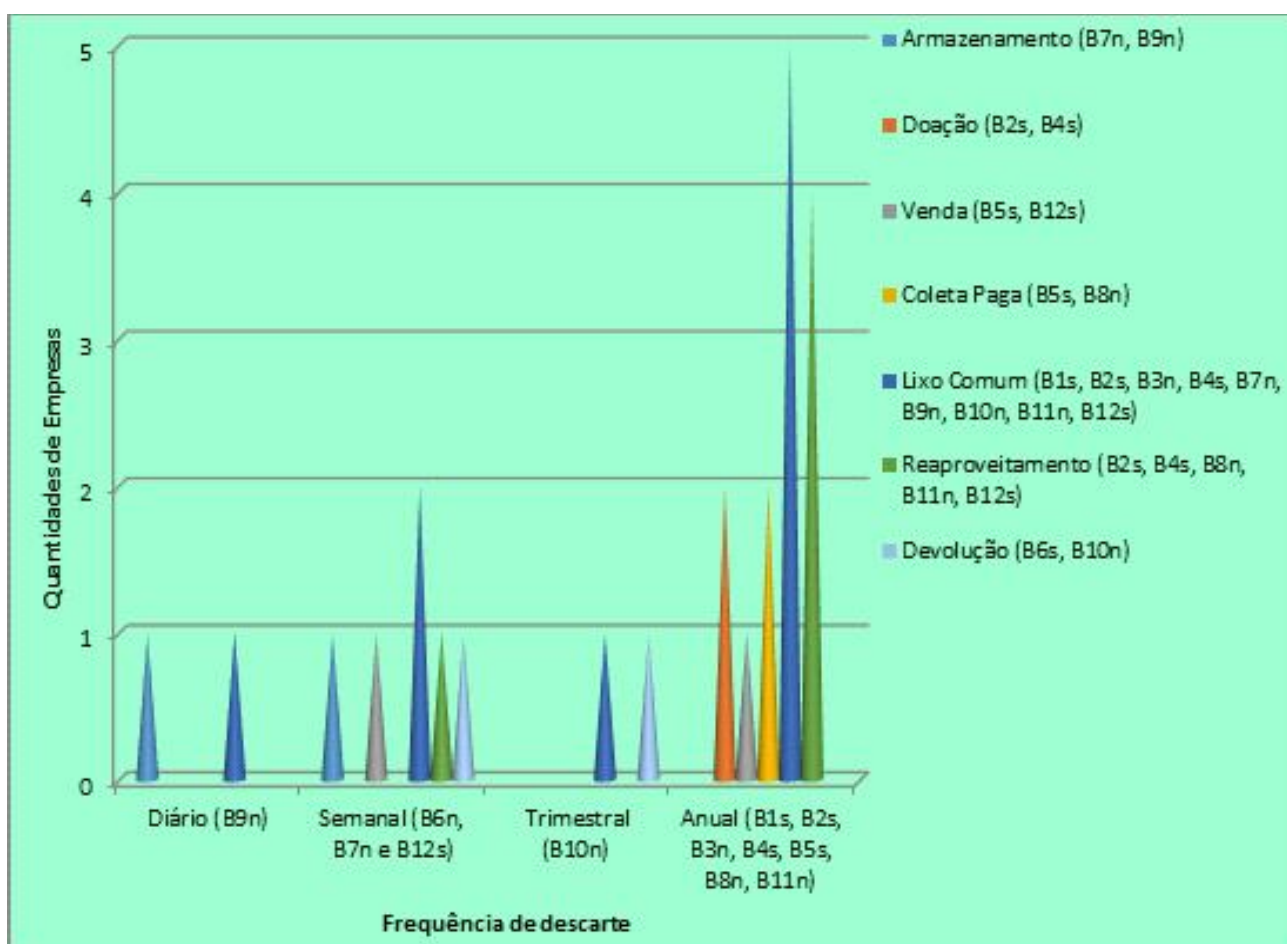
Quanto à satisfação com o tempo de descarte, detectou-se que 56% estão satisfeitos e 44% não estão, ou seja, pode-se considerar que um pouco mais da metade das empresas demonstrou opinião diferente das demais. Observou-se que a empresa que faz a destinação diariamente apresentou satisfação quanto ao tempo de descarte; entretanto, pode-se verificar que ela destina os seus resíduos no lixo comum. A empresa que apresentou também satisfação em descartar os seus resíduos semanalmente informou somente a doação de diodos e capacitores eletrônicos, já que todo o restante dos resíduos gerados, quando não reaproveitados são jogados no lixo comum. Percebe-se que a insatisfação das empresas pesquisadas pode estar relacionada ao grande porte de seus resíduos, os quais exigem grande espaço de armazenamento, que poderia ser utilizado na geração de receitas, exceto no caso das empresas A2 (destina todos os resíduos no lixo comum diariamente), A6 (reaproveita, vende ou doa os seus resíduos e por fim joga em lixo comum o que não tem utilidade mensalmente) e a A7 (descarta no lixo comum mensalmente quando os resíduos não é reaproveitado ou doado).

Gráfico 7- Frequência do descarte do e-lixo das EAT em Cerejeiras/RO



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Gráfico 8 - Frequência do descarte do e-lixo das EAT em Colorado do Oeste/RO



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em Colorado do Oeste, verifica-se no Gráfico 8 que a empresa B9 é a única que destina os REEE diariamente ao armazenamento e ao lixo comum. As três empresas que destinam seus resíduos ao armazenamento (B7), à venda (B12), ao lixo comum (B7 e B12), ao reaproveitamento (B12) e à devolução (B6), os fazem semanalmente. Destas, somente a empresa B9 não possui espaço de armazenamento para seus resíduos. Apenas 1 empresa relatou destinar os seus resíduos ao lixo comum e à devolução de produtos em garantia trimestralmente. A maior frequência verificada na pesquisa (anualmente), é também a mesma frequência de descartes semanais. Logo, são 5 dos 6 tipos de descartes presentes na amostra para 7 empresas, sendo eles: doação (empresas B2 e B4), venda (empresa B5), coleta paga (empresas B5 e B8), lixo comum (empresas B1 a B4 e B11) e reaproveitamento (empresas B2, B4, B8 e B11).

Quanto à satisfação com o tempo de descarte, observou-se que metade da amostra de empresas pesquisadas está insatisfeita. Nas impressões colhidas na entrevista, percebeu-se que a insatisfação das empresas respondentes também pode estar relacionada ao grande porte de seus resíduos, como ocorreu em Cerejeiras, exceto no caso das empresas B4, B5 e B9 que, mesmo demonstrando insatisfação, relataram trabalhar com equipamentos menores.

4.1.5 Impactos financeiros na gestão dos REEE

Neste tópico será abordado o impacto financeiro na gestão de REEE nas empresas de assistência técnica de Cerejeiras e Colorado do Oeste. Primeiramente, o estudo avaliou a relação entre as receitas e/ou despesas provenientes do descarte do e-lixo.

Em Cerejeiras, identificou-se que 5 empresas não possuem nenhum tipo de impacto financeiro, são elas, as empresas A2, A4 a A7, isso devido ao fato de destinarem os seus resíduos para o lixo comum, doação e reaproveitamento na assistência. 4 empresas disseram possuir receitas provindas da venda de algum tipo de resíduo, apresentando um percentual médio de 2%, em que o menor é 1% e o maior, 4%. Nenhuma empresa paga para descartar os seus resíduos, o que não incorre em despesas. Qualquer caso de receita, percebe-se pelo percentual que esses valores são insignificantes. Em suma, pode-se inferir que nenhuma EAT de Cerejeiras aproveita o potencial de venda dos REEE.

No caso de Colorado do Oeste, identificou-se que 9 empresas não possuem nenhum tipo de impacto financeiro, são elas, as empresas B1 a B4, B6, B7 e B9 a B11, devido ao fato de destinarem os seus resíduos para o lixo comum, reaproveitamento, doação, devolução de produtos ao cliente ou para a garantia e armazenamento na assistência. 2 empresas possuem receitas com a venda de algum tipo de resíduo, apresentando um percentual de 5% (B5) e 20% (B12). 2 empresas pagam para descartar os seus resíduos, e essa participação de despesa no faturamento da empresa equivale a 1 % (B5) e 3% (B8). Assim, apenas a empresa B5 gera receitas e despesas na destinação de seus resíduos. Nos casos que apresentaram receitas e/ou despesas, é possível inferir que, pelo percentual arrecadado, os valores são insignificantes, exceto a empresa B12, que vende metais anualmente, cuja receita chega a 20% de todo o seu faturamento mensal. Em suma, apenas uma EAT aproveita o seu potencial de venda dos REEE. Este estudo não considerou no impacto financeiro o custo de armazenamento ou reaproveitamento dos resíduos. O fato é que, as EAT de ambas as cidades pesquisadas não utilizam mecanismos contábeis de mensuração que possam dar melhor subsídio aos relatórios gerenciais. Contudo, é possível inferir que, nas cidades pesquisadas, o faturamento com o descarte de resíduos ainda não é visto como oportunidade de negócios economicamente viável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diversos achados apurados na pesquisa apontam para uma melhor compreensão de alguns aspectos determinantes no processo de destinação de REEE. De início, ao examinar a legislação brasileira vigente, foi possível perceber que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a retratar que todos têm o direito de ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que é dever do poder público zelar por ele. Em seguida, com a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) pela Lei 12305/2010, foi possível notar alguns avanços significativos no que tange à regulamentação do descarte dos REEE, estabelecendo assim, a responsabilidade ambiental compartilhada, na qual todos os participantes do ciclo de vida dos EEE sejam juridicamente responsáveis pelo descarte correto. A PNRS entende que a melhor maneira de descartar os resíduos é através da logística reversa.

Outra constatação da pesquisa foi que, com a TI Verde é possível combater as práticas de descarte indevido e tornar a rotina das empresas ecologicamente correta, orientando as entidades a estabelecerem ações preventivas e corretivas, primando pela sustentabilidade. As assistências técnicas em EEE, neste caso, são vistas como sendo participantes do ciclo da logística reversa e parte interessada no uso da TI Verde. No entanto, verificou-se que esse engajamento, de fato, não acontece no cotidiano dessas empresas. Constatou-se que das 9 empresas pesquisadas em Cerejeiras, e das 12 em Colorado do Oeste, nenhuma executa a logística reversa como prática de descarte. A maioria não o faz por desconhecê-la totalmente.

Quanto ao mapeamento da gestão do descarte do e-lixo em assistências técnicas de EEE, apurou-se que as duas cidades geram juntas, apenas neste segmento (EAT), 1,38 toneladas de lixo por mês, que corresponde a uma média mensal de 63,26 kg por empresa. E que as formas de descarte mais comuns dos REEE são a doação, o lixo comum, o reaproveitamento e a venda.

Com exceção de uma empresa que mostrou ganhar com a venda dos resíduos uma participação de 20% em seu faturamento mensal, percebe-se que o impacto financeiro, em ambas as cidades pesquisadas é insignificante, uma vez que não há geração de receita significativa, proveniente de venda dos resíduos, nem há geração de despesa significativa relacionada ao pagamento pelo recolhimento dos resíduos por empresas especializadas no descarte correto do e-lixo. Há que se destacar que a pesquisa não considerou no impacto financeiro o custo de armazenamento ou reaproveitamento dos resíduos, devido, entre outros fatores, a não utilização de mecanismos contábeis de mensuração adequada. Entretanto, é possível inferir que, nas cidades pesquisadas, o faturamento com o descarte de resíduos ainda não é uma realidade economicamente viável.

A pesquisa limitou-se a estudar apenas duas cidades do estado de Rondônia (Cerejeiras e Colorado do Oeste). O estudo também foi delimitado para se fazer um levantamento da gestão dos REEE apenas em assistências técnicas naquelas cidades, que possuem registro formal (CNPJ), excluindo assim, as EAT que atuam na informalidade. Recomenda-se a replicação deste estudo nas demais cidades do estado de Rondônia, a fim de se obter um diagnóstico da situação do descarte de REEE, bem como para fins de análises comparativas dos resultados alcançados nesses municípios, apontando para a proposição de políticas públicas mais efetivas quanto à gestão dos REEE no Brasil. Além disso, caberia uma investigação sobre a viabilidade econômico-financeira da criação de empresas ou cooperativas de recolhimento, triagem e/ou reciclagem destes resíduos nos municípios já pesquisados.

REFERÊNCIAS

ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Logística reversa de equipamentos eletroeletrônicos: análise de viabilidade técnica e econômica**. Brasília, DF, 2013.

APPELT, A. I.; *et al.* Electronic waste management and discard of technology. **Proceedings...** In: The 30th International Conference on Solid Waste Technology and Management. Philadelphia/PA - USA, 2015.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 ago. 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 ago. 2010, Seção 1, p. 3-7.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 05 out. 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Lei nº 10.973, de 2 dez. 2004. **Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm>. Acesso em: 19 out. 2016.

BROOKS, S.; WANG, X.; SARKER, S. Unpacking Green IT: A Review of the Existing Literature. AMCIS 2010. **Proceedings...** 2010.

CHEN, A.; BOUDREAU, M.; WATSON, R. Information systems and ecological sustainability. **Journal of Systems and Information Technology, Sustainability and Information Systems**, v. 10, n. 3, 2008, p. 186-201.

DEMAJOROVIC, J.; *et al.* Logística reversa: como as empresas comunicam o descarte de baterias e celulares? **RAE**: São Paulo, v. 52, n. 2, p. 165-178, mar/abr. 2012.

EL FARO, O.; CALIA, R. C.; PAVAN, V. H. G. A logística reversa do lixo tecnológico: um estudo sobre a coleta do e-lixo em uma importante universidade brasileira. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, São Paulo, v. 6, n. 3, set/dez 2013.

FONSECA, R. C.; *et al.* A logística reversa aliada à logística verde em uma indústria do vestuário na região sudoeste do Paraná. In: IX CNEG. Rio de Janeiro/RJ, 2013.

FUCK, M. P.; VILHA, A. P. M. Inovação tecnológica: da definição à ação. **Contemporâneos: Revistas de Artes e Humanidades**. UFABC/ABC Paulista. n. 9, p. 1-21, nov. 2011-abr. 2012.

GAMEIRO, A. H; *et al.* **Logística ambiental de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

- HUANG, A. A model for environmentally sustainable information systems development. **Journal of Computer Information Systems**, v. 49, n. 4, 2009, p. 114-121.
- INACIO, F. S; ROVER, S. A. Evidenciação da Gestão de Resíduos e Logística Reversa nas Empresas Listadas no Índice de Sustentabilidade Empresarial. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, 6., 2015. **Anais eletrônicos** [...] UFSC, 2015. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/39_15.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. 2014a. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=110005>>. Acesso em: 1 set. 2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. 2014b. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=110006>>. Acesso em: 1 set. 2016.
- LU, B.; LIU, J.; YANG, J.; LI, B. The environmental impact of technology innovation on WEEE management by Multi-Life Cycle Assessment. **Journal of Cleaner Production**. v. 89. pp. 148-158, 2015.
- LUNARDI, G. L.; SIMÕES, R.; FRIO, R. S. TI Verde: uma análise dos principais benefícios e práticas utilizadas pelas organizações. **REAd**, v. 20, n. 1, p. 1-30, 2014.
- MAGALHÃES, D. C. S. **Panorama dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos (REEE): o lixo eletroeletrônico e-lixo**. 2011. 241 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento) – PUC/GO, Goiânia, 2011. Disponível em: <<http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/3626>>. Acesso em: 23 abr. 2016.
- MIGLIANO, J. E. B.; DEMAJOROVIC, J. Desafios e perspectivas para a logística reversa de resíduos de microinformática no Brasil. In: XXXVII EnANPAD. Rio de Janeiro, 2013.
- MOLLA, A. Organizational Motivations for Green IT: Exploring Green IT Matrix and Motivation Models. PACIS 2009. **Proceedings...** 2009.
- MONTE, F. 51% das empresas brasileiras já implementaram TI Verde. **Computerworld**. 2009. Disponível em: <<http://computerworld.com.br/gestao/2009/08/19/51-das-empresas-brasileiras-ja-implantaram-ti-verde>>. Acesso em: 28 out.2016.
- MORALES, L. L. **Gestão do resíduo eletrônico em universidade: estudo de caso no centro de descarte e reuso de resíduos de informática da (CEDIR) USP**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014.
- PEREIRA, J. M.; KRUGLIANSKAS, I. Gestão de Inovação: a Lei de Inovação Tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. **RAE-eletrônica**. USP, São Paulo, v. 4, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1912&Secao=ARTIGOS&Volume=4&Numero=2&Ano=2005>>. Acesso em: 24 out. 2016.

PNUMA, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Panorama Ambiental Global – GEO 5**. Nairóbi/Quênia: ONU, 2012.

RONDÔNIA. **Lei nº 2.962, de 10 jan. 2013**. Institui normas e procedimentos para a reciclagem e destinação final de eletrodomésticos e produtos eletroeletrônicos considerados como lixo tecnológico, no âmbito do Estado de Rondônia. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=249923>>. Acesso em: 19 out. 2016.

SALLES, A. C. *et al.* Tecnologia da Informação Verde: um estudo sobre sua adoção nas organizações . **Revista de Administração Contemporânea**, v. 20, n. 1, p. 41-63, 2016.

SANTOS, E. F.; SOUZA, M. T. S. Um estudo das motivações para implantação de programas de logística reversa de microcomputadores. **RECADM**, Campo Largo, PR, v. 8, n. 2, p. 137-150, nov/2009.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2012/19/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 04 de julho de 2012 para o lixo de equipamentos elétricos e eletrônicos (REEE). **Official Journal of the European Union**, Luxemburgo, v. 55, 24 Jul. 2012.

VELTE, T.; VELTE, A.; ELSENPETER, R. **Green IT: reduce your information systems environmental impact while adding to the bottom line**. New York: McGraw-Hill, 2008.

WIDMER, R.; *et al.* Perspectivas globais sobre e-lixo. **Revista InterfacEHS**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 154-187, 2013.

XAVIER, L. H.; CARVALHO, T. C. M. B. **Gestão de resíduos eletroeletrônicos: uma abordagem prática para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro, 2014.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

_____. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

DISPERSÃO URBANA EM CIDADES INTERMEDIÁRIAS: PROPOSTA DE MENSURAÇÃO COM BASE EM VARIAÇÕES DO ÍNDICE BERTAUD-MALPEZZI

URBAN SPRAW IN INTERMEDIARY CITIES: A PROPOSED MEASUREMENT BASED ON VARIATIONS OF BERTAUD-MALPEZZI INDEX

Marco Aurélio Arbage Lobo¹

Helena Lúcia Zagury Tourinho²

RESUMO

A dispersão urbana tem grande influência nas relações espaciais casa/trabalho/compras/estudo, na medida em que promove o distanciamento entre os locais das diversas funções urbanas. Existem várias formas de medir a dispersão urbana, sendo uma delas o Índice Bertaud-Malpezzi. Tal índice tem o mérito de mensurar, de uma forma simples, o grau de dispersão urbana, mas apresenta dois problemas. O primeiro é uma imprecisão de cálculo em situações onde há descentralização acentuada dos estabelecimentos econômicos na cidade. O segundo é o fato de não levar em conta a densidade demográfica na comparação dos resultados entre cidades. O objetivo principal do presente trabalho é apresentar duas metodologias alternativas de cálculo do índice que contemplam esses dois aspectos questionáveis, que foram aplicadas às cidades de Altamira e Paragominas, situadas no Estado do Pará. Para isso, foi construído um sistema de informações geográficas com a distribuição geográfica dos estabelecimentos econômicos e da população por setores censitários, com base em dados do censo demográfico 2010. Os resultados dos cálculos das duas metodologias alternativas mostraram valores bem diferentes do cálculo original do índice, o que indica que os dois procedimentos alternativos captaram melhor as diferenças entre as organizações espaciais das duas cidades do que o índice original.

Palavras-chave: Dispersão Urbana. forma urbana. sustentabilidade urbana.

¹ Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (UFPA). Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano e do Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo na Universidade da Amazônia. E-mail: lobo2502@gmail.com

² Doutora em Desenvolvimento Urbano (UFPE). Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano e do Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo na Universidade da Amazônia. E-mail: helenazt@uol.com.br>

ABSTRACT

Urban dispersion has a great influence on spatial / shop / study / spatial relations, insofar as it promotes the growth of distances between the locations of the various urban functions. There are several ways of measuring urban dispersion; one of them is the Bertaud-Malpezzi Index. This index has the advantage of measuring, in a simple way, the degree of urban dispersion, but presents two problems. The first is an inaccuracy of calculation in situations where there is a sharp decentralization of economic establishments in the city. The second is the fact that it does not take population density into account in the comparison of results between cities. The main objective of the present work is to present two alternative methods to calculate the index that takes into account these two aspects, which were applied to the cities of Altamira and Paragominas, located in the Amazon region of Brazil. A geographic information system was constructed with the geographic distribution of economic activities and population by census tracts, based on data from the 2010 population census. The results of the calculations of the two alternative methodologies showed values quite different from the original index calculation, which indicates that the two alternative procedures better captured the differences between the spatial organizations of the two cities than the original index.

Keywords: *Urban sprawl. urban shape. urban sustainability.*

1 INTRODUÇÃO

Um dos problemas mais recorrentes nas cidades é a questão da mobilidade urbana. Nesse contexto, a distribuição espacial das atividades econômicas em relação aos locais de moradia torna-se um aspecto de grande importância. Em primeiro lugar, por interferir no tempo de deslocamento que as pessoas dispõem para ir ao seu trabalho, sendo este um importante aspecto da qualidade de vida. Segundo, por influenciar na emissão de gases de efeito estufa, tema fundamental no cenário das mudanças climáticas, visto que grande parte dos deslocamentos urbanos são feitos por meio de veículos motorizados. Por esse e por outros motivos, as relações espaciais entre os locais de moradia e de emprego – distâncias, densidades demográficas, posições relativas e meios de deslocamentos entre eles, por exemplo – constituem um dos temas mais importantes dos estudos sobre as formas e as funções urbanas.

Existe uma ampla literatura internacional sobre formas de mensurar aspectos relevantes da configuração urbana das cidades e seus efeitos sobre os moradores, como mostra a revisão da literatura feita por Kotharkar, Bahadure & Sarda (2014). Um estudo de abrangência mundial sobre o tema foi realizado por Loibl *et al* (2018). De um modo geral, a cidade compacta é vista como sendo a forma de organização urbana mais favorável sob o ponto de vista da sustentabilidade ambiental, mas há importantes aspectos dessa concepção que ainda precisam ser melhor discutidos (JENKS; BURTON; WILLIAMS, 2005). No Brasil, destacam-se os estudos realizados por Frederico de Holanda (HOLANDA, 2002; RIBEIRO; HOLANDA, 2006) e Ricardo Ojima (OJIMA, 2007).

Nesse contexto, destaca-se o fenômeno da dispersão urbana, que tem grande influência nas relações espaciais casa-trabalho na medida em que promove o distanciamento entre eles (UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, 2013). Uma forma de medir a dispersão urbana é o Índice Bertaud-Malpezzi (BERTAUD; MALPEZZI, 2003), que calcula a distância média

que os moradores de uma cidade precisam se deslocar para o seu trabalho. Em cidades onde há um centro principal de comércio e serviços bem pronunciado, o ponto de referência para mensurar a distância média dos deslocamentos casa-trabalho está situado neste centro. No caso de cidades policêntricas, o ponto de referência deve estar localizado no centroide da área urbanizada.

Pode-se formular uma crítica a essa metodologia de cálculo em cidades policêntricas, visto que o centroide da área urbanizada mostra-se algo muito impreciso para ser ponto de referência. Dessa forma, propõe-se uma formulação alternativa para o cálculo do Índice Bertaud-Malpezzi, (aqui denominado de “IBM”), no sentido de apresentar valor mais consistente nas cidades onde a descentralização dos estabelecimentos econômicos é expressiva. Trata-se de uma limitação importante, tendo em vista que a polinuclearização é uma realidade presente especialmente nas urbes de médio e grande portes.

Uma forma de resolver esse problema, proposta neste trabalho, é calcular diversos IBMs parciais na cidade e tirar uma média deles. Mais especificamente, cada IBM parcial toma como ponto de referência para o cálculo do índice o centroide de uma unidade territorial da cidade, sendo esta, no caso do presente estudo, o setor censitário. Assim, se uma área urbana é composta por k setores censitários, procede-se ao cômputo de k IBMs parciais e calcula-se a sua média, algo que é viabilizado pelo uso de programas de computador. Para melhor resultado, essa média deve ser ponderada pelo percentual de estabelecimentos econômicos presentes em cada setor em relação ao conjunto da cidade; com isso, estabelece-se um grau de importância para cada IBM parcial considerando o grau de presença de estabelecimentos econômicos no seu território. Dessa forma, todas as aglomerações de atividades econômicas são levadas em conta na determinação do valor do IBM. Este índice será denominado de IBM-1.

Outra deficiência do IBM é sua insensibilidade à densidade demográfica, visto que um dos componentes do cálculo é a própria densidade da cidade investigada. A proposta apresentada na presente investigação para lidar com esse problema é estabelecer uma densidade de referência fixa para o cálculo do IBM – no caso deste artigo, propõe-se o valor de 100 habitantes por hectares, por ser um valor que pode ser considerado adequado –, em substituição à densidade da cidade analisada. Ressalte-se que este valor de referência é absolutamente arbitrário, podendo ser qualquer outro, a critério do analista. Com isso, tem-se um resultado que, além de considerar a posição relativa entre as áreas de concentração de atividades econômicas e as áreas residenciais, incorpora também a densidade demográfica, aspecto de grande importância nos estudos urbanos. O índice em questão será denominado de IBM-2.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é apresentar duas variantes do Índice Bertaud-Malpezzi, com o propósito de minorar o que aqui se consideram deficiências do índice original na mensuração da dispersão urbana.

A presente investigação selecionou duas cidades intermediárias para testar o cálculo das duas variantes do IBM: Altamira e Paragominas, ambas situadas no Estado do Pará, que tem sido objeto de pesquisa dos autores deste trabalho. As duas cidades foram classificadas por IBGE (2008) na categoria de “Centro Sub Regional B” no âmbito da hierarquia urbana brasileira. Possuem populações semelhantes (76.628 e 76.361 habitantes, respectivamente), mas densidades demográficas bem diferentes (22 e 36 habitantes por hectare).

2 ASPECTOS TEÓRICOS

A dispersão urbana é caracterizada por Reis (2006) como um conjunto de áreas que se estendem pelo território e que, embora separadas fisicamente, mantém relações socioeconômicas entre si, constituindo um único sistema urbano. Utiliza o termo “urbanização dispersa” para identificar o processo que apresenta as seguintes propriedades: expansão da malha urbana em ritmo acelerado; formação de áreas separadas fisicamente entre si, mas integradas em uma área metropolitana; e aumento da “regionalização do cotidiano”, caracterizada aquisição de bens e serviços em estabelecimentos espalhados pelo território, inclusive em diferentes municípios, para o que foi importante a difusão dos meios de transportes individuais.

A dispersão urbana também está ligada às novas dinâmicas do mercado imobiliário, especialmente a implantação de condomínios fechados (ABRAMO, 2007), processo que ele denomina de “extensificação da cidade” formal, que resulta na formação de uma estrutura urbana nomeada de “difusa” pelo mesmo autor. O processo em questão junta-se à produção imobiliária destinada às famílias de baixa renda, como o tradicional processo de periferização via autoconstrução da moradia; e, a oferta de moradias e lotes urbanizados promovida por programas habitacionais governamentais, a exemplo do Minha Casa, Minha Vida, inclusive na Região Metropolitana de Belém (SILVA; TOURINHO, 2015).

Como resultado da dispersão urbana, tem-se a formação de grandes assentamentos residenciais com baixa densidade demográfica, algo prejudicial não somente do ponto da gestão urbana, especialmente pelo encarecimento da infraestrutura de saneamento básico (MASCARÓ, 2004), como também pelo aumento da emissão de gases que provocam a intensificação do efeito estufa. A dispersão urbana ganha ainda maior importância no contexto das mudanças climáticas a partir da observação de Kenworthy (2003) de que o nível de renda não é o único determinante para o uso de veículos privados para deslocamento, havendo a interferência de outras variáveis para isso, como a distribuição geográfica dos postos de trabalho e a densidade demográfica.

O Índice Bertaud-Malpezzi insere-se no conjunto de estudos quantitativos que analisam a forma como se estruturam as cidades e suas implicações sobre os moradores e atividades econômicas. No caso específico, o índice está voltado para mensurar o grau de dispersão urbana de uma cidade, expresso pela relação entre a distância média estimada que cada morador precisaria percorrer para alcançar o seu local de trabalho, e a distância média dos diversos pontos de uma cidade hipotética, de formato circular, ao seu centro.

O primeiro componente do cálculo, a distância média casa-trabalho, é encontrado, na prática, pelo cômputo da média das distâncias do centroide de cada setor urbano a um local considerado como referência para a localização dos empregos – o centroide do núcleo principal de comércio e serviços, no caso de cidades monocêntricas, ou o centroide da área urbanizada da cidade em relação às cidades policêntricas – ponderadas pela população de cada setor urbano.

O segundo componente é a distância média dos diversos pontos de uma cidade circular hipotética de mesma densidade da cidade investigada ao seu centro. A fórmula para o cálculo desse componente foi originalmente definida com base em cálculo integral; consiste na raiz quadrada da área da cidade circular hipotética dividida por π , resultado este multiplicado por 2/3.

Em termos matemáticos, a fórmula de cálculo do índice ρ (rho) é a seguinte:

$$\rho = (\sum d_i w_i) / [2/3(A/\pi)^{1/2}]$$

Onde:

d_i : distância de cada setor urbano i (no caso deste trabalho, do centroide de cada setor censitário) ao centroide do núcleo principal de comércio e serviços;

w_i : participação percentual da população de cada setor urbano i em relação à população total da cidade; e

A : área de uma cidade circular idealizada de mesma densidade demográfica uniforme da cidade estudada.

Outra maneira de expressar matematicamente o IBM, mais simples, é esta:

$$\rho = (\sum d_i w_i) / (2/3)r$$

Onde:

r : raio da circunferência da cidade circular hipotética de mesma densidade demográfica uniforme da cidade estudada.

A primeira modificação do Índice Bertaud-Malpezzi original, aqui proposta (IBM-1), é considerar não somente um único índice que toma, como consequência, um único ponto de referência para a localização dos empregos, e sim a média de diversos índices parciais, cada um dos quais tomando como ponto de referência o centroide de um setor censitário. A média em questão é ponderada pelo percentual de estabelecimentos econômicos de cada setor censitário que foi tomado como referência em relação ao total de estabelecimentos da cidade. A expressão matemática desta versão modificada (ρ_{mod}) do índice original é a seguinte

$$\rho_{mod} = \sum p_k e_k$$

sendo p_k os vários IBMs parciais que tomam, cada um, o centroide de um setor censitário urbano como ponto de referência da localização dos empregos, e e_k a participação percentual do número de estabelecimentos econômicos presentes no setor de referência em relação ao total de estabelecimentos da cidade. A fórmula de cada índice parcial é a seguinte:

$$\rho_k = (\sum d_{ki} w_i) / (2/3)r$$

Onde d_{ki} é a distância do centroide de cada setor urbano ao centro de referência k de localização dos empregos. Em outras palavras, se uma cidade possui k setores censitários, serão calculados k índices parciais e computadas a média ponderada dos mesmos.

Esse procedimento de cálculo, que considera as diversas possibilidades de trajeto casa-trabalho no interior do espaço urbano, justifica-se ainda mais pela observação de Lefèvre (2009) de que a ocupação dos postos de trabalho de uma cidade tem pouca relação com a proximidade entre os locais de moradia e trabalho. Como resultado, esse autor observa que os deslocamentos urbanos nas cidades polinucleares configuram movimentos quase “brownianos”.

A segunda variante proposta para o índice (IBM-2) consiste em considerar r como o raio de uma cidade circular de densidade pré-determinada – 100 habitantes por hectare, neste trabalho – com a mesma população da cidade investigada, ao invés da densidade original da cidade estudada, o que possibilita que a densidade demográfica influencie no resultado. Assim, uma cidade com densidade mais elevada – mais compacta, portanto – terá distâncias médias menores que uma menos densa, reduzindo o seu IBM-2, e vice-versa.

3 METODOLOGIA

O primeiro passo foi criar um sistema de informações geográficas no programa QGIS contendo, para cada sede municipal, duas camadas em formato *shapefile*: a) cartograma com a distribuição espacial dos setores censitários urbanos, obtido no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); b) polígono com a área de ocupação urbana no ano 2010, informação produzida pela Embrapa Gestão Ambiental conforme relato de Farias *et al.* (2017). A camada dos setores censitários foi recortada pela da área de ocupação urbana, obtendo-se, então a distribuição espacial dos setores censitários efetivamente ocupados por área urbana no ano mencionado.

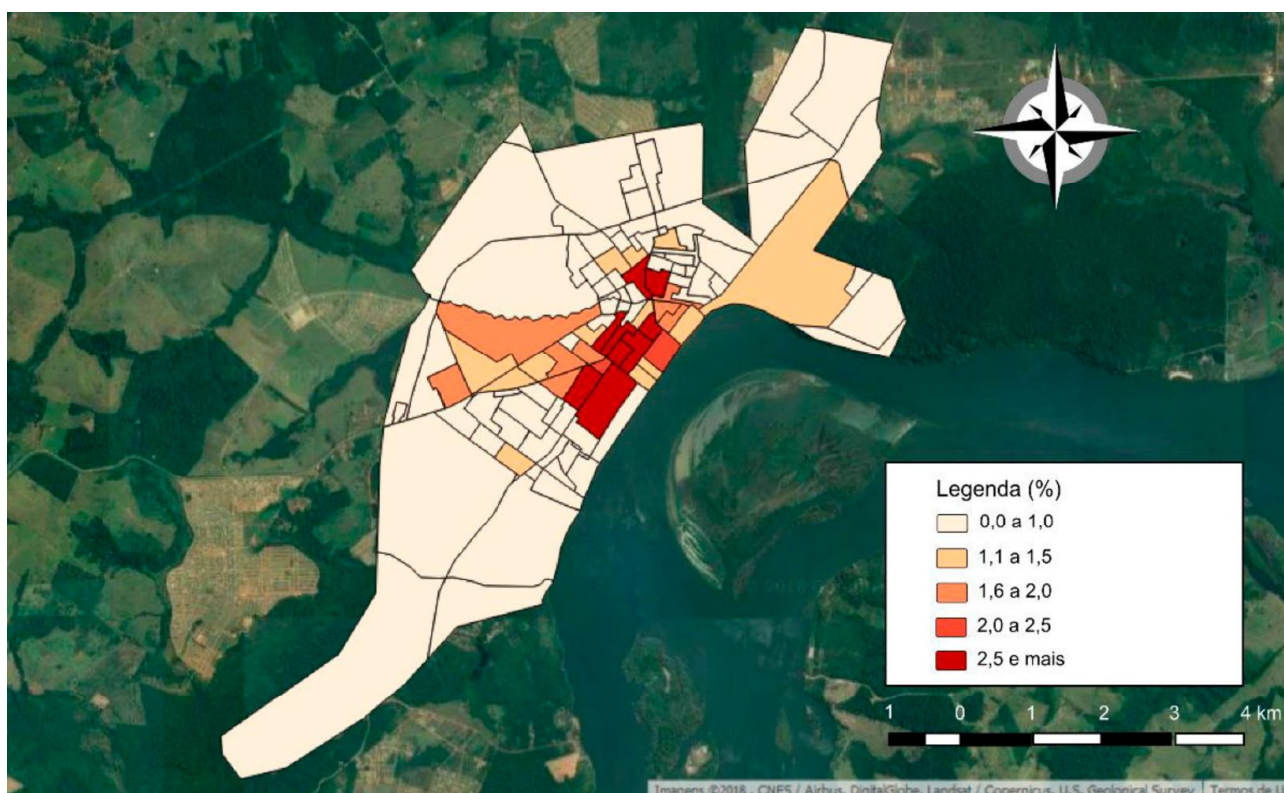
Com base nessa camada, foram produzidas duas informações necessárias para o cálculo dos índices: a área e as coordenadas geográficas dos centroides de cada setor censitário (na projeção WGS84/UTM). Tais coordenadas constituem insumo necessário para o cálculo das distâncias euclidianas (em metros) entre os centroides de cada setor censitário. Em seguida, foram adicionados, em cada setor, os respectivos dados de população (do Censo Demográfico 2010/IBGE) – mais especificamente, o percentual de população residente em cada setor censitário em relação ao total da cidade – e de endereços não residenciais – igualmente sob a forma de participação percentual – presentes no Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE/IBGE), também referente ao ano de 2010 (os endereços em construção não foram considerados).

Na sequência, procedeu-se ao cálculo dos índices IBM-1 e IBM-2 utilizando um *script* elaborado no programa estatístico R.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As Figuras 1 mostra a distribuição espacial das participações percentuais de estabelecimentos econômicos por setores censitários da cidade de Altamira. Nota-se que os setores com os maiores percentuais de estabelecimentos econômicos situam-se nas proximidades do Rio Xingu, constituindo o núcleo principal de comércio e serviços. Também há outra aglomeração menor no bairro Brasília, mais ainda bem próxima do núcleo principal.

Figura 1 - Distribuição espacial das participações percentuais de estabelecimentos econômicos por setores censitários - Cidade de Altamira, 2010



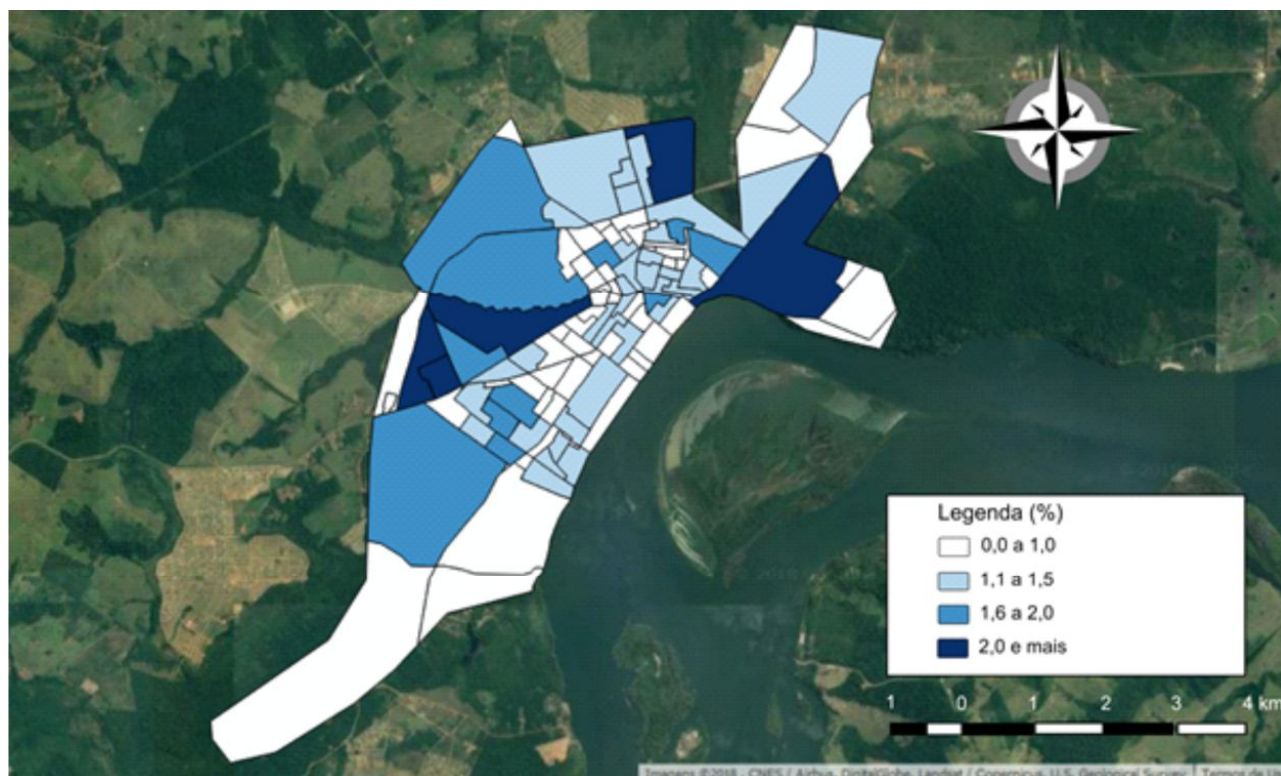
Fonte: Autores, com base em IBGE (2010).

A o núcleo principal localiza-se numa posição aproximadamente centralizada da área urbanizada de Altamira. Isso faz que as populações dos setores censitários não fiquem situadas a grandes distâncias desse núcleo, o que contribui para reduzir o IBM, que é sensível a aglomerações de atividades econômicas situadas distantes do centroide da área de ocupação urbana.

A Figura 2 apresenta a distribuição espacial dos percentuais de população da mesma cidade, também por setores censitários. Observa-se que os setores com percentuais mais elevados estão situados nas bordas da cidade ou próximos a ela, e não nas imediações do núcleo principal, o que indica um certo processo de periferização. Isso contribui para elevar o valor do IBM, visto que afasta concentrações populacionais do centro principal. Mesmo assim, as localizações dessas concentrações não são muito distantes do núcleo principal, o que tende a não resultar em grandes distâncias entre locais de residência e trabalho.

Considerando o centroide do setor urbano nº 45 – um dos setores do grupo com mais altas participações percentuais – como referência para o cálculo do IBM em sua concepção original, tem-se o resultado de 0,8147. O resultado de IBM-1 é 0,9311, ou seja, quase 15% mais elevado. Dessa forma, esse índice, ao resultar da média ponderada dos índices parciais de todos os setores censitários, apresenta um valor mais consistente que o do índice original. Já o cômputo de IBM-2 produz o valor de 1,9908, bem mais elevado, visto que considera a densidade de referência de 100 habitantes por hectare contra a densidade real da cidade, que é bem menor, como visto: 22 habitantes por hectare. Assim, tem-se um índice alternativo que também capta esse importante aspecto da organização territorial urbana.

Figura 2 - Distribuição espacial das participações percentuais de população por setores censitários - Cidade de Altamira, 2010

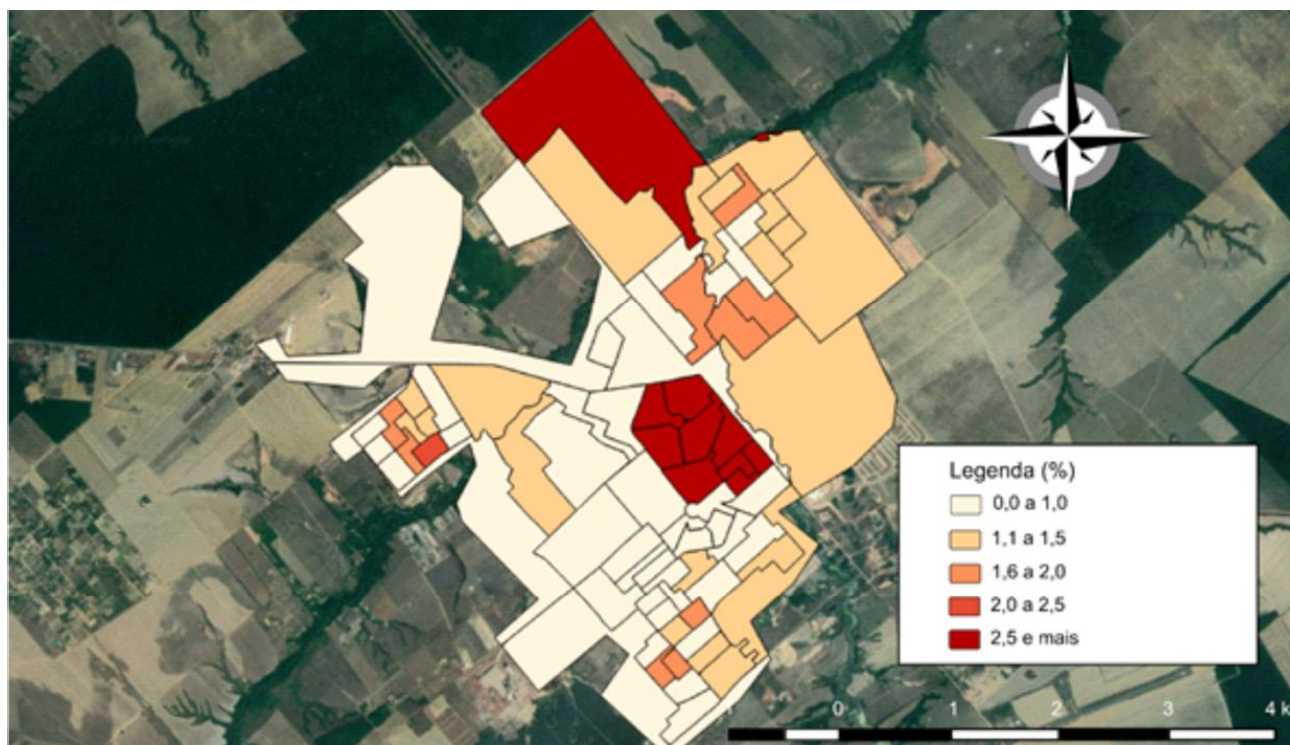


Fonte: Autores, com base em IBGE (2010).

A Figura 3 exibe a distribuição geográfica das participações percentuais de estabelecimentos econômicos pelos setores censitários urbanos de Paragominas. Nota-se a existência de duas aglomerações de estabelecimentos econômicos: a maior, composta por oito setores censitários e próxima ao centroide da área urbana, constituindo o centro principal de comércio e serviços; e uma menor, localizada num setor censitário isolado no extremo norte da cidade (setor nº 101).

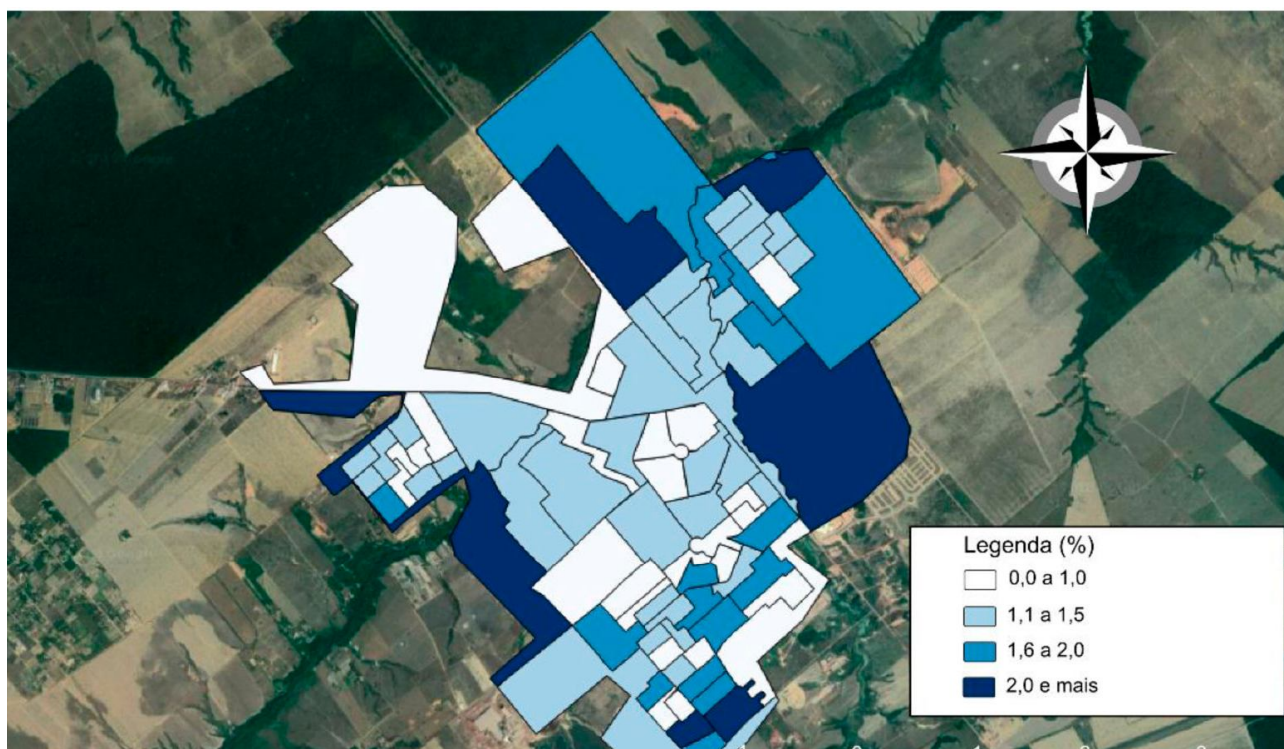
A distribuição geográfica da população por setor censitário está mostrada na Figura 4. Observa-se que há setores no estrato mais elevado de percentual tanto próximos quanto distantes do centro principal, na periferia da urbe. Já em relação à aglomeração isolada, há três setores com elevados percentuais de população que estão distantes da mesma, algo que tende a elevar o valor de IBM-1.

Figura 3 - Distribuição espacial das participações percentuais de estabelecimentos econômicos por setores censitários - Cidade de Paragominas, 2010



Fonte: Autores, com base em IBGE (2010).

Figura 4 - Distribuição espacial das participações percentuais de população por setores censitários - Cidade de Paragominas, 2010



Fonte: Autores, com base em IBGE (2010).

O valor do Índice Bertaud-Malpezzi original – considerando o centroide do setor censitário nº 2 (situado no centro principal) como referência – foi de 1,0452, enquanto o método alternativo IBM-1 resultou em 1,2916, que é cerca de 24% mais elevado. Esse valor foi influenciado pela aglomeração comercial isolada do setor nº 101, por apresentar maior distância média no trajeto casa-trabalho. Tal resultado indica que o índice proposto neste trabalho capta melhor que o índice original as situações de polinucleação urbana, a exemplo do que acontece em Paragominas. Para fins de comparação, o índice parcial centrado no setor nº 101 foi de 1,9672, bem mais elevado que o IBM, que está centrado no setor nº 2, como visto.

Já o resultado de IBM-2 foi 2,1493, em razão da densidade demográfica da cidade ser bem mais baixa que o padrão de referência considerado (100 habitantes por hectare).

Fazendo uma comparação entre os valores das duas cidades, percebe-se que em Altamira, onde as duas nucleações de estabelecimentos comerciais estão muito próximas e em posição relativamente centralizada, o valor de IBM-1 foi 15% mais elevado que o cálculo do Índice Bertaud-Malpezzi original. Já no caso de Paragominas, onde uma das nucleações econômicas situa-se na borda da cidade, o incremento de IBM-1 em relação ao IBM original foi de 24%, o que demonstra a sensibilidade do índice aqui proposto ao fenômeno da polinucleação. Na verdade, não está se afirmando que a polinucleação aumente o IBM-1; pode até acontecer o contrário. Tudo depende da localização das aglomerações de estabelecimentos econômicos em relação às áreas residenciais. No caso específico de Paragominas, é a localização de uma das aglomerações na borda da cidade que provocou a elevação de IBM-1.

Outra comparação interessante é entre os resultados dos IBM-1s das duas urbes. Verifica-se que o valor de Paragominas é 39% maior (0,9311 contra 1,2916); ou seja, o grau de dispersão urbana dessa cidade, considerando apenas a distribuição espacial dos estabelecimentos econômicos em relação à da população, é maior que em Altamira. Quando a mesma comparação é feita entre os números dos IBM-2s (1,9908 contra 2,1493), essa diferença a maior em favor de Paragominas cai para apenas 8%. Isso porque a maior densidade desta sede municipal é um fator que contribui para diminuir a dispersão urbana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre mensuração de diferentes aspectos relacionados às formas e funções das cidades vêm dando não somente uma importante contribuição teórica, no sentido de melhor compreender o funcionamento das urbes no contexto das profundas transformações por que passam as áreas urbanas, como também têm contribuído decisivamente para a gestão urbana.

No caso específico da dispersão urbana, municipalidades de diversos países têm adotando um variado leque de medidas para aumentar a densidade das áreas urbanas e, dessa forma, reduzir os impactos ambientais negativos da dispersão.

O Índice Bertaud-Malpezzi constituiu uma contribuição relevante no sentido de mensurar a dispersão urbana, mas apresenta alguns pontos questionáveis. O presente trabalho visou a contribuir para aperfeiçoar o índice em questão apresentando duas variantes de cálculo.

Um aperfeiçoamento que pode ser buscado, em trabalhos futuros, é substituir as distâncias euclidianas – que possuem natureza meramente geométrica –, por distâncias reais percorridas nos trajetos casa-trabalho, algo que pode ser viabilizado pela inserção de malhas urbanas digitalizadas em sistemas de informações geográficas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 25-85, nov. 2007. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181/165>>. Acesso em: 26 jun. 2018.
- BERTAUD, A.; MALPEZZI, S. **The spatial distribution of population in 48 world cities: Implications for economies in transition**. Glen Rock (US): The Center for Urban Land Economics Research, 2003. Disponível em: <<https://www2.lawrence.edu/fast/finklerm/Complete%20Spatial%20Distribution%20of%20Population%20in%2050%20World%20Ci.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- FARIAS, A. R. *et al.* **Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil**. Campinas, SP: Embrapa Gestão Territorial, 2017. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/176016/1/20170522-COT-4.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- HOLANDA, F. Uma ponte para a urbanidade. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, n. 5, p. 59-76, maio 2002. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/12152/1/ARTIGO_PonteParaUrbanidade.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**: 2007. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- _____. **Censo demográfico**: 2010. Rio de Janeiro, 2010.
- JENKS, M.; BURTON, E.; WILLIAMS, K. (Eds.). **The compact city: asustainable urban form?** 2. ed. Oxfordshire, UK: Spon Press, 2005.
- KOTHARKAR, R.; BAHADURE, P.; SARDA, N. Measuring compact urban form: A case of Nagpur City, India. **Sustainability**, v. 6, p. 4246-4272, 2014. Disponível em: <<http://www.mdpi.com/2071-1050/6/7/4246>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- KENWORTHY, J. R. Transport energy use and greenhouse gases in urban passenger transport systems: A study of 84 global cities. INTERNATIONAL SUSTAINABILITY CONFERENCE, 2003. Fremantle (Australia). **Annals**[...] Fremantle, Dept. of the Premier and Cabinet, 2003. Disponível em: <http://researchrepository.murdoch.edu.au/id/eprint/21463/1/transport_energy_use_and_greenhouse_gases.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- LEFÈVRE, B. Urban transport energy consumption: Determinants and strategies for its reduction. An analysis of the literature. **Sapiens**, v. 2, n. 3, 2009. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/sapiens/914#tocto2n4>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

LOIBL, W. *et al.* Characteristics of urban agglomerations in different continents: History, patterns, dynamics, drivers and trends. In: ERGEN, M. (Ed.). **Urban agglomeration**. London: Intechopen, 2018. p. 29-63. Disponível em: <<https://www.intechopen.com/books/urban-agglomeration>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MASCARÓ, J. L.; YOSHINAGA, M. **Infra-estrutura urbana**. Porto Alegre, RS: Masquatro, 2004.

OJIMA, R. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras **R. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 277-300, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/32471/1/S0102-30982007000200007.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

REIS, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIBEIRO, R. J. C.; HOLANDA, F. R. B. Proposta para análise do Índice de Dispersão Urbana. **Cadernos Metrópole**, n. 15, p. 49-70, jan.-jun. 2006. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8777>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

SILVA, M. L.; TOURINHO, H. L. Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n34/2236-9996-cm-17-34-0401.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **Planning and design for sustain able urban mobility**: global report on human settlements 2013. Nairobi, 2013. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3503&alt=1>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

IMPACTO EDUCATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE (ESPAÑA)

EDUCATIONAL IMPACT OF CITIZEN PARTICIPATION: THE PARTICIPATORY BUDGETING IN ELCHE (SPAIN)

Carmen Pineda Nebot¹

Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade²

RESUMEN

Después de más de una década de la puesta en marcha de procesos de presupuesto participativo en España se sigue conociendo poco sobre los impactos reales que estos procesos tienen en el aprendizaje de los participantes. Este artículo intenta aportar algo más de conocimiento sobre el tema a partir de los resultados de una investigación empírica sobre los aprendizajes y cambios experimentados por los electos y técnicos que participaron directamente en el Presupuesto Participativo realizado en la ciudad de Elche (España) durante los años 2008 a 2011. Para ello, utilizando como referencia trabajos anteriores de Pontual (2000), Lerner y Schugurensky (2007) y Lüchmann (2012), se realizaron entrevistas en profundidad, con formatos distintos de preguntas, a electos y técnicos municipales. Como resultado se aprecia por parte de los políticos que ha habido un acercamiento y se han mejorado las relaciones con los ciudadanos y por parte de los técnicos que les ha permitido hacer visible su trabajo ante los vecinos y reducir la presión política sobre ellos.

Palabras-clave: Aprendizajes informales. Participación. Presupuesto Participativo. Electos. Técnicos.

ABSTRACT

After more than a decade of the implementation of participatory budgeting in Spain, the impact of these processes on participants' learning is still little known. This article aims to contribute knowledge about the educational impact based on the results of an empirical research on the learning and changes experienced by elected and technical who participated directly in the Participatory Budgeting held in the city of Elche (Spain) during the years 2008 to 2011. For this, previous work by Pontual (2000), Lerner and Schugurensky (2007) and Lüchmann (2012) were used as references for in depth interviews with different questions for elected representatives and municipal technicians. As a result, it is seen by politicians that there has been rapprochement and improvement in relations with citizens and by the technicians allowed them to make visible their work to their neighbors and reduce the political pressure on them.

Keywords: *Informal Learning. Participation. Participatory Budgeting. Elected. Technical.*

¹Licenciada em Direito y Licenciada em Ciencia Política y Administración Pública, Investigadora GEGOP-CLACSO
E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

² Doctor en Administración por la UNAMA, Investigador GEGOP-CLACSO, Profesor de la UFRA. E-mail:
admherbert@yahoo.com.br

1 INTRODUCCIÓN

En España tras varios años de funcionamiento de diferentes mecanismos de participación ciudadana, con distintos grados de éxito o fracaso, el estallido de la crisis de 2008 reversionó radicalmente el panorama participativo¹. Sin embargo, la crisis social, política e institucional provocada por la gestión de la crisis económica ha hecho surgir otra vez con fuerza la idea de participación, lo que nos lleva a tener que reflexionar sobre ello para dar respuesta a los nuevos escenarios (PARÉS, 2015).

Los procesos de participación ciudadana en sistemas democráticos se han justificado, por algunos autores, por su impacto educativo. La participación, para ellos, aporta sustantivos beneficios a la dinámica organizacional y comunitaria, al proporcionar una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones, romper la apatía y desconfianza ciudadana, ofrecer a los representantes herramientas para evaluar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, y permitir a la ciudadanía reconquistar y recuperar el espacio público (PASTOR, 2013). Para ello se requiere, por parte de la ciudadanía, una capacidad desarrollada de juzgar críticamente los acontecimientos y trascender la lógica individual para llegar a puntos de vista universales que les permitan encarar comunicativamente los problemas de una comunidad (PONTUAL, 2000); en el caso de los electos pasar de una cultura del monopolio representativo a una cultura del diálogo y la corresponsabilidad para con la ciudadanía (SUBIRATS, 2003) y; en el de los técnicos avanzar desde una mentalidad burocrática basada en la lógica del “cada uno hace lo que le toca” hacia una mentalidad pos-burocrática basada en el “entre todos debemos hacerlo todo” (BRUGUÉ, 2004, p. 9). Este cambio cultural de los distintos actores es uno de los requisitos necesarios para que los procesos participativos puedan llegar a tener efectos transformadores significativos (BLANCO; BALLESTER, 2011). Otros autores más críticos señalan, sin embargo, que la participación de los ciudadanos crea problemas de eficacia y plantean que sustituir el conocimiento experto y la información exhaustiva por el sentido común y la información incompleta, cuando no deficiente, resulta de dudosa utilidad (FUNES, 2016).

Carole Pateman (1970) ya señalaba en su libro “Participación y Teoría Democrática” que la justificación de los procesos de participación democrática residía en su impacto educativo, aunque reconocía también que muchos de estos efectos educativos aún permanecían desconocidos. Veinticinco años más tarde Jane Mansbridge (1995) continuaba el trabajo de Pateman, preguntándose si la participación crea mejores ciudadanos. Ambas terminaron afirmando que la participación tenía efectos educativos y creaba mejores ciudadanos pero que no podían probarlo².

La participación crea mejores ciudadanos. Lo creo, pero no puedo probarlo. Y tampoco pueden probarlo otros... Aquellos que han participado activamente en la gobernanza democrática sienten muchas veces que la experiencia les afectó” (MANSBRIDGE, 1995, p. 1).

¹ El discurso preponderante, aceptado silenciosamente por la mayoría de la gente, señalaba que, en tiempos de crisis, era necesario adoptar medidas radicales, en muchas ocasiones impopulares, sin pérdida de tiempo ni hacer un mal gasto de los pocos recursos existentes, para lo que los procesos participativos resultaban impotentes, cuando no contraproducentes, y la decisión vertical, “de arriba hacia abajo”, parecía más adecuada y efectiva (Eberhardt, 2014:176).

² Según Mansbridge (1995:1), una de las razones por las cuales el estudio de la democracia participativa ha sido marginal en el campo de la teoría política fue justamente que “los politólogos de orientación empírica no pudieron demostrar ningún efecto positivo de la participación democrática sobre el individuo”.

En la medida en que los procesos de aprendizaje son multifactoriales y complejos, es bastante difícil aislar el impacto de la participación en el proceso de aprendizaje, sea individual o social (LÜCHMANN, 2014).

Años más tarde J. Lerner y D. Schugurensky retomaron las preguntas y desafíos planteados por Pateman y Mansbridge y comenzaron a investigar los aprendizajes cívicos, competencias políticas y disposiciones democráticas adquiridos por ciudadanos que han participado en procesos de democracia local (LERNER, 2004; SCHUGURENSKY; MOSHER, 2001; SCHUGURENSKY; MÜNDEL; DUGUID, 2006). Su investigación incluía procesos de autogestión (cooperativas) y de cogestión (presupuestos participativos municipales). Uno de los estudios de caso de este proyecto fue el Presupuesto Participativo de la ciudad de Rosario en Argentina, en la que confirmaron hallazgos previos que indicaban que el presupuesto participativo, pese a sus limitaciones y deficiencias, promueve “mejores ciudadanos” y está paulatinamente constituyéndose en una innovadora escuela de ciudadanía. La metodología utilizada por ellos en la ciudad de Rosario es la que nos sirvió de referente principal en la investigación (LERNER; SCHUGURENSKY, 2007).

Años más tarde, en 2010, un Grupo de Investigación internacional dirigido por Joan Font comparó los efectos educativos en proyectos participativos institucionales en tres países del sur de Europa: Italia, España y Francia³. Su estudio confirmó la potencialidad formativa de los procesos pero también que ésta es relativa y condicionada, siendo mayor en los procesos permanentes, como es el caso de los presupuestos participativos, y menor en los procesos no permanentes (*minipublic projects*) (FUNES, 2016). Confirmando lo que señala Eliasoph (2011) de que el aprendizaje necesita repetición y duración para convertir las experiencias en hábitos y evitar que estos se diluyan, lo que explicaría que los Presupuestos Participativos que reúnen estas dos condiciones produzcan más resultados (FUNES, 2016).

El *Orçamento Participativo* o Presupuesto Participativo es una metodología de gestión pública presupuestaria que, en los últimos veinte años, se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia (ABERS, 2000; PONTUAL, 2001; FEDOZZI, 2000, 2003; DE SOUSA, 2002; AVRITZER, 2003; FRANCÉS; CARRILLO, 2008) y de la calidad del gasto público (PINEDA; PIRES, 2008), al incluir al ciudadano, votante o no, en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto.

Por ello muchos analistas ven en el presupuesto participativo una “escuela de ciudadanía” (PATEMAN, 1970; SCHIMIDT, 1994; MANSBRIDGE, 1995; GENRO, 1995, 1996 y 1997; PIRES, 1999; CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000; PONTUAL, 2000, 2004; BORBA, 2005; AZEVEDO; MARES GUIA, 2005; ANANIAS, 2005; ROVER, 2006; COSTA, 2006; SILVA, 2006; RIZEK, 2007; TADEU, 2007; HERBERT, 2008; FEDOZZI, 2009; DE MELO, 2010; GRÖNLUND; SETELA; KAISA, 2010; TALPIN, 2011, RIBEIRO; BORBA, 2011), que permite recuperar la voluntad política de participación, muy importante para una democracia sustantiva y una ciudadanía activa, y muy necesaria en momentos de fuerte desafección política como los que vivimos. Esta práctica facilita a las personas participantes (ciudadanos, técnicos y electos), nuevas destrezas y habilidades que les permiten desarrollar actitudes y comportamientos considerados fundamentales para una sociedad democrática, además de establecer nuevos patrones de relación entre la población, los poderes públicos y sus acciones concretas de gobierno (SINTOMER; GANUZA, 2011). Reforzando de esta manera el entretejido de solidaridad,

³ Proyecto de Investigación CSO2009-08968, dirigido por Joan Font, realizado entre 2010 y 2012. Para conocer los resultados véase: Font, Della Porta y Sintommer (2014).

cooperación y reciprocidad que son el más claro resultado de la construcción de la democracia, cuando en ella se dan amplios espacios de diálogo y concertación mediante soluciones consensuadas.

A pesar de ello, y quizá por su dificultad, se ha prestado durante mucho tiempo poca atención al impacto educativo de los procesos participativos y de deliberación democrática⁴. Calidad deliberativa que, según Brugué (2011), está asociada a la capacidad de explicar, escuchar y responder, elementos fundamentales en cualquier proceso participativo. Afortunadamente, en las últimas décadas se han realizado algunos trabajos que confirman los aprendizajes que tienen lugar como consecuencia de una participación activa en procesos de democracia local, y a examinar el impacto de estas experiencias en la construcción de ciudadanía. Esta literatura, que incluye estudios realizados en contextos internacionales, confirma que la práctica de la democracia es una gran fuente de aprendizaje ciudadano, especialmente para el desarrollo de habilidades deliberativas, actitudes democráticas, y eficacia política (BERR *et al.*, 1993; REGENTS, 1999; HARNECKER, 1999; PARKER *et al.*, 2000; MOLL; FISCHER, 2000; ABERS, 2000; FUNG, 2003; RICCI, 2005). En concreto sobre el Presupuesto Participativo se han ido publicando durante los últimos años estudios e investigaciones sobre los aprendizajes y cambios experimentados por los participantes (FEDOZZI, 2002; LERNER; SCHUGURENSKY, 2007; TADEU, 2007, 2008; PIMIENTA, 2008; ALLEGRETTI *et al.*, 2011; LÜCHMANN, 2012), aunque no existen muchos trabajos sobre experiencias españolas (RONDA; NEBOT, 2014; NEBOT, 2014; RONDA, 2013; JIMÉNEZ; GARCÍA ESPÍN, 2015). En estos momentos está en marcha el proyecto *cherry-picking*, dirigido por J. Font y en el que participan diez investigadores españoles y extranjeros, que se dedica a estudiar algunas de las consecuencias que tienen los procesos participativos locales en España⁵. Dentro de este proyecto, M. Jiménez y otros investigadores analizan los efectos de los mecanismos participativos (incluyendo los presupuestos participativos) en la sociedad civil y las relaciones entre sociedad civil y administraciones públicas.

El presupuesto participativo, como proceso de educación informal se caracteriza por carecer de estructuración pedagógica y didáctica, dar una acreditación social más que institucional y posibilitar altos niveles de aprendizaje a los actores que están involucrados en él. Es decir, el proceso es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan, en cuanto que se supone que en la medida en que participan aprenden y aportan para mejorar la democracia y la cultura política de la ciudad. Y aunque la mayoría de las personas que participan en él no es para aprender sino para cambiar y mejorar la situación de sus barrios o para decidir cómo invertir los recursos municipales, al final uno de los elementos que más valoran los ciudadanos es el aprendizaje que adquieren (NEBOT, 2008; NEBOT, 2014).

Los técnicos municipales que participan en las experiencias también suelen señalar que han aprendido mucho en relación con lo que De Sousa Santos (2004, p. 116) denomina “el tránsito de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia”, consistente en que el equipo operativo es sometido a un aprendizaje profundo respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes, pues deben “vehicular” sus recomendaciones y precisiones a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan el conocimiento técnico. Para demostrar que las recomendaciones ciudadanas son razonables deben recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria, ya que no puede excluirse ninguna propuesta hasta demostrar su inviabilidad. Lo anterior, que mejora

⁴ Estos procesos llevan a gobiernos más reflexivos que aprovechan los espacios deliberativos para escuchar las manifestaciones sociales, incorporando las críticas de los ciudadanos a su gestión (Martins, 2015: 140).

⁵ Para ello analizan un conjunto de experiencias de participación desarrolladas durante la legislatura 2007-2011 examinando dos aspectos principales: si se ejecutan las propuestas que se hacen en estos procesos y cómo se transforma la sociedad civil y su relación con la administración local. Ver más en: <https://cherrypickingproject.wordpress.com/>

la capacidad de hacerse entender, no implica sin embargo que necesariamente siempre mejore su capacidad de escucha (PIMENTA, 2008).

Aunque también es cierto que la creación de nuevas formas y canales de participación se enfrenta a una establecida cultura política elitista, clientelista y autoritaria que no se transforma de un día para otro. Hay una lógica, históricamente predominante, en la relación de la población con el Estado, impregnada de apatía, clientelismo, sometimiento, populismo, cooptación y otros tantos efectos perversos de esta herencia cultural (PONTUAL, 2000). En general, tanto los políticos como los técnicos tienden a mostrar desconfianza a los grupos externos sociales (KATHI; COOPER, 2005, HARTZ-KARP, 2007), eso unido a su horario de trabajo (incompatible normalmente con el de los ciudadanos) y al monopolio en la definición de los temas puede restringir el marco de los procesos participativos (ELIASOPH, 1998).

Por eso es necesario un nuevo modelo de administración pública más centrada en la resolución de problemas, menos burocratizada y más implicada con el conjunto de la sociedad, con una nueva manera de trabajar y relacionarse que requiere formas innovadoras e imaginativas (PARÉS, 2015, p. 40). Una administración, como señalan Tarragó, Brugué y Cardoso Jr. (2015), que no tiene que hacer las cosas mejor de como las ha hecho hasta ahora sino que tiene que hacerlas de otra forma.

Nuestra hipótesis de partida es que el presupuesto participativo por sí mismo se convierte en un proceso educativo no sólo para los ciudadanos y técnicos, sino también para los políticos, ya que les ayuda a cambiar actitudes, valores, comportamientos y prácticas, al incorporar nuevas lógicas y procedimientos que se dirigen a la construcción de una nueva cultura política y democrática. El presupuesto participativo, entonces, y este es nuestro argumento central, tiene una dimensión pedagógica que contribuye a la conformación de una mejor ciudadanía y a una mejor administración. Dimensión que se ampliaría si en los procesos que se realizan se incorporaran espacios de formación para todos los actores participantes, sean ciudadanos, técnicos o electos (NEBOT; PIRES, 2008). Estos actores, electos y técnicos, son en la mayor parte de los casos los olvidados del proceso, tanto en el aspecto formativo, de comunicación como de investigación, lo cual, además de ser un gran error, puede ser la causa de algunos de los problemas que enfrentan tanto las experiencias en marcha como las que comienzan a funcionar.

2 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ELCHE

Elche comienza a desarrollar el Presupuesto participativo a partir de 2008, fruto de un acuerdo de gobierno entre el *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) y *Compromís* después de las elecciones municipales de mayo de 2007⁶. El proceso surge por iniciativa del socio minoritario del Equipo de Gobierno (*Compromís*) y fue condición *sine qua non* para poder firmar el pacto de gobierno. Convirtiéndose desde ese momento en el núcleo central de las políticas de participación del Equipo de Gobierno, junto con la elaboración de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana que supliese al que estaba vigente entonces, y que databa del año 1989.

El proceso fue abierto a toda la ciudadanía, no sólo al tejido asociativo (lo que provocó muchas críticas de éste), y facilitó la creación de nuevas lógicas de relación entre la ciudadanía y el Ayuntamiento.

⁶ En las elecciones municipales de 2007 en Elche, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) consiguió 13 concejales, el Partido Popular (PP) otros 13 concejales y Compromís un concejal. Por lo que era fundamental para tener mayoría el voto del concejal de Compromís.

Además, sirvió a muchas personas como espacio para canalizar demandas históricas e introducirlas en el debate público. El proceso duró tres años, hasta que después de las elecciones de 2011, la mayoría absoluta del Partido Popular decidiera paralizarlo, eliminando la propia Concejalía de Participación Ciudadana y también cualquier referencia al Presupuesto Participativo de la página web del Ayuntamiento.

El Presupuesto participativo de Elche presentaba un modelo de organización en el que la asamblea se convertía en el núcleo central en la toma de decisiones. Los órganos creados con personas delegadas, a diferencia de otros procesos, tenían una acción muy limitada y sus funciones eran más operativas que decisorias, por lo que la asamblea recogía la mayor parte de la carga deliberativa (RONDA; NEBOT, 2014).

3 METODOLOGÍA

En este artículo se presentan datos de una investigación realizada durante 2013, en la que se analizan algunos de los posibles impactos, en términos de aprendizaje ciudadano y político, de la experiencia de presupuesto participativo realizada durante los años 2008, 2009 y 2010 en la ciudad de Elche (Alicante), usando como referencia los estudios de Pontual, (2000), Lerner y Schugurensky (2007) y Lüchmann (2012). Tanto desde la dimensión cultural o deliberativa (obtención de información; desarrollo de distintas capacidades: hablar en público, realizar una escucha activa o realizar una exposición pública; adquisición de la capacidad crítico-reflexiva; impacto en las relaciones colectivas locales) como de la estructural u organizativa (cambios en el funcionamiento de la administración).

En el caso de los actores analizados, electos y técnicos, al no haber prácticamente trabajos concretos sobre el tema se tuvo que elaborar el cuestionario a partir del conocimiento propio y en el de autores especialistas en el presupuesto participativo. Para conseguir la información se decidió realizar entrevistas en profundidad, con dos formatos distintos de preguntas (Cuadro 2), a: cuatro electos y cinco técnicos municipales identificados en el Cuadro 1.

Cuadro 1- Personas entrevistadas

Electos	Técnicos
- Alcalde (Partido Socialista Obrero Español) - Concejal de Hacienda (Partido Socialista Obrero Español) - Concejala de Participación Ciudadana impulsora de la experiencia (de Compromís) - Concejala de la oposición que más protagonismo tuvo en la crítica al proceso (Partido Popular)	- Coordinadora del presupuesto participativo - Una técnica de participación ciudadana que estuvo al inicio del proceso - Dos técnicos de participación ciudadana que trabajaron ya iniciado el proceso - Un técnico del ayuntamiento de otra área

Fuente: Elaborado por los autores.

De todos ellos sólo hubo problemas para entrevistar a la representante del Partido Popular, que se negó con la justificación de que ya no existía el presupuesto participativo. El motivo de la elección es que todos ellos, excepto la concejala del Partido Popular, habían tenido un papel muy activo durante los años del proceso.

Las entrevistas, grabadas con el fin de poder realizar un análisis del discurso desde diferentes perspectivas, tuvieron una duración de entre una y dos horas.

Cuadro 2 - Preguntas realizadas a los entrevistados

Preguntas generales	Electos	Técnicos
- historia de participación cívica y política - experiencia en el presupuesto participativo - opinión acerca del presupuesto participativo - los aprendizajes derivados de dicha participación	- perfil personal del entrevistado - puesta en marcha en su municipio del proceso de presupuesto participativo - cambios sociales y relacionales que ha producido el proceso - cambios organizacionales y de gestión - dificultades y beneficios percibidos - aprendizajes individuales adquiridos	- los cambios tanto personales como de funcionamiento del ayuntamiento - los problemas y dificultades con los que se encontraron tanto con los ciudadanos como con los técnicos de otras áreas o con los electos

Fuente: Elaborado por los autores.

Estos apartados nos permiten analizar tres dimensiones: la individual, la pública y la político-institucional. En el caso de los técnicos se hizo más hincapié en los cambios tanto personales como de funcionamiento del ayuntamiento y en los problemas y dificultades con los que se encontraron tanto con los ciudadanos como con los técnicos de otras áreas o con los electos.

4 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Al ser actores con unas características distintas y con el fin de analizar con más detalle los resultados lo hemos separado en dos apartados.

4.1 Electos

El proceso tuvo muchas dificultades políticas desde el principio:

- Al ser una de las condiciones impuestas por Compromís para firmar el pacto de gobierno, algunos de los miembros del equipo de gobierno, del PSOE, lo veían como una imposición y por tanto lo rechazaban. Pensaban que ellos con 43.595 votos no podían estar a expensas de lo que dijese un partido que sólo había conseguido 6.512. “Algunos miembros del gobierno municipal lo veían como una amenaza” (Electo).

Esa situación no fue resuelta con la suficiente rapidez, lo que provocó tiranteces y problemas entre los miembros del gobierno e influyó negativamente en el proceso, sobre todo al principio.

- Problemas internos del PSOE motivaron que cambiara la persona responsable de la Concejalía de Hacienda. “La anterior concejala de Hacienda lo veía (el presupuesto participativo) como algo malo, pensaba que era una partida que ganaba Compromís y perdía el PSOE” (Electo).
- Existían problemas de liderazgo para el nuevo alcalde, Alejandro Soler, después de 12 años de gobiernos mayoritarios de Diego Maciá.
- No era un proceso en el cuál creyera el PSOE y por ello le costaba mucho involucrarse.

El PSOE tenía un sistema propio que consideraban participación ciudadana en el presupuesto y no creían necesitar otro. Todos los años antes de aprobar el presupuesto, cuando ya lo tenían

elaborado, organizaban reuniones en las pedanías (Elche tiene 33) y en las asociaciones de vecinos y se les informaba a los ciudadanos de las grandes partidas presupuestarias.

- e) Críticas muy fuertes del Partido Popular y de los medios de comunicación durante todo el proceso.
- f) Muchas reticencias, al principio, de las asociaciones. Estas veían amenazado su estatus de interlocutor principal con la administración municipal.
- g) La crisis económica provocó una reducción de los ingresos municipales y de su capacidad de endeudamiento, lo que influyó negativamente en el proceso de presupuesto participativo. “Querían empezar con un millón de euros y acabar con diez o doce millones, pero no pudimos debido a la crisis” (Electo).

Pero poco a poco fueron solucionándose parte de los problemas, mediante un mayor liderazgo del alcalde, que se plasmó por un lado, en una mayor implicación en el proceso y por otro, en la solución de los conflictos mediante reuniones con la concejala de Compromís. También favoreció la situación el nombramiento de un nuevo concejal de Hacienda con una actitud más positiva y mayor implicación y, los buenos resultados que se iban consiguiendo con el proceso.

Y aunque, en opinión de los entrevistados, les faltó tiempo para poder asentar con más firmeza el proceso, la conclusión es que fue muy positivo. A pesar de las dificultades, tanto los políticos como los técnicos manifestaron, que fue un importante aprendizaje para todos: ciudadanos, políticos y técnicos.

En las entrevistas se señalaron varios aprendizajes, considerados importantes tanto para la gestión del ayuntamiento como para el crecimiento personal. Para facilitar su análisis los dividimos en dos grupos:

a) Culturales o de deliberación

- Abrió un espacio importante para la participación de los vecinos. Espacio que satisfacía a la población.

- Permitted tener un espacio donde solucionar, mediante el diálogo, los conflictos.

- Aumentó la legitimidad del Alcalde. “En un sistema tan presidencialista como el nuestro si los ciudadanos ven que debido al presupuesto participativo se hacen cosas, el beneficio será para el alcalde” (Electo).

- Se prestó atención a grupos de población, como en el caso de los niños, no incluidos normalmente en la agenda política. “No poder realizar todo el proceso de Presupuesto Participativo Infantil fue lo más doloroso” (Electo). “Le hubiera gustado tener más tiempo para poder ponerlo en marcha” (Electo).

- Abre espacios al diálogo entre ciudadanos y políticos y entre técnicos y ciudadanos. “Al principio no ocurría pero en seguida la gente empezó a disfrutar de las asambleas. Se convirtió en una fiesta para todos” (Técnico).

- Mejoró la transparencia y la rendición de cuentas.

- Descubrieron que fallaba la comunicación tanto externa como interna, tanto en el interior del municipio como fuera de él.

- Aprendieron lo importante que es no crear expectativas que no puedan cumplirse.

b) Estructurales u organizativos

- Permitted conocer las inversiones que los vecinos consideraban más útiles para ellos. “No es tu voz es la de ellos” (Electo).

- Permitted explicar con detalle el coste de los servicios y las obras. A los vecinos les costaba mucho entender los mecanismos legales y económicos de los costes. “Querían hacer las obras ellos,

porque decían que serían más baratas. Sin tener en cuenta que había que pagar el IVA, que los trabajadores tenían que estar dados de alta [...]” (Electo).

- Se consiguió un mayor conocimiento de las necesidades de las distintas zonas en la que está dividido el ayuntamiento. “Quien mejor conoce un barrio es el que vive allí” (Electo).

- Permitió detectar nuevos temas, que de otra manera no hubieran entrado en la agenda del gobierno municipal. “Pensábamos que lo sabíamos todo” (Electo). “Creíamos que lo importante eran las grandes obras y descubrimos que lo que les importaba a los vecinos era lo cotidiano” (Electo).

- Favoreció la coordinación entre concejalías. “Al principio algunos concejales impedían que los técnicos de sus áreas se reunieran con la concejala de participación ciudadana, eso cambió con el tiempo” (Electo).

Por tanto, se comprobó de forma amplia que: a) la imposición por parte del alcalde de un proceso participativo, sin explicaciones previas, hace que este sea rechazado por algunos miembros del equipo de gobierno, de esa forma, la sustentación democrática señalada por Francés y Carrillo (2008) es cuestionable; b) al sistema de participación ciudadana en el presupuesto le influye negativamente la crisis económica, sin embargo, según Pineda y Pires (2008) es en este escenario cuando el presupuesto participativo es más adecuado para mejorar la calidad del gasto público; c) para poder llevar a cabo el proceso de participación, frente a las resistencias y a la crisis económica, el liderazgo del alcalde es decisivo; d) el tiempo es un elemento importante para que el proceso participativo se consolide, lo que según Funes (2016) es denominado permanente y adjetivado por Eliasoph (2011) como repetición, duración y hábito.

En suma, los resultados demuestran que la práctica del presupuesto participativo proporcionó importantes aprendizajes a los ciudadanos, a los políticos y a los técnicos, tales como: a) los espacios de participación, diálogo e inclusión social, como asambleas, permiten la solución de conflictos, mejoran la transparencia de las informaciones públicas y la rendición de cuentas, abren canales de comunicación entre ciudadanos, políticos y técnicos de la administración pública, y así, se vuelven más concretas las relaciones democráticas y horizontales (SINTOMER; GANUZA, 2011) y la calidad deliberativa debatida por Brugué (2011); b) en el proceso de presupuesto participativo es importante no crear expectativas que no se puedan cumplir; c) el presupuesto es una forma legal-económica- política de detallar los costes del gobierno a la población; d) la interacción entre los diversos participantes hace que se amplíe el conocimiento del territorio (zonas, barrios, etc...) lo que culmina con la entrada de las demandas locales en la agenda gubernamental, según Funes (2016) más allá del conocimiento experto.

4.2 Técnicos

Al tener que crear la Concejalía de Participación Ciudadana al mismo tiempo que se ponía en marcha el proceso de presupuesto participativo, otra de las propuestas exigidas por Compromís para firmar el pacto de gobierno, las dificultades aumentaron. No existía personal técnico con formación en participación ciudadana y menos en presupuesto participativo.

Para intentar solucionar este problema y, al mismo tiempo, tener a una persona de confianza en la gestión de su proyecto “estrella”, la concejala eligió como coordinadora a una persona, Inmaculada Sabater, con buenas relaciones con las asociaciones y movimientos sociales de la ciudad. La elección de la coordinadora fue fundamental para la buena marcha del proceso, al conseguir, al principio,

momento más difícil, la participación de muchos vecinos. Los vecinos confiaban en ella y ese aspecto es muy importante en un proceso tan complejo como el del presupuesto participativo, del que la mayoría de los actores participantes (electos, técnicos y ciudadanos) conocen muy poco. “Partimos de la nada, teníamos más voluntad que conocimiento” (Electo).

A partir de ese momento comenzó un proceso de aprendizaje, trasladándose las responsables a otros municipios con presupuesto participativo con el fin de conocer la metodología utilizada por ellos y los resultados conseguidos. Además se contrató a una consultoría externa que les redactó una guía sobre la forma de poner en marcha el proceso⁷, aunque no continuaron con ellos porque suponía externalizarlo y preferían otro modelo más interno.

Como personal de apoyo para organizar los grupos motores se contrató, durante un año, a dos educadores sociales de la bolsa de trabajo del ayuntamiento⁸. Este sistema de contratación temporal que se mantuvo durante todo el proceso fue uno de los problemas principales a nivel técnico, pues no permitía una continuidad de las acciones. “Recelaban del proyecto y no querían hacer contratos largos, algo de lo que se arrepintieron” (Técnica).

En el primer año los técnicos pusieron las bases del proceso, definiendo y unificando conceptos⁹ y redactando el reglamento de funcionamiento, mientras los políticos iban negociando las condiciones. Elaboraron un esquema de reglamento, utilizando los de otros municipios con presupuesto participativo y acomodándolo a las características de Elche, que se discutió por los ciudadanos. Del dialogo surgió un reglamento que fue aceptado por el gobierno municipal, excepto en un punto: la edad para participar¹⁰.

En lo que respecta al aprendizaje de los técnicos hay que distinguir entre los que llevaban el proceso y los que eran de otras áreas. En el caso de los primeros las dificultades y las actitudes son muy distintas. Por un lado, por su formación les resulta más fácil la relación con los ciudadanos al contar con las habilidades y herramientas adecuadas para ello. Pero por otro lado, al no ser personal municipal sino contratados temporales, tenían más dificultades para relacionarse con los empleados municipales de otras áreas. “Los técnicos de otras áreas nos llamaban “las chiquitas” (Técnico).

No contaban con la confianza de los técnicos de otras áreas, tanto por ser de un área considerada “menor” y nueva, como era participación ciudadana, como por considerarlas, sobre todo a la coordinadora, personal de confianza de la concejala. Tampoco ayudaba el que las demás áreas consideraran la participación ciudadana como una imposición de Compromís para firmar el pacto de gobierno y que juzgaban muy alto su presupuesto.

A pesar de todas estas dificultades, ellas fueron desde el principio el motor del proceso, y consiguieron con su esfuerzo y voluntad que la gente se implicase y ganarse la confianza de la ciudadanía.

“Fue muy importante el reconocimiento de la identidad. Había vecinos de ciertas zonas que hablaban valenciano y los técnicos hicieron un esfuerzo para que en esas zonas las reuniones fueran en valenciano. Los vecinos lo agradecieron mucho” (Técnica).

⁷ El informe sirvió a los autores para redactar una Guía metodológica de presupuestos participativos. Guía que según uno de los técnicos entrevistados era considerada “la biblia”.

⁸ Tuvieron la suerte de que una de las educadoras sociales tenía experiencia en participación ciudadana en juventud y que conocía el funcionamiento del ayuntamiento.

⁹ Era necesario que todos los actores tuvieran claro de que se estaba hablando.

¹⁰ Los ciudadanos no querían que hubiera límite de edad para participar y en cambio el equipo de gobierno decidió que la edad fuera de 16 años.

Los técnicos de otras áreas, en cambio, tenían un cierto rechazo y resistencia al proceso, las razones son múltiples: lo ven como una nueva ocurrencia de los políticos, como uno más de sus proyectos electoralistas; no tienen información sobre él; no son capaces de percibir su eficacia; creen que interfiere en sus procedimientos; piensan que los expone innecesariamente ante los ciudadanos; creen que al incorporar a los ciudadanos aumenta la complejidad de su trabajo, tienen miedo a hablar en público, problemas de horarios, etc.

“Había técnicos muy arraigados en la ciudad, con una metodología muy elaborada y no les gustaba tener que cambiar” (Técnica).

“Los técnicos se ceñían a la literalidad de las propuestas” (Electo).

“No eran reacios pero les costaba relacionarse con los ciudadanos, había que darles tiempo” (Técnica).

“Algunos técnicos tienen dificultades para relacionarse con los vecinos, les falta empatía” (Electo).

“Nuestra área no trataba normalmente directamente con los vecinos” (Técnico de otra área).

Este rechazo no es sólo producto del desconocimiento o del miedo sino también de la dificultad de percibir beneficios, de las expectativas incumplidas en otros proyectos o simplemente de la resistencia a experimentar. Hay que comprender, sin embargo, que esa resistencia es lógica, pues un proceso como este se convierte en una fuerte presión para que se produzcan transformaciones en la organización. El presupuesto participativo no sólo hace surgir nuevas definiciones de los problemas, sino que al hacerlo incorporando a la ciudadanía también genera expectativas en ésta. De esa forma, la administración se encuentra con la doble necesidad de articular respuestas a la altura de las demandas y, al mismo tiempo, no convertir sus dificultades administrativas en generadoras de frustración y malestar entre la ciudadanía.

“Algún técnico dijo “el que sé soy yo no los vecinos” (Un técnico de otra área se lo dijo a un electo).

“Muchos técnicos sin llegar a entrar en los temas ni buscar alternativas viables, nada más leer las propuestas señalaban que no se podía realizar” (Electo).

“A algunos técnicos les faltó humildad” (Electo).

Pero también había otros técnicos que agradecían el procedimiento, porque pensaban que permitía la visibilidad de su trabajo y reducía la presión de los electos sobre ellos. “Algunos técnicos empezaron a colaborar al final, cuando vieron que los vecinos valoraban su trabajo” (Electo).

Poco a poco la presión fue disminuyendo y aunque costó un poco terminaron viendo las ventajas del proceso y se fueron involucrando más. Influyó mucho en ello las relaciones personales que se crearon, las ventajas que se percibieron y el talante personal de muchos de ellos. “Todo el mundo fue aprendiendo algo” (Técnica). “Es una herramienta poderosísima” (Técnico de otra área). “Si hubiera habido más tiempo, se hubiera mejorado mucho” (Electo).

Sobre los técnicos, cabe destacar que: a) la participación debe formar parte de la formación de los servidores públicos, pues, según Berr *et al.* (1993) y Ricci (2005) está vinculada a las habilidades deliberativas, las actitudes democráticas y a la eficiencia política; b) la confianza en el liderazgo que necesita el proceso de presupuesto participativo es esencial, en este sentido la literatura y el caso estudiado demuestran que este liderazgo debe formar parte del contexto territorial de interacción con

la población, sin embargo, Kathi y Cooper (2005) y Hartz-Karp (2007) señalan que tanto políticos como técnicos tienden a mostrar desconfianza a los grupos externos sociales; c) la metodología y los resultados del presupuesto participativo son contenidos de conocimiento; d) la forma de implementación e institucionalización del proceso de participación puede ser diseñada externamente o construida internamente por los participantes; e) fueron necesarios articuladores y movilizadores sociales para dinamizar el proceso de participación.

5 CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de que, en términos generales, existe una resistencia habitual tanto por los políticos como por los técnicos a ceder poder, en el sentido de que decisiones que antes se decidían únicamente desde el ayuntamiento pasan con el presupuesto participativo a ser compartidas con los ciudadanos, que antes no tenían ese derecho; y de las dificultades con las que se encuentra un proceso que tiende a provocar cambios importantes tanto en el funcionamiento de la administración como en los distintos actores participantes, la valoración de todos ellos es positiva. Sobre todo cuando el proceso ya lleva puesto en marcha un tiempo y los problemas que surgen van solucionándose y los actores van perdiendo el miedo a lo desconocido.

Los problemas y resistencias al proyecto se podían haber solucionado antes dedicando un tiempo, antes de la puesta en marcha, para explicar a los miembros del equipo de gobierno y a los técnicos en qué consistía el proyecto, su papel en él y las ventajas que reportaba, como se hizo con los ciudadanos. Pero esa no es una forma habitual de funcionamiento de la administración ni de la política local.

Los políticos entrevistados consideran, de forma unánime, que se han mejorado las relaciones con los ciudadanos y que ha habido un acercamiento. Hay una mayor confianza, confiabilidad, respeto porque el político demuestra que le interesa la opinión de los vecinos, apoya sus iniciativas y no es un gobierno donde las decisiones se tomen en el despacho sino que da participación a la opinión pública. Eso fortalece mucho la relación y la imagen que tiene el vecino del político y legitima las decisiones de estos. Algo muy necesario en estos momentos de desconfianza de los ciudadanos hacia la política y los políticos.

Para los técnicos este proceso les permite hacer visible su trabajo ante los vecinos y reducir la presión política sobre ellos. Se produce un acercamiento de los técnicos a los ciudadanos, que pueden de esa manera aplicar sus conocimientos técnicos de forma que satisfaga las necesidades de la población. Hay que señalar también que los técnicos responsables directos del proceso fueron desde el principio, a pesar de todas las dificultades, el motor del proyecto y los principales causantes de que la gente se implicase y confiara en él.

El aprendizaje considerado más importante por ambos actores (electos y técnicos) es la capacidad de escuchar. El proceso permitió crear un espacio abierto de diálogo en el que resolver los conflictos y conocer las necesidades y los problemas de los demás. El hecho de que se explicara la situación del ayuntamiento, se escuchara a todos los vecinos y se explicaran las medidas a tomar demuestra que la deliberación fue de calidad. Consiguiendo además que los vecinos consideraran que la ciudad era de ellos y por tanto debían cuidarla.

Pero para conseguir estos beneficios positivos además de un contexto y una voluntad política favorables, un diseño que empodere tanto a la sociedad como a la organización, una implicación social y técnica, hace falta tiempo, tanto para habituarse a una nueva forma de funcionar y trabajar (una nueva cultura

administrativa) como para ir resolviendo los problemas y adaptando la metodología a las características propias de cada territorio; por ello cuanto más se prolongan los procesos los resultados son más visibles, tiempo que muchas veces es lo que falta en este tipo de procesos. En Elche las elecciones municipales de 2011 dieron como resultado un cambio de gobierno, siendo el Partido Popular, con mayoría absoluta, el que gobernó el municipio. Este partido que había sido muy crítico con el presupuesto participativo mientras estuvo en la oposición, nada más llegar al gobierno lo clausuró, a pesar de que existían propuestas aprobadas para el presupuesto de ese año, y además borró todo vestigio de la página web.

Con esa actitud se terminó con un proceso que comenzaba a dar resultados después de muchas dificultades iniciales. Lo que debía llevar a plantearse si antes de comenzar un proceso complejo y costoso como éste, no sería mejor firmar un pacto, entre todos los partidos políticos presentes en el ayuntamiento, que asegurase su continuidad a pesar de los cambios políticos que pudieran producirse.

Después de las elecciones municipales de 2015 el PSOE volvió a gobernar la ciudad mediante un pacto con Compromís y el Partido de Elche. En 2016 se recuperó la experiencia aunque con algunos cambios, entre ellos están el uso de las TIC y quizá la más significativa, que se votan las propuestas. En estos dos años se han presentado 2.500 propuestas, de las que más de 250 se han llevado a cabo o están en período de ejecución.

REFERENCIAS

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALLEGRETTI, G. *et al.* **Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay**. Proyecto Parlocal. Málaga: CEDMA, 2011.

ANANIAS, P. Orçamento participativo de Belo Horizonte: por que o implantamos em Belo Horizonte?. In: AZEVEDO, S; FERNANDES, R. B. (Orgs.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, S.; GUIA, V. Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, S; FERNANDES, R.B. (Orgs.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**, Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 28-34.

BERR, J. *et al.* **The rebirth of urban democracy**. Washington DC: The Brookings Institution, 1993.

BLANCO, I.; BALLESTER, M. “¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona, **Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas** Nueva Época, n 5, p. 117-144, 2011.

- BORBA, G. **A negociação de sentidos sobre participação: um estudo dos procesos dialógicos do orçamento participativo de Ipatinga-MG pelo viés da cidadania**. 2007. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.
- BRUGUÉ, Q. Modernizar la Administración desde la Izquierda: Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 29, p. 27-56, 2004.
- BRUGUÉ, Q. Recuperar la política desde la deliberación. **Revista Internacional de Organizaciones**, v.7, p. 157-174, 2011.
- CARVALHO, M. C.; FELGUEIRAS, D. Orçamento participativo no ABC, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, gestão 1997/2000. **Pólis**, v.34, São Paulo, 2000.
- COSTA, G. **Consciência política e cidadania mediadas pela participação política: um estudo de caso em Porto Alegre**. 2006. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- EBERHARDT, M.L. España en crisis ¿qué ha sido de la participación ciudadana?, **Intersticios**, v. 8, n.1, p. 171-192, 2014.
- ELIASOPH, N. *Avoiding Politics. How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511583391>
- ELIASOPH, N. **Making Volunteers**. Civic Life after Welfare's End, Princeton, Princeton University Press, 2011.
- FEDOZZI, L. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N. ; MOLL, J. (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 37-82.
- _____. A invenção permanente da democracia. Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre. In: VERLE, J.; BRUNET, L. **Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil**. Porto Alegre, 2002. p. 39-46.
- _____. Cultura política e orçamento participativo. **Cadernos Metrópole**, PUC-SP, v.11, 2009, p. 385 -414.
- FONT, J. *et al.* **Participatory democracy in sothern europe: causes, characteristics and consequences**. Londres: Rowman and Littlefi eld, 2014.
- FRANCÉS, F.; CARRILLO, A. **Presupuestos participativos: guía metodológica de los presupuestos participativos**. Alicante: Colectivo Preparación, 2008.
- FUNES, M.J. ¿Facilitan los proyectos institucionales de participación la capacitación política?. **Política y Sociedad**, v.53, n.1, p. 55-77, 2016.

FUNG, A. Associations and democracy: between Theories, Hopes and Realities, *Annual Review of Sociology*, v.29, p. 515-539, 2003. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100134>

GENRO, T. Reforma do estado e democratização do poder local. **Revista Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Democráticas**. Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania. s/l, 1, 1995, p. 19-27.

_____. O novo espaço público. **Folha de S. Paulo**, 9 jun. 1996. Disponible en: <http://www.folha.uol.com.br/> Acceso el: 10 mayo 2015.

_____. Uma nova cultura da solidariedade. **Folha de S. Paulo**, 12 ene. 1997. Disponible en: <http://www.folha.uol.com.br/> Acceso el: 10 ene. 2015.

GRÖNLUND K. *et al.* Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment. **European Political Science Review**, n.2, p. 95-117, 2010. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S1755773909990245>

HARNECKER, M. **Delegando poder en la gente**: el presupuesto participativo en Porto Alegre. La Habana (Cuba): Mepla, 1999.

HARTZ-KARP, J. How and why deliberative democracy enables co-intelligence and brings wisdom to governance. **Journal of Public Deliberation**, 3(1): art. 6, 2007.

HERBERT, S. **Orçamento participativo na perspectiva de Freire e Gramsci**: condições para a emergencia e formação de lideranças. Porto Alegre, RS: Redes Editora, 2008.

JIMÉNEZ, M.; GARCÍA ESPÍN, P. Los efectos de los procesos participativos en la sociedad civil: la opinión de los expertos. **Informe IESA**, mayo, 2015.

KATHI, P. C.; COOPER, T. Democratizing the administrative state: connecting neighborhood councils and city agencies. **Public Administration Review**, v.65, n.5, p. 559-567, 2005. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00483.x>

LERNER, J. **Building a democratic city**: how participatory Budgeting Can Work in Toronto. unpublished Masters thesis: University of Toronto, 2004.

LERNER, J.; SCHUGURENSKY, D. La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. **Temas y Debates**, v.18, 2007.

LUCHMANN, L.H. Participação e aprendizado politico no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação Social**, v.33, n.119, p. 513-532, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200010>

_____. Impactos democráticos do associativismo: questões teóricas e metodológicas. In: ROMÃO, Wagner de Melo *et al.* (Coord.) **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. Cultura Acadêmica, 2014. p. 25-43.

MANSBRIDGE, J. Does Participation Make Better Citizens?. **The Good Society**, v.5, n.2, Spring, 1995.

MARTINS, S. **O exercício da democracia em conselhos de políticas públicas**. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, Brasil, 2015.

MOLL, J.; FISCHER, N.B. Pedagogias nos tempos do orçamento participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública. In: FISCHER, N.; MOLL, J. (Orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**, Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 110-140.

PARÉS, M (coord.). **Repensant la participació de la ciutadania al món local: documents de treball**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015. (Série Igualtat i Ciutadania 21).

PARKER, W. *et al.* Making it work: Implementing multidimensional citizenship. In: COGAN, J.J.; DERRICOTT, R. (Coords.). **Citizenship for the 21st century: an international perspective on education**. London: Kogan, 2000. p. 131-151.

PASTOR, E. Ciudadanía y participación en contextos de fractura y exclusión social. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 22, 2013, p. 91-103.
http://dx.doi.org/10.7179/PSRI_2013.22.07

PATEMAN, C. **Participation & democratic theory**. New York: Cambridge University Press, 1970. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511720444>

PIMENTA, A. Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: el caso del presupuesto participativo en Medellín. **Ni-Pluri/Diversidad**, v.8, n.3, p.1-11, 2008.

PINEDA, C. El Aprendizaje Político de la Participación: el Caso del Presupuesto Participativo de Elche (Alicante) en España. **Administração Pública e Gestão Social**, v.6, n.3, p. 159-167, 2014.

PINEDA, C.; PIRES, V. Formación y preparación de los actores del Presupuesto participativo. **Revista de Estudios Locales**, Madrid, v.113, p. 54-75, 2008.

PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba, SP: Manole, 1999.

PONTUAL, P. **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do estado**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. O orçamento participativo como instrumento de combate à exclusão social e como escola de cidadania: reflexões a partir da experiência do município de Santo André. **Orçamento participativo**: experiências em administrações municipais e estaduais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. Construyendo una pedagogía de gestión democrática: el presupuesto participativo como “escuela de ciudadanía”. **Era Urbana**, edición especial, p. 60-61, 2004.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. Participação e cultura política: rendimentos subjetivos da experiência do orçamento participativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.5, n.1, p. 67-87, 2011.

RIZEK, C. São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 129-156.

RICCI, M. **A dimensão educativa das experiências participativas**: o orçamento participativo no município de Alagoinhas. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) - Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2005.

ROMÃO, W. de M. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo, 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RONDA, S. L. Los Presupuestos Participativos Infantiles: Implantación y Alcance en España. In: LIBRO DE PONENCIAS DEL V CONGRESO POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA, **Anais [...]** Buenos Aires, 2012.

_____. El valor educativo de los procesos de participación ciudadana e innovación democrática: el caso de los presupuestos participativos en España. In: TORÍO, S. *et al.* (Coord.). **Clase social y el Estado de Bienestar**: las respuestas de la pedagogía social. Oviedo, 2013, p. 627-632.

RONDA, S. L.; NEBOT, C. P. Ejerciendo la ciudadanía desde la infancia: la experiencia del Presupuesto Participativo infantil de Elche. In: BAÑÓN, R.; TAMBOLEO, R. (Coords.) **Gestión de la Escasez**: participación, territorios y estado del bienestar: experiencias de democracia y participación. Madrid, 2013. p. 26-35.

RONDA, S.L.; NEBOT, C.P. El Presupuesto participativo como escuela de ciudadanía: la experiencia de Elche (Alicante). In: MATA, P.; BALLESTEROS, B. (Coords.). **Aprendizaje de la ciudadanía y la participación**. Traficantes de Sueños, 2014. p. 99-10.

RONDA, S. L.; CAMPELLO, M. La demanda ciudadana a participar en los asuntos públicos: el caso del colectivo “Dret a Participar-Elx”. In: BAÑÓN, R.; TAMBOLEO, R. (Coords.) **Gestión de la Escasez**: participación, territorios y estado del bienestar: experiencias de democracia y participación, Madrid, 2013, p. 202-207.

ROVER, O. O encasulamento do poder e os limites da gestão governamental no orçamento participativo (OP) de Chapecó. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, **Anais** [...] Campinas, São Paulo, 2006.

SANTOS, B. de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHIMIDT, D. L. **A “desodiotizagdo” da cidadania**. Tesis doctoral. Universidad Federal de Rio Grande do Sul, 1994.

SCHUGURENSKY, D. Grassroots democracy: the participatory Budget of Porto Alegre. **Canadian Dimension**, v.35, n.1, 2001.

_____. This is our school of citizenship. Informal learning in local democracy. In: ZVI BEKERMAN (Edit.). **Learning in Hidden Places**: the Informal Education Reader. New York: Peter Lang, 2006. p. 163-183.

_____. Learning from each other: housing cooperative members' acquisition of skills, knowledge, attitudes and values. **Cooperative Housing Journal**, Fall, p. 2-15, 2006.

SILVA, R. Orçamento participativo: o caso de Piracicaba-SP. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SINTOMER, Y.; GANUZA, E. **Democracia participativa y modernización de los servicios públicos**: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Amsterdam: Transnational Institute, 2011.

SUBIRATS, J. **Elementos de nueva política**. Barcelona: CCCB, 2003.

TADEU, E. O OP como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2007.

_____. **Educação política**: uma experiência com o orçamento participativo. Campinas, SP: Alínea, 2008.

TALPIN, J. **Schools of democracy**: how ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions. Colchester: ECPR Press, 2011.

TARRAGÓ, D. *et al.* A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. In: CARDOSO JR., J.C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 237-259.

PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NA ORLA DE BELÉM (PA): ANÁLISE DO COMPLEXO VER-O-RIO

PLANNING AND URBAN MANAGEMENT IN BELÉM (PA): ANALYSIS OF THE VER-O-RIO COMPLEX

Márcia Josefa Bevone Costa¹

RESUMO

O artigo discute a gestão de orlas urbanas e, em especial, uma experiência do modelo de planejamento e gestão democrático-participativa implantado em um recorte territorial da orla urbana de Belém (estado do Pará) denominado *Complexo Ver-o-Rio*. Este espaço foi concebido para conciliar lazer, turismo e geração de trabalho e renda para a população local. Metodologicamente a pesquisa é derivada de uma dissertação de mestrado que foi baseada em análise documental e entrevistas semiestruturadas com planejadores, gestores públicos e outros atores que foram incluídos no planejamento e gestão do Complexo. O artigo mostra que o modelo democrático-participativo apresenta diferenças fundamentais para uma cidade mais justa com inclusão social, geração de trabalho e renda e aproveitamento dos recursos do território de forma coletiva.

Palavras-chave: Orla Urbana; Planejamento; Gestão.

ABSTRACT

The article discusses the management of urban borders and, in particular, an experience of the model of planning and democratic-participative management implanted in a territorial cut of the urban border of Belém (state of Pará) called Complex Ver-o-Rio. This space was designed to reconcile leisure, tourism and generation of work and income for the local population. Methodologically the research is derived from a master's thesis that was based on documental analysis and semi-structured interviews with planners, public managers and other actors that were included in the planning and management of the Complex. The article shows that the democratic-participative model presents fundamental differences for a fairer city with social inclusion, generation of work and income and use of the resources of the territory in a collectiveway.

Keywords: Urban Orla. Planning. Management.

¹ Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia - NUMA/UFPA; Professora do Eixo de Turismo, Hospitalidade e Lazer do IFPA campus Belém; mbevone@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Os locais às margens de corpos d'água sempre foram estratégicos e são alvos de um contínuo processo de ocupação que se intensificou especialmente com o advento da urbanização do espaço mundial (SANTOS, 2002). Segundo Brasil apud Santos (2002), cerca de 70% da população brasileira está concentrada ao longo dos 7.480 km de faixa litorânea. Esta população vive principalmente em grandes centros urbanos que, por fatores históricos e geográficos, também se concentra ao longo da faixa litorânea.

Na atualidade, verifica-se uma forte pressão das atividades produtivas nas áreas de orlas urbanas. Estas áreas se apresentam como espaços de multiuso e permanentes conflitos sociais, pois são predominantemente dominados por atividades de comércio, transporte, serviços, recreação e turismo. De fato, as áreas de orla, litoral e costa das cidades são consideradas importantes espaços estratégicos e propícios para a atração de atividades socioeconômicas (MMA/MP, 2002). Estudos que abordem de forma interdisciplinar uma realidade pouco discutida que é a gestão de orla ainda são muito raros no Brasil e, muito especialmente, na Amazônia.

O Complexo Ver-O-Rio, espaço de lazer e turismo localizado na orla central da cidade de Belém (PA) foi escolhido como objeto da pesquisa. Essa escolha se deu em função das características que o diferenciam de outros espaços, situados em orlas que são pensados eminentemente para turistas. O Complexo Ver-O-Rio traz em sua proposição a inclusão social, economia solidária e gestão participativa.

Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é analisar a concepção e prática de implantação do modelo de planejamento e gestão urbana democrático-participativa da orla urbana de Belém (PA), particularmente do recorte territorial denominado Complexo Ver-O-Rio.

Metodologicamente, utilizou-se a análise sobre os estudos de planejamento e gestão urbana, em especial sobre o modelo de planejamento e gestão democrático-participativo e, também, de análise documental e entrevistas semiestruturadas com planejadores e gestores públicos, proprietários de micro empreendimentos e vendedores ambulantes que foram incluídos no planejamento e gestão do complexo, na busca de reflexões sobre quais as dificuldades de se colocar em prática uma gestão democrático-participativa.

A partir desta concepção o artigo é apresentado em apenas duas seções. A primeira aborda a gestão de orla urbana por via da análise teórica sobre planejamento e gestão urbana e enfatiza o modelo de gestão participativa. E a segunda apresenta uma análise empírica que trata especificamente da gestão da orla urbana da cidade de Belém (PA), a partir do Complexo Ver-O-Rio.

2 O TRIPÉ DO REFERENCIAL TEÓRICO: ORLA URBANA, PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E GESTÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA

Analisar um problema concreto da realidade sob a ótica científica requer compreendê-lo dentro de um modelo teórico explicativo. Nesse sentido, os conceitos de orla urbana, planejamento urbano e gestão democrática compõem o arcabouço teórico que lança luzes sobre o objeto da pesquisa.

2.1 Orla urbana: breve contextualização

Nas cidades que compõem a Amazônia brasileira, os rios são os principais elementos naturais formadores da realidade socioeconômica desta região, com os quais a população criou, ao longo do tempo, uma íntima relação simbólica e funcional, utilizando-os para contemplação, lazer, meio de transporte e meio de atividades econômicas (SANTOS, 2005). A cidade de Belém (PA), como um expoente da região Amazônica, tem na relação com a água um elemento importante na sua composição paisagística (FIGUEIREDO; BAHIA, 2008).

O intenso processo de ocupação nas orlas, localizadas em áreas urbanas, tornaram o contato direto com a beira do mar, rio ou qualquer outro corpo d'água um privilégio de poucos. Essa é a situação, por exemplo, da orla fluvial urbana da cidade de Belém do Pará (SANTOS, 2002).

A mudança na forma de planejar e gerir o espaço urbano de Belém sempre esteve atrelado às transformações sociais, políticas e econômicas por que passou essa cidade dirigida pelas elites locais². Até a década de 60, Belém ainda possuía uma posição de destaque, isolada no panorama econômico regional, devido suas características geográficas, constituindo-se num polo onde passavam os principais fluxos econômicos que entravam e saíam da Amazônia. A partir da década de 70, o quadro histórico de destaque da cidade de Belém na região começa a se modificar, pois novos eixos de desenvolvimento econômico passam a surgir na região, provocando uma queda no movimento econômico e comercial polarizado por Belém (PARÁ apud SANTOS, 2002).

Aliada ao declínio dos fluxos econômicos, Belém passou por um rápido processo de metropolização e urbanização, típica de áreas periféricas do sistema capitalista, ocasionando uma expansão urbana desordenada e sem critérios quanto ao uso do solo que legou para a cidade problemas estruturais e funcionais paisagisticamente visíveis, como é o caso do atual estado de ocupação em que se encontra sua orla fluvial (SANTOS, 2002). A cidade, que ao longo do tempo, cresceu “de costas”³ para o rio, hoje busca resgatá-lo através de políticas urbanas pontuais (AMARAL; VILAR, 2005).

A gestão do uso do solo da orla fluvial de Belém, seja pelo Estado ou por outros agentes produtores do espaço urbano, sempre esteve vinculada a fins econômicos e individuais, segregando e privando a população de Belém de suas raízes ribeirinhas e de sua reprodução social em um espaço de grande valor simbólico (TRINDADE JUNIOR *et al*, 2005). Trindade Junior *et al* (2005) propunha uma prática de gestão em que a apropriação e uso coletivo da orla possam ser considerados como elementos para uma melhor qualidade de vida, sendo que seria correto ter preservado a cidade sempre olhando e vivenciando o rio e sua baía.

Na realidade apresentada pela orla fluvial de Belém, a apropriação marcadamente privada do espaço foi estabelecida ao longo do processo de produção territorial da cidade, culminando com o seu caráter atual de uso seletivo (TRINDADE JUNIOR *et al*, 2005), com negação de sua condição de ser bem público e que tende a se reafirmar discursivamente em algumas das experiências de intervenção urbana mais recentes. A necessidade de reverter essa condição coloca o acento nos princípios que estabelecem a inversão de prioridades no tocante às políticas urbanas e no interesse de ter a orla urbana de Belém como espaço público.

² Vejamos o que diz Sarges (2002, p.161) ao analisar a Belém da Belle-Époque (1870-1912): “A remodelação da cidade tornou-se um projeto das elites locais que a propunha em nome do progresso e do interesse coletivo”.

³ Esta expressão é usada para explicar como a cidade de Belém, que é cercada por rios e baías, e que nasceu às margens da baía do Guajará, cresceu e desenvolveu seu processo de povoamento e urbanização através da expansão da construção de ruas e imóveis com faixadas viradas para o lado oposto às margens dos rios localizados na frente da cidade.

2.2 Planejamento e gestão urbana

Por princípio, o planejamento e a gestão urbana buscam a superação de problemas da ordem de injustiça social e da melhoria da qualidade de vida, compreendidos como estratégias de desenvolvimento, não apenas da cidade ou do local, mas também regional e nacional (SOUZA, 2008). Por essa ótica, o planejamento e a gestão são estratégias de desenvolvimento urbano na busca da melhoria da qualidade de vida que se entende como a crescente satisfação das necessidades básicas, não básicas, materiais e não materiais de uma parcela cada vez maior da população, mesmo que a compreensão de justiça social dependa da multiplicidade e complexidade da própria idéia de justiça social existente em cada sociedade (SOUZA, 2008).

Planejamento e gestão não devem ser compreendidos como sinônimos ou como termos que podem ser trocados entre si, mas como atividades complementares e distintas, pois planejar remete intuitivamente a uma idéia de futuro, enquanto gestão se refere ao presente (REZENDE, 2006). No entender de Souza (2008) planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tenta simular os desdobramentos de um processo com objetivo de melhor precaver-se contra prováveis erros e benefícios. Já a gestão remete ao presente; gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas (SOUZA, 2008).

O conceito de gestão, sob a ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir. Em termos gerais, a governança pode ser entendida como competência dos gestores nas atividades e nas ações de gestão (REZENDE, 2006). Portanto, governança envolve princípios da gestão social que tem, dentre outras características, a participação dos atores envolvidos nos processos de planejamento e gestão de políticas públicas, inclusive de gestão de territórios e espaços.

Este artigo não tem objetivo de discutir os diversos significados de participação, cuja literatura também é vasta, assim considera como participação a possibilidade da população tomar parte nas decisões, nos mais diversos níveis, no processo de gestão (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Cançado, Tenório & Souza (2011) demonstram ainda a importância da participação e do diálogo entre estado, sociedade civil e mercado na implementação de políticas públicas. Para esses autores, a participação e a tomada de decisão coletiva é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

A gestão municipal pode ser entendida como a gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias, sendo o poder municipal o principal responsável pela efetiva gestão do espaço urbano. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na gestão local por meio de seus servidores municipais (REZENDE, 2006). Em relação a gestão urbana, esta pode ser entendida como a gestão da cidade relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando a qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações de governança pública municipal (REZENDE, 2006).

A partir da orientação da Constituição Federal de 1988 em seu art. 30, os municípios devem elaborar suas próprias leis e normas complementares, considerando suas condições socioeconômicas, culturais, históricas e geoclimáticas, ficando com a competência do desenvolvimento e o ordenamento territorial por meio do planejamento, do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo

urbano, a fim de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. O Plano Diretor Urbano, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a ser utilizado como principal meio de promover a reforma urbana, voltado para o processo efetivo de participação popular nas decisões relativas à vida da cidade (SOUZA, 2008).

Neste artigo, o entendimento de democracia refere-se ao sistema político no qual a população tem o direito de participação no processo de decisão política, direito expresso na Constituição Federal de 1988. Tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo (BRASIL, 2006).

Neste sentido, o Plano Diretor Urbano, pautado como instrumento de planejamento e gestão, tem como principal desafio, por parte do governo, a questão social, através do incentivo à construção de espaços públicos de participação e decisão, abrindo-se um campo de negociação dos múltiplos interesses que disputam os recursos e a gestão municipal das políticas públicas sob a concepção de governança. Assim, as estratégias de desenvolvimento sócio-espacial vão basear-se no tripé: solidariedade, participação social e gestão local. (SILVA apud SANTOS, 2002).

Este artigo considera o modelo ou matriz teórica bastante discutida nas experiências de planejamento e gestão urbana no Brasil, que é o planejamento e gestão democrático-participativa, assentada especialmente no fomento da participação popular e na promoção de uma reestruturação nos mecanismos decisórios e no atendimento de demandas sociais (FREY, 1996; SOUZA, 2008), conforme será apresentada a seguir.

2.3 Gestão democrático-participativa

O modelo participativo, também considerado como político-ideológico tem sido discutido por vários autores que, apesar de o denominarem de modo diferente, mantêm alguns elementos genéricos, dentre eles: a participação da comunidade na gestão (orçamento participativo, conselhos populares, fórum da cidade, audiências públicas e conferências municipais), a prevalência de princípios de cooperação e integração dentro da administração, a politização de questões ligadas à justiça social e a valorização política do poder legislativo (FREY, 1996; AMARAL, 2005; SOUZA, 2008).

Para Souza (2008), qualquer atividade de planejamento e gestão que se deseje realmente democrática e participativa, deve estar pautada no princípio de autonomia individual e coletiva, o que implica mudanças radicais na forma de entender a gestão e o planejamento (SOUZA, 2008). Assim, o modelo de planejamento e gestão democrática tem em sua concepção o compromisso político de reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: inversão de prioridades dentro da cidade, a função social da cidade e a gestão democrática através de maior participação popular na gestão e da transformação da cultura política local (AMARAL, 2005; SANTOS, 2002; SOUZA, 2008).

A inversão de prioridades na cidade é definida como uma nova lógica que universaliza o acesso aos equipamentos e serviços urbanos com o atendimento prioritário do consumo coletivo das camadas populares (SOUZA, 2008). De acordo com Souza (2008), é preciso que prevaleça o interesse comum ao interesse individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado da cidade. Logo, estas medidas encaixam-se na perspectiva de que a regularização fundiária do espaço urbano é condição primaz para o aumento da equidade social.

A gestão democrática da cidade redonda na participação efetiva da sociedade, criando um pacto entre o poder público municipal e os demais atores sociais que interferem na produção, no uso e na ocupação do espaço urbano. Tal acepção se refere à forma de planejar, conduzir, operar e produzir as cidades, submetidas ao controle e à participação popular (SOUZA, 2008). Cabe ao poder público saber valorizar diferentes experiências de cada setor social e agregá-las ao processo de construção da democracia participativa (BOVO, 2006).

A gestão democrática confere aos cidadãos o real direito de decisão e não apenas consulta. A participação na gestão local não pode ser confundida com práticas do tipo que informam a população sobre as ações políticas. Ao contrário, ela deve ser fundamentada no envolvimento real de todos os atores sociais nos processos de implementação e de gestão, pois, é através do engajamento efetivo que esses atores conseguem participar de uma ação global que se torna negociada e implementada (SILVEIRA apud BOVO, 2006).

3 O COMPLEXO VER-O-RIO E A PRÁTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ORLA DE BELÉM (PA)

O Complexo Ver-O-Rio representa, ao mesmo tempo, um exemplo de instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano para Belém e a própria ação de intervenção urbana pública na orla. Sua proposta consiste na busca de ações que articulem com o espaço urbano da metrópole questões referente à sustentabilidade socioambiental urbana, pois Belém é uma cidade que possui uma orla profundamente degradada do ponto de vista socioambiental e a continuidade de projetos como o do Complexo Ver-O-Rio caracteriza-se como uma das ações referidas para o desenvolvimento do urbano, da cultura e do meio ambiente (BELÉM, 2000; SANTOS, 2005).

Na administração pública municipal no período compreendido entre os anos de 1997 a 2004 o discurso do Gestor tinha o desafio de modificar o paradigma modernista de desenvolvimento urbano, essencialmente economicista, e de inspiração externa, por articulações políticas vinculadas aos conflitos de interesses próprios da cidade. Traziam a concepção de romper com o modelo de planejamento “tecnocrata” das administrações anteriores tentando associar a ideia de construção de uma nova matriz de desenvolvimento e de uma (re)orientação dos arranjos institucionais existentes, com intuito de aumentar o compromisso com a identidade política e sociocultural na cidade.

O projeto executado na ocupação da faixa de orla central da cidade, surge por conta dessa nova concepção política-ideológica. A administração municipal de Belém assumiu, então, o ideário de produzir uma política de desenvolvimento alternativa e direcionada para os assentamentos humanos excluídos da cidade, sendo esse, portanto, o referencial político-filosófico que serviu de base para a intervenção desempenhada pela Prefeitura no Ver-O-Rio, na qual se buscou privilegiar os grupos sociais historicamente excluídos do ‘direito à cidade’ (LEFEBVRE, 1991), classes populares e grupos étnicos, através da geração de trabalho e renda, do empoderamento, da solidariedade, do controle social, da singularidade regional e do uso público do espaço.

O Complexo Ver-O-Rio é um espaço de lazer e turismo localizado na orla central da cidade de Belém que foi inaugurado no ano de 1999 e inclui em suas instalações uma praça, quiosques de comidas, bebidas e lanches, palco para shows, *playground* infantil, reconstituição de uma antiga rampa construída no passado para pouso de hidroaviões, trapiche lateral e parapeitos para a contemplação da baía, posto para guarda municipal e posto de informações turísticas, banheiros públicos, ponte, lago

com passeio de pedalinho, áreas de convivência com tratamento paisagístico, monumento e quadra poliesportiva de areia.

Em entrevista com o Gestor e idealizador do projeto do complexo, constata-se qual era o objetivo de revitalização do espaço urbano, na época:

O projeto pretendia revitalizar o rio, reurbanizar a área, implantar sistemas de saneamento, de pavimentação e criar no futuro um potencial de uso econômico em geral e turístico em particular [...] o Ver-O-Rio foi pensado como projeto urbanístico que incluía desenvolvimento econômico [...] pois em uma cidade ribeirinha como no caso de Belém, é garantir o direito de qualquer cidadão de ter acesso a orla de sua cidade (E. R., ex-Gestor de Belém, entrevista concedida em 02/07/2013).

O desafio do governo municipal de Belém da época de criação do Complexo Ver-O-Rio foi o incentivo à reapropriação da orla da cidade como um espaço público, priorizando em suas políticas públicas de intervenção urbana a população mais marginalizada e excluída socioespacialmente dos recursos naturais e áreas construídas da cidade. Assim, o Ver-O-Rio se tornou uma nova área de lazer público na orla da cidade e passou a ser mais um lugar turístico de Belém. Além dessas atividades, o complexo contempla mais duas características que são marcantes e diferenciais, que é a inclusão social, através do uso coletivo do espaço, e a mobilidade socioeconômica dos atores sociais que trabalham no mesmo. Através de entrevista com o Gestor de Belém na época, constata-se:

Nos projetos orla implantados na cidade, tinha-se sempre a idéia de dar o acesso ao povo ao rio, criar espaços de lazer e ao mesmo tempo criar espaços que dinamizassem a economia [...] gerar emprego [...] um projeto de urbanização que criou um espaço para atividades econômicas, com vendedores ambulantes devidamente cadastrados, flanelinhas, as barracas (quiosques da praça) administradas por dezenas de famílias organizadas em cooperativas [...] então a melhor forma de dar dignidade ao povo é garantindo trabalho, especialmente quando comanda uma atividade econômica que lhe permita uma renda que dignifique sua vida (E. R., ex-Gestor de Belém, entrevista concedida em 02/07/13).

A revitalização do Complexo Ver-O-Rio foi inserida numa concepção de gestão e de planejamento urbanos que tinha como compromisso político reformular a relação da população com o poder público através dos seguintes princípios: inversão de prioridades dentro da cidade, a função social da cidade e a gestão democrática através de maior participação popular na gestão e da transformação da cultura política local.

A concepção de cidade e o princípio básico da proposta do projeto do Complexo Ver-O-Rio fundamentaram-se no ideário da reforma urbana, consubstanciado pela ideia do Orçamento Participativo (OP), sustentado pela abertura para a participação popular no processo de elaboração e execução, tanto, que o principal instrumento político é denominado de gestão participativa (TOMAZI, 2011). Nesse sentido, objetivou consolidar um espaço permanente de participação popular no planejamento da cidade e nas ações de gestão, definidos coletivamente (RODRIGUES; ARAÚJO; NOVAES, 2002).

Estas afirmações foram constatadas através da entrevista com o Gestor de Belém, na época de implantação do projeto do complexo:

A política que se desenvolveu no município nessa época manteve-se fiel a seu princípio de participação popular e ao compromisso de proporcionar o desenvolvimento socioeconômico sem provocar degradação. Seu objetivo era tornar acessíveis os equipamentos de entretenimento e lazer aos mais excluídos, além de gerar emprego e renda ao município de Belém (E. R., ex-Gestor de Belém, entrevista concedida em 02/07/13).

A continuidade e descontinuidade de processos participativos na gestão são gravemente afetadas com as mudanças de governo. As novas administrações tendem a interromper projetos de impacto político de administrações oponentes, abandonando-os ou alterando-os significativamente, de forma a descaracterizá-los, diminuindo, assim, a possibilidade de reverter em dividendos políticos para seus criadores (BOVO, 2006).

O modelo de governança participativa concebido sob a ótica do planejamento participativo em vigor na cidade de Belém (1997-2004) cessou com a mudança na administração municipal, a partir de 2005, tendo em vista que as estratégias que norteavam a participação popular e promoviam a interação de fatores inter-relacionados à gestão deixaram de ser estimulados.

A gestão municipal (2005-2012) implantou novamente, em Belém, o modelo de governança tecnocrático-tradicional já implantado na cidade em gestões anteriores a 1997. Esta gestão conduziu suas ações de forma que raramente contemplavam nas decisões políticas as opiniões das comunidades locais sobre suas demandas (MAIA, 2009). Assim, as ações de planejamento e gestão desenvolvidas pela Prefeitura nesse período não propiciou a participação dos atores sociais, particularmente, no que diz respeito às ações pertinentes à gestão do Complexo Ver-O-Rio, conforme pode ser evidenciado através de entrevista feita aos comerciantes e trabalhadores do complexo, que explicitam motivos, enfatizando o principal deles:

A questão partidária, como foi o PT que fez o espaço e administrou por 8 anos, os outros partidos não tem obrigação de dar continuidade. É unânime a opinião das pessoas daqui sobre a gestão do E. R. positivamente e como mudou pra pior nos outros governos (S.R. proprietário de um dos estabelecimentos comerciais do Complexo Ver-O-Rio).

Assim, apesar de o Complexo Ver-O-Rio representar um ganho de espaço público relativamente pequeno diante dos segmentos de orla ocupados para fins particulares, ele pode ter inaugurado um novo processo de reconquista territorial desse espaço para fins de uso coletivo. Nesse sentido, a partir da implementação desses espaços, tem-se a possibilidade de construir uma nova cultura política para cidade, em que as camadas populares se apropriam do aparelho de Estado no sentido de promover a transformação social, o aprimoramento de formas de participação direta e o protagonismo social (SANTOS, 2002; AMARAL, 2005).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise referente ao planejamento e gestão urbana na orla do município de Belém, destaca-se a concepção de planejamento e gestão democrático-participativa, com ações que primam por uma relação mais próxima entre governo e sociedade, buscando a inversão de prioridades, a justiça social da cidade e a universalização dos direitos urbanos. Este modelo de gestão que também fundamentou o Complexo Ver-O-Rio, desde sua criação, trouxe como guia uma tendência a perspectiva autonomista, pois apresentou uma grande abertura para com a participação popular, buscando mecanismos para a sua transformação, a exemplo do Congresso da Cidade.

Este processo não ocorreu sem rupturas e conflitos, sejam eles internos ou externos. Desde a mudança de postura dos técnicos da prefeitura que começaram a enxergar a população não apenas como público, mas como cidadãos com direito à escolha, até o enfrentamento do poder público com grupos empresariais contrários em “abrir as janelas para o rio”, numa clara inversão da função social da propriedade.

Diante deste quadro, projetos como do Complexo Ver-O-Rio, merecem relevância, sobretudo por terem como concepção ações de melhoria urbana na cidade. Além disso, esses projetos trazem novas tendências de apropriação e funcionalidades para os espaços orla das cidades, neste caso específico, para a cidade de Belém, que estão voltadas predominantemente para o lazer, o consumo e o turismo, corroborando resultados visíveis para os atores locais envolvidos de inclusão social, melhoria da renda, melhoria da qualidade de vida e a melhoria das condições fundamentais para a viabilidade da atividade turística em longo prazo.

Ressalta-se ainda a inclusão do espaço no circuito turístico da localidade entendendo a transformação do local, visando prioritariamente a qualidade de vida da população na satisfação de suas necessidades básicas de sobrevivência e de desenvolvimento social, sempre pensando a sustentabilidade e, como exposto por Coriolano (2006) que a localidade seja tão boa para sua comunidade como deve ser para os turistas que a visitam.

Nesse sentido, a experiência do Complexo Ver-O-Rio representou uma possibilidade real de construção de um planejamento urbano alternativo para inclusão dos grupos sociais excluídos, pois conforme foi demonstrado nos estudos de Santos (2002) e Amaral (2005), o Ver-O-Rio inaugurou um novo processo de reconquista territorial do espaço orla para fins de uso coletivo.

Então, é necessário criar mecanismos de gestão que favoreça a construção de uma aliança mais participativa, que possibilite dessa maneira, o fortalecimento e a efetiva participação social dos atores nas discussões das ações pertinentes à gestão urbana, especificamente de orla urbana, incluindo o Complexo Ver-O-Rio, e que pode servir de base e replicação para gestão de outros espaços situados em orlas urbanas do Estado do Pará e do país.

Assim, a análise desta experiência demonstra que as expectativas sobre a participação devem ser ajustadas e que sérias limitações estruturais que continuam obscuras precisam ser desvendadas para que a participação alcance seu efetivo potencial. Pode-se constatar a efetiva participação, pois a população pode tomar parte nas decisões, nos mais diversos níveis, no processo de planejamento e gestão de um determinado espaço urbano.

Contudo, muito ainda há para se avançar em mecanismos institucionais que assegurem a continuidade das políticas públicas, haja vista a mudança radical no tratamento recebido pelos atores locais pelas atuais administrações, transformando, novamente, a participação apenas em consulta e não em decisões reais, como preconiza a gestão social de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M. D. B. **A guerra das águas: concepções e práticas de planejamento e gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA)**. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará (UFPA), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Belém, PA, Brasil.

AMARAL, M. D. B.; VILAR, B. S. A cidade estratégica nas políticas de renovação urbana em Belém: a experiência da Estação das Docas. In: TRINDADE, S. C. C; SILVA, M. A. P. (Orgs.). **Belém: a cidade e o rio na Amazônia**. Belém, PA: EDUFPA, 2005.

BELÉM. Pró-Belém: Plano de reestruturação da orla de Belém. Belém, PA: Prefeitura Municipal de Belém (PMB), 2000.

BOVO, R. **Subsídios à elaboração de políticas públicas de turismo sustentável com base local:** diretrizes, programas, ações e indicadores de avaliação. 2006. Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE), Rio Claro, SP, Brasil, 2006.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n 1 a 6/94 – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE**, v. 9, n.3, p.681-703, 2011.

CORIOLOANO, L. N. M. T. (Org.). **Do local ao global:** o turismo litorâneo cearense. Campinas, SP: Papirus, 1998.

_____. **O turismo de inclusão e o desenvolvimento local.** Fortaleza, CE: FUNECE, 2003.

_____. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate a pobreza.** São Paulo, SP: Anna-blume, 2006.

FIGUEIREDO, S. L.; BAHIA, M. C. A privatização do público: áreas verdes e espaços de lazer em Belém/Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMAZÔNIA E FRONTEIRAS DO CONHECIMENTO. **Anais [...]**, Belém, PA, Brasil, 2008.

FREY, K. Crise do estado e estilos de gestão municipal. **Revista Lua Nova**, v.37, p.107-138, 1996.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, SP: Centauro, 2001.

MAIA, F. L. C. Reflexões sobre a política de gestão ambiental de Belém. In: VASCONCELLOS, M.; ROCHA, G. M.; LADISLAU, E. (Orgs.). **O desafio político da sustentabilidade urbana:** gestão socioambiental de Belém. Belém, PA: NUMA/UFPA/EDUFPA, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA); Ministério do Planejamento e Gestão (MP). Projeto orla: fundamentos para gestão integrada. Brasília, DF: MMA/SQA &MP/SPU, 2002.

REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista FAE**, v.9, n.2, p.87-104, jul./2006.

RODRIGUES, E. B.; ARAÚJO, R. L. S.; NOVAES, J. **Congresso da cidade**: construir o poder popular reinventando o futuro. Belém, PA: Labor editorial, 2002.

SANTOS, E. R. C. À **beira do rio e às margens da cidade**: diretrizes e práticas de planejamento e gestão para a orla de Belém (PA). 2002. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará – UFPA, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA, Belém, PA, Brasil, 2002.

SANTOS, E. R. C. Paisagens e espaços à beira-rio: pensando o planejamento e a gestão urbana na orla fluvial de Belém (PA). In: TRINDADE JUNIOR, S. C. C.; SILVA, M. A. P. (Orgs). **Belém**: a cidade e o rio na Amazônia. Belém, PA: EDUFPA, 2005.

SARGES, M. N. **Belém**: riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912). 3.ed.. Belém, PA: Paka-Tatu, 2002.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5.ed.. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2008.

TOMAZI, V. T. Urbanização turística em Belém – PA: os investimentos públicos em grandes projetos urbanos no período 1990-2010. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO. **Anais** [...] Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2011.

TRINDADE, S. C. C. *et al.* A cidade e o rio: espaço e tempo na orla fluvial de Belém. In: Trindade, S. C. C.; SILVA, M. A. P. (Orgs.). **Belém**: a cidade e o rio na Amazônia. Belém, PA: EDUFPA, 2005.

RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS PARA GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

INTERFEDERATIVE RELATIONS FOR THE MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES AND TERRITORIAL DEVELOPMENT

Mylene Oliveira Cunha¹

Rodolpho Zahluth Bastos²

Mário Vasconcellos Sobrinho³

RESUMO

O presente artigo analisa a horizontalidade *versus* a verticalidade das relações interfederativas no Brasil à luz da Constituição Federal da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), averiguando se teoria e prática dessas relações têm ou não o desenvolvimento territorial como um dos principais objetivos norteadores. Para isso, buscou-se inicialmente pesquisar e analisar quais os principais diplomas da legislação ambiental que disciplinam a cooperação entre os entes federativos e qual o conteúdo normativo dos respectivos artigos que destacam esse tema. Após o exame da estrutura legal, adotou-se como procedimento metodológico o levantamento bibliográfico direcionado à problemática e, por fim, fez-se uma breve observação e interpretação da relação de alguns Estados com seus municípios no que tange a normatização e a utilização do licenciamento ambiental enquanto instrumento de ordenamento e desenvolvimento territorial. Os resultados demonstram que apesar das normas ambientais apontarem para relações horizontalmente harmônicas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tem prevalecido a verticalidade decisória e prática na realização da gestão ambiental compartilhada. Assim, o desenvolvimento territorial ainda está distante de ser um escopo real no cenário da gestão dos recursos naturais promovida pelos entes federativos. Porém, apesar das incompatibilidades teórico-práticas, conclui-se que houve avanço considerável especialmente no âmbito legal no que se refere às normas de cooperação interfederativas que visam o desenvolvimento territorial. Entretanto, é imprescindível que haja o alinhamento progressivo dessa estrutura normativa a fim de desobstruir a gestão ambiental compartilhada, bem como haja estrutura física e operacional capaz de possibilitar a concretização dessas legislações.

Palavras-Chave: Relações Interfederativas. Gestão dos Recursos Naturais. Licenciamento Ambiental. Desenvolvimento Territorial.

¹ Especialista em Gestão Ambiental (Mestranda UFPA). PPGEDAM/NUMA/UFPA. E-mail: mylecunha@yahoo.com.br

² Doutor em Geopolítica pela Universidade de Paris 8 - Instituto Francês de Geopolítica (IFG/Paris 8). Professor do PPGEDAM/NUMA/UFPA. E-mail: rodolpho.bastos@gmail.com

³ Pós-doutor em Gestão Pública e Governo pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor do PPGEDAM/NUMA/UFPA. E-mail: mariovasc@unama.br; mariovesc@ufpa.br

EIXO TEMÁTICO: Relações Sociedade, Estado e Mercado para o Desenvolvimento**ABSTRACT**

The present article analyzes the horizontality versus the verticality of interfederative relations in Brazil in the light of the Federal Constitution of the National Environmental Policy (PNMA), ascertaining if the theory and practice of these relations have territorial development as one of the main guiding objectives. To do this, we initially sought to search and analyze the main environmental legislation that govern cooperation between federal entities and the normative content of the respective articles that highlight this theme. After examining the legal structure, a methodological procedure was adopted for a bibliographic survey aimed at the problematic, and finally, a brief observation and interpretation was made of the relation of some States with their municipalities in what concerns the regulation and the use of the licensing as an instrument for spatial planning and development. The results show that, although environmental standards point to horizontally harmonious relations between Union, States, Federal District and Municipalities, the decision - making and practical verticality in the accomplishment of shared environmental management has prevailed. Thus, territorial development is still far from being a real scope in the scenario of the management of natural resources promoted by federative entities. However, in spite of the theoretical and practical incompatibilities, it is concluded that there has been considerable progress, particularly in the legal sphere, in terms of interfederative cooperation rules aimed at territorial development. However, it is imperative that there is a progressive alignment of this normative structure in order to unlock shared environmental management, as well as a physical and operational structure capable of making these laws possible.

Keywords: Interfederative Relationships. Management of Natural Resources. Environmental Licensing. Territorial Development.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura federativa do Brasil se traduz em três níveis de governo, federal, estadual e municipal, as questões ambientais perpassam por todos esses níveis, logo, nada mais adequado do que definir constitucionalmente como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente (artigo 23, *caput* e incisos III, VI e VII, CF/1988⁴) e nada mais inteligente do que destacar a necessidade de cooperação entre esses entes, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, conforme o comando do parágrafo único desse mesmo artigo, indicando que leis complementares fixariam normas a respeito dessa cooperação.

As relações entre os entes da federação brasileira refletem diretamente na gestão dos recursos naturais. As políticas ambientais federais, por exemplo, dependem da adesão dos demais entes da Federação (MOURA, 2016) assim como as políticas estaduais necessitam do real envolvimento

4 Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII- preservar as florestas, a fauna e a flora [...].

dos governos municipais para se tornarem efetivas, portanto, sem a cooperação de todos os entes federativos ocorrerá o esvaziamento das políticas públicas de meio ambiente e a ineficácia do conjunto de normas ambientais.

Mais do que a simples participação de todas as esferas federativas, “torna-se imprescindível a harmonização de interesses e o compromisso entre as diversas instâncias de governo com a chamada ‘corresponsabilidade’ ou interdependência negociada” (MOURA, 2016, p. 26). Nessa imprescindibilidade é que reside um dos maiores desafios relacionados a gestão conjunta dos recursos naturais, visto que as ações isoladas de cada ente, sejam elas normativas ou materiais, tem prevalecido em detrimento da compatibilização de interesses gerais que abrangem a gestão ambiental nacional.

A Lei Complementar nº 140/2011 veio atender o comando do parágrafo único do artigo 23 acima citado, fixando normas para a cooperação entre os entes federados, com o objetivo de “uniformizar a atuação entre eles, evitar sobreposição e tornar a gestão ambiental mais eficiente” (MOURA, 2016, p. 26).

É válido ressaltar que antes dessa Lei Complementar e da própria Constituição Federal as relação interfederativas em prol da gestão compartilhada dos recursos naturais já era prevista e esperada pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, a qual criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabeleceu o licenciamento ambiental como um dos principais instrumentos a ser utilizado por esses órgãos integrantes do Sistema.

Interessante notar que apesar de ser possível enxergar o desenvolvimento territorial nas entrelinhas dos três diplomas legais citados (CF/88, LC nº140/2011 e PNMA), os principais no que se refere as relações interfederativas para a gestão ambiental, nenhum desses confere o devido destaque a esse desenvolvimento, não o tem como foco, como cerne comum. Mas ainda que o termo não esteja de forma expressa, o exame atento dos 13 (treze) instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos no artigo 9º, possibilita relacioná-los com o referido desenvolvimento, especialmente o licenciamento e o zoneamento.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Dentre esses treze instrumentos de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental, definido no inciso IV do artigo 9º, é um dos mais relevantes. As licenças ambientais estabelecem a priori condições para que atividades e/ou empreendimentos causem o menor impacto possível ao meio ambiente, razão pela qual o licenciamento é de grande utilidade na prevenção dos danos ambientais e por isso, é um procedimento que exerce ampla influencia na gestão dos recursos naturais realizada pelos entes federativos e consequentemente, no desenvolvimento territorial.

De acordo com o *caput* do artigo 10 da Lei de 1981 (PNMA), o licenciamento deve ser exigido previamente à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A solicitação de qualquer uma das licenças dispostas no artigo 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997 (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação) deve estar de acordo com a fase em que se encontra a atividade: concepção, obra, operação ou ampliação, podendo ser concedidas isoladas ou sucessivamente (AMADO, 2014).

Caso preencham os requisitos, essas Licenças devem ser concedidas por um único órgão integrante do SISNAMA, tendo em vista que a Resolução acima citada estabelece que os empreendimentos ou atividades sejam licenciados em um único nível de competência, ou seja, por um só ente da federação, fato que não impede a cooperação entre todos os entes.

Essa cooperação deve ter origem na motivação da concessão da Licença, a qual deveria estar vinculada às políticas programadas para o desenvolvimento do território (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017) e essas políticas devem estar inseridas no contexto do planejamento participativo direcionado a determinado território, seja municipal, estadual ou federal. Tanto os empreendedores, quanto as comunidades locais, como os próprios órgãos licenciadores precisam estar a serviço do desenvolvimento territorial. Como nenhum território está isolado, a cooperação em prol do desenvolvimento deve começar desde o local até o global, isto é, os atores municipais não devem tomar decisões que direta ou indiretamente prejudiquem o bom andamento das políticas ambientais, econômicas e sociais do Estado a que pertencem e vice-versa.

“Há um entendimento comum, segundo o qual, na prática, o licenciamento não tem se mostrado eficaz em evitar externalidades negativas decorrentes do empreendimento objeto da licença” (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017, p. 143), associar a concessão das licenças à promoção do desenvolvimento territorial é uma boa alternativa para combater vícios no procedimento do licenciamento os quais estão causando transtornos ecológicos e sociais.

Torna-se importante esclarecer nesse momento no que se traduz o desenvolvimento territorial. Este, envolve o respeito às vocações locais, ecológicas, econômicas e sociais das comunidades em si, requer a participação da multiplicidade de atores ligados direta ou indiretamente às decisões e ao modo de vida de determinada região, dentre esses os empresários, os habitantes locais, os órgãos licenciadores, os conselhos municipais ou estaduais, os representantes com mandatos políticos, entre outros legitimamente interessados na melhoria de determinado espaço, palco de constantes transformações sociais.

Esse desenvolvimento territorial precisa ser considerado fonte de oportunidades, ele deve ser o foco maior, e não o licenciamento, que necessita ser visto somente como uma ferramenta de otimização do desenvolvimento já em curso (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017).

Quanto mais o procedimento do licenciamento estiver afastado do olhar sobre o território, maior será a possibilidade de ter como resultado hábitos de uso desordenado e danosos ao meio ambiente.

3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

“Pela lógica de equilíbrio entre as licenças concedidas, pode-se supor que, em tese, quanto maior um empreendimento programado, tanto mais ele deve aportar benefícios para o âmbito local” (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017, p. 133). Lamentavelmente, não tem sido essa a realidade na maioria dos Estados e Municípios que receberam grandes empreendimentos. O estado do Pará é um exemplo notório disso, o município de Barcarena, apesar de ter sido cenário de implantação de grandes projetos, em vez de ter obtido melhorias significativas, teve prejuízos imensuráveis.

Promover o almejado desenvolvimento territorial vai muito além de proporcionar infraestrutura local como saneamento básico, construção de hospitais, de escolas e pavimentação de vias públicas. Mas se nem esse mínimo tem sido acrescentado por consequência da instalação de grandes empresas

que continuam utilizando os recursos naturais existentes em determinada região e continuam modificando o modo de vida das comunidades locais, muito menos tem ocorrido o fortalecimento dos sistemas de produção local, o progresso endógeno, o aumento de capital social (confiança, redes, solidariedade, colaboração), a melhoria da infraestrutura básica, o fortalecimento da governança local, a proteção do meio ambiente e até mesmo a execução de serviços de apoio às empresas.

Esse conjunto de fatores, reunidos, geram a prosperidade territorial, ou seja, a ausência de condições mínimas para o bom funcionamento de um Estado ou Município, trazem a suficiência para que um território possa avançar.

O desenvolvimento territorial consiste na associação de políticas governamentais com iniciativas de origem interna. Trata-se de um desenvolvimento local baseado na participação da sociedade civil, isto é, na forma como se organiza o conjunto de atores sociais em cada território (FISCHER; PINHO, 2006). Visa promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios. Fundamenta-se na construção de uma rede de atores que se empenham para a valorização de atributos de uma certa região. No caso em tela, é possível enxergar o território como sendo qualquer um dos espaços abrangidos por um ou mais ente federativo que compõe a nação brasileira. O território é a unidade que melhor representa as ligações de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em uma vantagem essencial para a implantação de ações voltadas para o desenvolvimento.

O triângulo a seguir ilustra muito bem o conteúdo foi exposto acima:

Figura 1- Desenvolvimento Territorial



Fonte: Fischer & Pinho (2006).

É válido esclarecer que fortalecer a governança local significa consolidar o poder exercido pelos múltiplos atores sociais, Estado, empresas e sociedade civil organizada no que se refere ao gerenciamento dos recursos econômicos, sociais e ambientais visando o desenvolvimento local, regional e global (LEME, 2016). Mas, apesar de ser relevante, sozinha, a governança não é capaz de promover o progresso esperado, além dessa maneira de exercer o poder precisar dos demais elementos para funcionar, é fundamental que haja a agregação de cada um dos fatores exibidos na imagem acima para que por meio de uma conexão real e interativa se obtenha como resultado o desenvolvimento territorial.

4 OUTROS INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL

Além do licenciamento ambiental, há outros dois instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos no artigo 9º, que nutrem íntima ligação com as relações interfederativas para a gestão dos recursos naturais e visam o desenvolvimento territorial, são estes o zoneamento ambiental (inciso II) e o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (inciso VII).

O zoneamento ambiental, regulamentado como zoneamento ecológico econômico (ZEE) pelo Decreto Federal nº 4.297/2002, definido como instrumento de planejamento e ordenamento territorial no artigo 3º⁵ dessa norma, é competência compartilhada das três esferas governamentais (a União elabora o ZEE nacional, as Unidades da Federação – UF's, os de âmbito estadual e os municípios devem elaborar o Plano Diretor, considerando os ZEEs existentes nas demais esferas) (MOURA, 2016).

Sendo assim, o ZEE é o instrumento que praticamente espelha o tema em questão e destaca ainda mais a importância do mesmo, pois além de ter em vista o ordenamento territorial, traduzido em ordenar o espaço físico socialmente construído, visa “subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do território” (MILARÉ, 2007, p.342), bem como busca garantir a conservação dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos essenciais para o desenvolvimento socioeconômico e viabilizar o uso mais racional e eficiente dos recursos naturais disponíveis (MOURA, 2016).

“De modo mais simples, o zoneamento ambiental pode ser expresso como um processo de conhecimento do meio ambiente em função do seu ordenamento” (MILARÉ, 2007, p. 342). E ainda que o ZEE tenha como base informações técnicas, a decisão sobre como fazê-lo é sobretudo uma deliberação política, já que as informações contidas na representação cartográfica apenas apontam limitações e possibilidades.

No que se refere ao cumprimento do que indica o zoneamento, torna-se ainda mais complexo, uma vez que não basta que seja instituído por lei para ser automaticamente aplicado, a concretização das diretrizes desse instrumento requer constante mediação por parte do poder público, negociação de conflitos de interesse entre os agentes políticos e econômicos envolvidos.

Então, a despeito de a legislação prever que o ZEE deve ser obrigatoriamente seguido – de forma vinculada – pelos agentes públicos e privados na implantação de planos, programas, projetos e atividades (BRASIL, 2002, art. 2º), na prática, esta exigência não vem sendo cumprida (MOURA, 2016).

Espera-se que o zoneamento ecológico econômico seja observado pelo menos na elaboração dos planos diretores municipais e nas análises voltadas aos processos de licenciamento ambiental por parte do poder público.

⁵ Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

A criação do ZEE, instituído pelo Decreto acima citado, resgatou a necessidade de implantação do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, com uma abordagem mais abrangente do que a prevista inicialmente (Decreto Federal nº 99.274/1990, art. 11, II), incluindo não apenas aspectos de interesse estritamente ambiental, mas ampliando seu escopo para o âmbito socioeconômico, de acordo com a visão holística de meio ambiente, que necessita ser gerenciado dentro de um contexto histórico-cultural de circunstâncias de tempo e lugar (MILARÉ, 2007).

O SINIMA é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que, como dito acima, mantém forte correlação com a gestão compartilhada dos recursos naturais, afinal, sem as devidas informações não há como gerir o meio ambiente e muito menos como promover o desenvolvimento territorial.

Afim de conferir notoriedade à importância desse instrumento e à conexão com o tema em questão, é válido esclarecer o que seria na prática esse Sistema, seu objetivo e de que forma viria a funcionar. O SINIMA constitui uma plataforma baseada na integração e no compartilhamento de informações entre os integrantes do SISNAMA, competindo ao Ministério do Meio Ambiente coordenar a troca de informações entre as entidades e órgãos que compõem esse Sistema, tem a finalidade de coletar, armazenar, processar e divulgar informações ambientais e dar suporte ao planejamento e ao monitoramento das questões ambientais (MOURA, 2016; AMADO, 2018).

A sistematização dessas informações é basilar para fundamentar o processo de tomada de decisões na gestão dos recursos naturais em todos os níveis. Ademais, a informação é um elemento chave que possibilita a detecção de problemas, a busca de alternativas para solucioná-los, além de avaliar e monitorar as medidas adotadas e proporcionar o controle social referente ao acesso a esse conjunto de dados (MILARÉ, 2007).

Apesar de antigo, o referido Sistema “ainda está em processo de estruturação e não proporcionou aos órgãos ambientais e à coletividade todos os benefícios vislumbrados pelo legislador quando de sua instituição” (MOURA, 2016, p. 131).

Ao buscar razões que expliquem a ausência de efetividade do SINIMA, encontrou-se no documento intitulado Geo-Brasil 2002 – Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil, uma causa antiga de natureza predominantemente institucional.

A razão é que os diferentes órgãos responsáveis setorialmente pela coleta e armazenamento de informações e dados de natureza ambiental (solos, vegetação, recursos minerais, dentre outros), nunca quiseram disponibilizá-los, por temerem, de um lado, a perda do controle sobre as informações e, de outro lado, da responsabilidade por sua gestão (SANTOS; CÂMARA, 2002, p. 17).

Mais do que os entes federativos, responsáveis pelo compartilhamento de informações, quem perde com esse entrave organizacional é a própria coletividade, diversas comunidades, que, por exemplo, muitas vezes são alvo de políticas públicas bastante incompatíveis com a realidade local.

5 HORIZONTALIDADE VERSUS VERTICALIDADE

Embora não exista hierarquia política entre os entes federados, já que todos gozam de autonomia, conforme prevê o art.18⁶ da Constituição Federal, “ainda vigora o velho conceito do

⁶ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

federalismo verticalizado herdado dos regimes constitucionais anteriores, com a ascendência da União sobre os estados, e a dos estados sobre os municípios” (CARVALHO, 2017, p. 97).

O sentido da descentralização política e administrativa constitucionalmente pretendido para a federação brasileira consiste na repartição harmoniosa de competências, o equilíbrio federativo requer a proporcionalidade das decisões e das ações de cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). As relações interfederativas precisam ser horizontais, compartilhadas, coparticipadas e não baseadas na sobreposição de poderes, impondo uma verticalidade não somente incoerente com o modelo político do Brasil, como prejudicial para a coletividade que o compõe, uma vez que as decisões tomadas pela administração pública afetam diretamente a vida cotidiana da população brasileira.

A instituição da Lei Complementar nº 140/2011, que tratadas competências ambientais comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destacou seu artigo 3º como sendo um dos objetivos fundamentais de todas as esferas de governo, proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente.

A descentralização política deriva da repartição das competências protetivas ambientais entre todos os entes federativos, de acordo como artigo 23, III, IV, VI e VII da Constituição, que aponta para o alcance do almejado desenvolvimento sustentável, através cooperação desses entes em parceria com a coletividade, que é titular do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (AMADO, 2018).

No que tange a democracia na gestão ambiental, é indispensável introduzir a população nos processos decisórios ambientais. Inclusive, conforme o artigo 20 da Resolução CONAMA nº 237/1997, os Conselhos de Meio Ambiente dos entes federativos que não possuírem a participação social em sua composição estarão impedidos de executar o licenciamento ambiental.

Com relação a eficiência na gestão ambiental, significa que os três poderes da administração pública em todos os níveis de governo, deve produzir resultados positivos, como consequência de uma atuação moderna, compromissada com a ecoeficiência, a exemplo da adoção do modelo das licitações sustentáveis, produzindo cada vez mais com menos recursos (AMADO, 2018).

Porém, a prevalência do federalismo verticalizado em muitos setores da administração pública, vai de encontro a esses objetivos destacados na Lei Complementar mencionada, o qual não só retrata a disputa de poderes entre os entes federativos como alimenta essa verticalidade hierárquica ainda viva na política brasileira.

No momento em que a União ao elaborar a norma geral de sua competência, Lei Complementar acima citada, deixa a cargo dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a competência para definir o porte, o potencial poluidor e a natureza das atividades dos empreendimentos que os municípios poderão licenciar⁷ e estes Conselhos, por sua vez, extrapolam esse comando normativo, dificultando, e às vezes até impedindo, o exercício de uma competência municipal já garantida constitucionalmente, percebe-se claramente a verticalização normativa.

⁷ Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Fenômeno esse que se materializa na economia, na política, na governança local e nos sistemas de produção, interferindo até mesmo na infraestrutura de uma localidade tolhida pela sobreposição ilegal de poderes que em vez de serem utilizados para o benefício das relações interfederativas, conforme previsto nas normas citadas, acabam sendo entraves para o progresso socioeconômico, para o desenvolvimento territorial.

5.1. O caso do Tocantins e do Maranhão

Visando consolidar o entendimento de como ainda tem ocorrido o fenômeno da verticalidade normativa que interfere diretamente nos aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais de uma localidade, expõe-se a seguir exemplos práticos das relações interfederativas dos Estados do Tocantins e do Maranhão com seus respectivos municípios do que diz respeito a regulamentação e ao uso do licenciamento ambiental municipal.

Após a pesquisa e a análise das principais normas ambientais que disciplinam a cooperação entre os entes federativos, observou-se que parte das exigências e condições adicionais ao exercício do licenciamento municipal presentes nas Resoluções dos Conselhos estaduais refletem um modelo de hierarquia federativa que constitucionalmente não deveria existir.

A Resolução do Tocantins, por exemplo, afirma que os Municípios com Termo de Cooperação Técnica firmado terão seus atos anualmente supervisionados pelo *Naturatins* (artigo 16⁸), órgão do Estado, e os Municípios deverão prestar contas anualmente a esse órgão estadual, que poderá propor medidas corretivas com prazos definidos (artigo 21⁹). Está-se diante de uma absurda intervenção do Estado nos Municípios, tais regras ferem claramente o princípio da autonomia municipal expresso no art. 18 da Constituição Federal de 1988.

Outro exemplo dessa intervenção estatal indevida nos Municípios é encontrado na Resolução do Maranhão, quando o artigo 28 ¹⁰expressa a possibilidade de o Município ser impedido de promover o licenciamento ambiental caso descumpra as determinações desse artigo e ainda poderá ser responsabilizado por isso. A simples possibilidade de o ente estadual proibir os Municípios de executarem ações que a Constituição Federal já consagrou como competência municipal é eivada de inconstitucionalidade.

Apesar das garantias relacionadas à competência municipal, não se discute aqui a capacidade real, prática, que detêm os Municípios de exercerem a gestão ambiental em seus territórios. Sabe-se que isso envolve possuir estrutura financeira, técnica, física e material para poder efetivamente utilizar os instrumentos de gestão ambiental.

⁸ Art. 16. Os municípios com termo de cooperação técnica firmado terão seus atos anualmente supervisionados pelo *Naturatins* mediante auditoria ambiental de conformidade e de desempenho operacional.

⁹ Art. 21. Os órgãos municipais com termo de cooperação técnica firmados deverão encaminhar, anualmente, ao *Naturatins*, relatório das atividades desenvolvidas, em suas respectivas áreas de atuação.

Parágrafo único. Caberá ao *Naturatins* emitir relatório analítico consolidado das informações a que se refere o caput deste artigo, propor medidas corretivas com estabelecimento de prazos e encaminhar ao COEMA-TO para apreciação, quando necessário.

¹⁰ **Art. 28** – Esta Resolução aplica-se tanto aos municípios que já possuem Termo de Habilitação junto a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais - Sema quanto àqueles que ainda desejam habilitar-se, nos seguintes termos: [...]

Parágrafo Único - Caso o município não cumpra a determinação prevista neste artigo, estará impedido de promover o Licenciamento Ambiental, cabendo à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais - Sema, sem prejuízo da responsabilização do município.

Caso determinado Município não tenha estrutura necessária, para licenciar certo empreendimento, por exemplo, a própria Lei Complementar nº 140/2011 traz a possibilidade de os Estados exercerem a gestão ambiental dos Municípios de forma subsidiária quando solicitado pelo próprio ente federativo originariamente detentor da competência, ou seja, das atribuições decorrentes das competências comuns de gestão ambiental.

O que não cabe são normas que transferem ao Estado a decisão de julgar se o Município é ou não capaz de exercer a gestão, regras que estabelecem e impõem condicionantes ao exercício da competência originária dos Municípios são incoerentes. A responsabilidade, nesses casos, é municipal, inclusive diante dos mecanismos de controle de responsabilidade que podem incidir sobre os gestores municipais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na percepção de que as relações interfederativas ainda têm sido distorcidas pela verticalidade inexistente na Constituição e na Política Nacional do Meio Ambiente, mas fortemente presente nas normas infraconstitucionais e nas ações concretas, como, por exemplo, na regulamentação por parte dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, e de acordo com o entendimento de que o desenvolvimento territorial requer a cooperação entre os entes federativos e destes com os diversos atores sociais públicos e privados, nota-se que este desenvolvimento ainda não tem sido o objetivo norteador das relações teórico-normativas e nem das ações concretas desenvolvidas entre as esferas da federação brasileira.

Apesar das incoerências legais, não há dúvidas de que houve avanço no arcabouço legislativo ambiental, afinal, após a vigência solitária da Política Nacional do Meio Ambiente, veio a Resolução Federal do CONAMA nº 237/1997, o acréscimo, em 2006, do parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988, a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, as Resoluções dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e demais normas diversas específicas para regulamentar outros temas, como Recursos Hídricos, Cadastro Ambiental Rural, dentre outros.

Faz-se necessário corrigir essas incoerências presentes nas normas infraconstitucionais, oriundas na maioria das vezes da verticalidade hierárquica em detrimento da horizontalidade normativa e da gestão compartilhada, o que tem sido um entrave ao desenvolvimento territorial, assim como a melhorar a estrutura física e operacional dos entes federativos, em especial dos Municípios, que apesar de menores são os mais próximos da comunidade. É preciso investir em recursos materiais e humanos instruí-los e capacitá-los para fazerem o que lhe compete de acordo com as leis.

Espera-se que a horizontalidade constitucional perpassasse por toda a estrutura normativa que rege a gestão dos recursos naturais por meio das relações interfederativas e que o desenvolvimento territorial tenha destaque nessa estrutura e seja compreendido e almejado pela administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como pela população que neles habita.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. O Poder de polícia, o licenciamento e os estudos ambientais. In: _____. **Direito ambiental esquematizado**. 3.ed.Rio de Janeiro: Método/Forense, 2014. p. 165-230.

_____. Competências constitucionais ambientais. In: _____. **Direito ambiental**. Salvador: Jusprovidim. 9. ed. rev., atual. e ampl., 2018. p. 59-78.

_____. A política nacional e o sistema nacional do Meio Ambiente. In: _____. **Direito ambiental**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Jusprovidim, 2018. p. 117-141..

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Decreto Federal nº 4.297/2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução CONSEMA nº 24, de 22 de fevereiro de 2017**. Revoga a Resolução nº 019/2016 e define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas em conformidade com o previsto na Lei Complementar nº 140/2011 e dá outras providências. Disponível em: http://www.sema.ma.gov.br/lista_arquivos?/3/Resoluções>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. **Resolução COEMA nº 73, de 10 de maio de 2017.** Define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação técnica entre o Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins e prefeituras ou consórcios municipais nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas em conformidade com o previsto na Lei complementar nº 140/2011 e dá outras providências.

Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=343554>>. Acesso em: 19 maio 2017.

CARVALHO, José Carlos. Licenciamento ambiental e governança territorial: a questão federativa. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva. (Orgs.).

Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 94-105.

FISCHER, Tânia; PINHO, José Antônio Gomes de (coord.). Universidade Corporativa Banco do Brasil. **Desenvolvimento territorial organizações e gestão.** Brasília, 2006.

FRANGETTO, Flavia Witkowski; LUEDEMANN, Gustavo. Em busca de diálogo: desenvolvimento territorial e licenciamento ambiental. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Orgs.). **Licenciamento ambiental e governança territorial:** registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 133-148.

LEME, Taciana Neto. Governança Ambiental no nível municipal. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 147-174.

MILARÉ, Edis. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. In: _____. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 324-460.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: _____. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 13-43.

_____. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: _____. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 111-145.

SANTOS, Thereza Christina Carvalho; CÂMARA, João Batista Drummond (Org.). Introdução. In: _____. **GEO Brasil 2002:** perspectivas do meio ambiente no Brasil. Brasília, DF: IBAMA, 2002, p. 1-22.

EVIDENCIAÇÃO nos RELATÓRIOS DE SUSTENTABILIDADE DAS EMPRESAS DE ENERGIA ELÉTRICA COM BASE NA NBC T15

DISCLOSURE IN SUSTAINABILITY REPORTS OF ELECTRICAL ENERGY COMPANIES BASED ON NBC T15

Maria Livânia Dantas Vasconcelos¹

Márcio Sampaio Pimentel Sampaio Pimentel²

Antônio André Cunha Callado André Callado³

RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar com base nas recomendações estabelecidas pela NBC T15, como as empresas do setor de energia elétrica do Brasil estão reportando os conteúdos de caráter ambiental em seus relatórios socioambientais. Foram analisados 24 (vinte e quatro) relatórios socioambientais, publicados pelas companhias do setor de energia elétrica que participaram da iniciativa da BM&FBOVESPA, intitulada Relate ou Explique para Relatório de Sustentabilidade ou Integrado 2016. A coleta dos dados foi realizada através da análise de conteúdo. Com apoio da estatística descritiva e da equação para estimação do nível de *disclosure* foram processadas as análises e interpretações dos dados. Através dos índices de *disclosure* encontrados, verificou-se que os relatórios investigados apresentam um baixo nível de conformidade em relação às diretrizes ambientais emanadas pela NBC T15 e que o relato do tipo declarativo é a forma mais utilizada para evidenciar as questões ambientais.

Palavras-Chave: Divulgação Ambiental. Relatórios Socioambientais. Energia Elétrica.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze, based on the recommendations established by NBC T15, how companies in Brazil's electricity sector are reporting environmental content in their social and environmental reports. Were analyzed 24 (twenty-four) socio-environmental reports, published by the electric energy companies that participated in the BM&FBOVESPA initiative entitled Report or Explain for Sustainability Report or Integrated 2016. The data collection was performed by means of content analysis. With support of descriptive statistics and the equation for estimating the level of disclosure were processed the analyses and interpretations of the data. Through the indices of disclosure, it was found that the reports investigated have a low level of compliance in relation to environmental guidelines issued by NBC T15 and that the report of the declaring type is the most used to highlight environmental issues.

Keywords: Environmental Disclosure. Socioenvironmental Reports. Electricity.

¹ Mestra em Controladoria. Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: mlivania@hotmail.com.

² Doutor em Ciências. Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: marcio.pimentel@ufrpe.br.

³ Doutor em Administração. Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: andrecallado@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Uma das formas para evidenciar as ações ambientais e enaltecer o discurso sobre a sustentabilidade no contexto organizacional vem se materializando através dos relatórios socioambientais (BARBIERI, 2007; HART; MILSTEIN, 2004; SILVA; REIS; AMÂNCIO, 2011). Esses relatórios configuram-se como instrumentos de comunicação e tem por objetivo reportar as ações e os resultados alcançados pelas organizações em relação às questões sociais e ambientais. Por conseguinte, de acordo com Bouten *et al.* (2011) podem e devem ser compreendidos como mecanismo de prestação de contas e como parte da *accountability* das empresas.

Todavia, de acordo com Zilber, Caruzzo & Campanário (2011) as publicações dos relatos socioambientais tem procurado muito mais construir uma imagem positiva da empresa, do que propriamente demonstrar a transparência das ações reportadas, constituindo-se desta forma, como um elemento de marketing empresarial.

Côncio destes fatos, várias organizações governamentais e não governamentais com atuações internacional e nacional vêm desenvolvendo e apresentando modelos e marcos regulatórios para reforçar a importância da evidência ambiental. No Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aprovou através da resolução 1.003/04 a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Nº 15 (NBC T15), que trata sobre as Informações de Natureza Social e Ambiental e que passou a vigorar a partir de janeiro de 2006 (CFC, 2004).

Considerando que as informações acerca do desempenho ambiental das organizações sejam úteis e confiáveis, particulariza-se neste contexto, a relevância da contabilidade ambiental e da controladoria como ferramentas de apoio a evidência ambiental. Ao considerar, que estas áreas geram e compartilham informações fidedignas, pois possuem acesso sobre a nomenclatura monetária das organizações; conhecem a capacidade instalada e produtiva de cada centro ou departamento da companhia; detêm competência específica para melhorar e verificar a qualidade de dados e indicadores; realizam análises e reportam informações para orientar e apoiar os diversos gerentes no processo de tomada de decisões em áreas fundamentais como: orçamento, custos, investimentos, planejamento estratégico, controle e demais avaliações. Em síntese, explana-se que estas duas áreas reúnem competências específicas para conduzir adequadamente o processo informacional em relação às questões sociais e ambientais predominantes no universo corporativo.

Segundo Ribeiro, Van Bellen & Carvalho (2011) os ambientes com maior regulação têm influenciado o nível de evidência das empresas, e não apenas o nível de evidência de informações obrigatórias, mas também o nível de informações sociais. Com base no exposto, este estudo buscou analisar os relatórios de sustentabilidade publicados pelas empresas de energia elétrica do Brasil, cuja atuação é regulada pela ANEEL e segue normativas e condutas próprias elaboradas para o setor.

Através do exposto, esta pesquisa tem como objetivo analisar como as empresas do setor de energia elétrica do Brasil estão reportando os seus conteúdos de caráter ambiental em consonância com a NBC T15, limitando-se às diretrizes elencadas com as questões que envolvem as informações relativas à interação da entidade com o meio ambiente. Para alcançar o objetivo traçado formulou-se o seguinte questionamento: **Como as empresas do setor de energia elétrica brasileiro estão reportando os indicadores ambientais propostos na NBC T15?**

O presente trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é apresentado o referencial teórico que oportuniza conhecimento e análise crítica sobre as

temáticas que envolvem o campo da evidenciação ambiental. A terceira seção descreve o proceder metodológico e a operacionalização da pesquisa. Os resultados são apresentados na quarta seção e por fim, na quinta seção tem-se a conclusão deste estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Contabilidade Ambiental e Controladoria: Base de Sistematização para a Evidenciação Ambiental

As empresas estão sendo pressionadas a serem social e ambientalmente mais responsáveis, no entanto, não basta serem, é imprescindível mostrar que são. Para tanto, necessitam dispor de um sistema de controle gerencial que lhes permitam um efetivo conhecimento da sua verdadeira situação patrimonial, que gere informações úteis para uma previsão racional sobre a avaliação e o comportamento do macroambiente em que estão atuando (COSENZA; KROETZ, 2006).

Consequentemente, conforme destaca Herckert (2007) a contabilidade não pode mais se limitar apenas à escrituração e à mensuração quantitativa do patrimônio da empresa. Ela deve acompanhar a evolução tecnológica e às mudanças do mundo moderno, deve estar presente na luta pela preservação do ambiente natural, criando modelos eficazes e orientando o empresário na aplicação destes modelos, procurando satisfazer as necessidades da riqueza da empresa com eficácia e também, satisfazer eficazmente as necessidades do meio natural. Buscando, assim, harmonização entre patrimônio e meio ambiente.

Costa & Marion (2007, p. 21) advertem que a segregação das informações ambientais se faz necessária por permitir um melhor acompanhamento dos resultados entre períodos e empresas, proporcionando assim, informações com maior qualidade para o processo decisório. Frente a essa nova realidade, coube à contabilidade buscar adequações, fazendo-a se desdobrar em mais uma ramificação, a Contabilidade Ambiental que se propõe a auxiliar no gerenciamento e na comunicação de informações ambientais entre organizações e sociedade (PAIVA, 2003).

Correlaciona-se a este contexto a Controladoria, que apoiada pela teoria da contabilidade e com abrangência interdisciplinar, pode ser responsável pelo estabelecimento de bases teóricas e conceituais necessárias à modelagem, à construção e à manutenção de novos sistemas de informação e modelos de gestão, com vistas a amparar as necessidades informativas dos gestores direcionando-os durante todo o processo de gestão para a tomada de decisões condizentes com os objetivos e metas da instituição (BIANCHI; BACKES; GIONGO, 2006).

Dessa forma, põe-se em destaque a associação e o auxílio da Contabilidade Ambiental e da Controladoria no âmbito organizacional. Em conjunto, estas duas áreas da contabilidade podem e devem ser exploradas como instrumentos institucionais, por deterem mecanismos técnicos e científicos para registro e controle apropriados para transmitir aos gestores e à sociedade todas as ações e resultados relacionados com o meio ambiente de modo preciso, confiável e transparente. Para tanto, explana-se que, enquanto a Contabilidade Ambiental capta, registra, organiza e elabora as demonstrações patrimoniais a Controladoria Ambiental direciona o foco para as análises e providências a serem tomadas pelos gestores, ou seja, como a empresa deverá agir operacionalmente a partir das informações geradas e evidenciadas (MACEDO *et al.*, 2011).

2.2 Disclosure Ambiental

O *disclosure* ambiental é compreendido como um conjunto de informações que relata passado, presente e futuro do desempenho e da gestão ambiental da companhia, assim como as implicações financeiras das ações e das decisões ambientais (BERTHELOT; CORMIER; MAGNAN, 2003).

Para Niyama & Gomes (1996) o *disclosure* refere-se à qualidade das informações de caráter financeiro e econômico, sobre as operações, recursos e obrigações de uma entidade, que sejam úteis aos usuários das informações contábeis, compreendidas como sendo relatórios que de alguma forma influenciem na tomada de decisões, envolvendo a entidade e o acompanhamento da evolução patrimonial, possibilitando o conhecimento das ações passadas e a realização de inferências em relação ao futuro. É relacionado, também, ao conceito de transparência corporativa, a disseminação de informação relevante e confiável acerca do desempenho operacional, financeiro, oportunidades de investimento, governança, valores e risco (BUSHMAN; PIOTROSK; SMITH, 2004).

O'Donovan (2002) menciona que o *disclosure* ambiental proporciona benefícios para a empresa, tais como: o alinhamento de valores empresariais com os valores sociais reforça a reputação empresarial, ocasiona oportunidades para condução de debates, antecipa-se a ataques de grupos de pressão, demonstra os princípios da gestão e da responsabilidades social.

No Brasil, conforme esclarece Gubiani, Santos & Beuren, (2012), o *disclosure* ambiental não é obrigatório, porém já existem recomendações que objetivam orientar as empresas quantos aos aspectos relacionados à divulgação ambiental, como o Parecer de Orientação n.º 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Resolução n.º 1.003/04 do CFC (NBC T15) e a Norma e Procedimento de Auditoria n.º 11 do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON).

Segundo Sampaio *et al.* (2012) a falta de um padrão para o *disclosure* de indicadores ambientais, tem tornado complexa a análise de indicadores e a comparabilidade entre empresas do mesmo setor em suas diferentes necessidades.

2.3 Norma Contábil para Informes de Natureza Social e Ambiental

A NBC T15 estabelece procedimentos para evidenciação de informações de natureza social e ambiental corporativa, tem por objetivo demonstrar à sociedade a participação e a responsabilidade social das diversas entidades.

De acordo com as diretrizes contidas na norma, as informações a serem evidenciadas devem estar relacionadas com: a) a geração e a distribuição de riqueza; b) os recursos humanos; c) a interação da entidade com o ambiente externo; d) a interação com o meio ambiente. A norma, também, dispõe que tais informações, quando divulgadas, devem ser entendidas como informação complementar às demonstrações contábeis, não devendo ser confundida com as notas explicativas. Pois, mesmo que a empresa divulgue as informações supracitadas nas Notas Explicativas ou no Relatório da Administração, ela precisa divulgá-las, além disso, em outro demonstrativo complementar, denominado Demonstração de Informações de Natureza Social e Ambiental.

Salienta-se na referida norma que as informações contidas na Demonstração de Informações de Natureza Social e Ambiental, são de responsabilidade técnica do profissional de contabilidade registrado em Conselho Regional de Contabilidade (CRC), e que devem ser indicadas aquelas informações cujos dados foram extraídos de fontes não contábeis, evidenciando o critério e o controle

utilizado para garantir a integridade da informação. E que, a responsabilidade por informações não contábeis pode ser compartilhada com outros especialistas.

A pesquisa documental realizada por Vieira & Faria (2007) com base a NBC T15, buscou verificar se as maiores empresas por faturamento no segmento de alimentos e bebidas do Brasil evidenciam, de maneira adequada, informações de responsabilidade social. Os resultados revelaram que as demonstrações contábeis das 14 empresas selecionadas não evidenciaram, com clareza, os eventos econômicos de natureza social, para as necessidades de informações de acionistas, fornecedores, clientes, funcionários, governo e sociedade em geral. Apenas quatro empresas, receberam conceito ótimo, por evidenciarem de maneira adequada tais informações.

Beuren *et al.* (2010) ao analisarem os relatórios da administração e as notas explicativas do período de 2005 a 2007, de 23 empresas de capital aberto, concluíram em relação ao nível de adequação da evidenciação social às recomendações da NBC T15, o predomínio da classificação regular para as recomendações estabelecida pela referida norma, pois quatro empresas obtiveram conceito insuficiente de evidenciação, doze conceito regular, seis conceito bom e apenas uma empresa obteve conceito ótimo. Por fim, verifica-se a importância de quais e como as informações de natureza ambiental e social devem ser reportadas nos Relatórios de Sustentabilidade, permitindo assim, que estes relatórios sejam capazes de fornecer subsídios às partes interessadas para a tomada de decisões.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa configura-se como descritiva, pois de acordo com Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência. Em relação aos procedimentos é do tipo documental, por fazer uso dos Relatórios Socioambientais publicados pelas empresas do setor de energia elétrica em 2016, referenciando o exercício de 2015. Optou-se pela técnica de análise de conteúdo, para exploração e coleta dos dados, por entender que esta técnica comporta a codificação de informações em categorias, auxiliando o processo de inferência dos conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens (BARDIN, 2004). Quanto à abordagem dos dados, caracteriza-se como quantitativa.

3.1 Seleção do Universo e Amostra da Pesquisa

O universo da pesquisa compreendeu o quantitativo de 40 (quarenta) empresas do setor de energia elétrica do Brasil com ações listadas na BM&FBOVESPA e que publicaram informações socioambientais no ano de 2016. O universo foi definido a partir da participação das companhias na iniciativa “Relate ou Explique para Relatório de Sustentabilidade ou Integrado 2016”, que é uma recomendação da BM&FBOVESPA, lançada em dezembro de 2011, e tem por objetivo estimular as companhias a publicarem informações sociais, ambientais e de governança corporativa, propondo-se a disponibilizar um banco de dados de forma fácil e rápida a todos os *stakeholders*, especialmente aos investidores e analistas (BM&FBOVESPA, 2015).

Ao iniciar a busca nos sites oficiais das empresas para obtenção dos Relatórios de Sustentabilidade publicados constatou-se que, 02 (duas) empresas não publicaram o relatório; 28 (vinte e oito) companhias tinham relatórios de forma consolidada, ou seja, o relatório publicado fazia referência a duas ou mais companhias de um mesmo grupo empresarial, o que resultou na publicação

de apenas 14 (quatorze) relatórios; as demais companhias (10) publicaram os seus relatórios de forma individual. Deste modo, a amostra final foi de 24 (vinte e quatro) relatórios socioambientais do exercício 2015, publicados em 2016.

3.2 Coleta dos Dados

Para viabilizar a coleta dos dados verificou-se a necessidade de utilizar um *Cheklis*t para auxiliar na identificação das formas de apresentação da evidência das informações ambientais contidas nos Relatórios de Sustentabilidade investigados.

Deste modo, elaborou-se um *cheklist* (quadro 1) que relaciona 13 (treze) indicadores ambientais, agrupados em 02 (duas) categorias, adaptado à partir do estudo de Nossa (2002), Murcia *et al.* (2008) e Gray, Kouhy & Lavers (1995) e contemplou as diretrizes estabelecidas na NBC T15, no item 15.2.4, que trata sobre as informações a serem evidenciadas pelas empresas em relação as questões voltadas a interação destas com o meio ambiente.

Para o registro da ocorrência em relação à divulgação dos indicadores, enumerados no quadro 1, considerou-se a seguinte pontuação: 0 (zero) para o indicador não divulgado e 1 (um) para o indicador divulgado.

Quadro 1 – *Cheklis*t de Apoio a Coleta e Análise dos Informes Ambientais

Categorias	Indicadores	Divulgação		Formas de Apresentação		
		Sim	Não	D	QM	QNM
1. Informações Financeiras e Ambientais	1. Receitas ambientais					
	2. Ativos ambientais					
	3. Passivos ambientais					
	4. Impactos negativos e riscos ambientais					
	5. Contingências ambientais					
	6. Investimentos ou gastos com manutenção dos processos operacionais					
	7. Investimentos ou gastos com preservação e/ou recuperação de ambientes degradados					
	8. Investimentos ou gastos com projetos ambientais					
	9. Processos ambientais, administrativos e judiciais movidos contra a entidade					
	10. Multas e indenizações relativas à matéria ambiental, administrativa e/ou judicial					
2. Educação e pesquisa ambiental	11. Educação ambiental para colaboradores internos					
	12. Educação ambiental para a comunidade					
	13. Pesquisas relacionadas ao meio ambiente					

Fonte: Adaptado de Nossa (2002), CFC (2004), Murcia *et al.* (2008) e Gray, Kouhy & Lavers (1995).

A partir dos parâmetros de análise utilizados por Nossa (2002) em seu trabalho, com base no trabalho de Gray, Kouhy & Lavers (1995), adaptou-se para este estudo 3 (três) classificações de análise, cada qual com peso igual a 1 (um), com vistas a codificar e interpretar as formas de apresentação dos indicadores descritos no quadro 1, sendo:

- D (Declarativa) – informação expressa em termos descritivos;
- QM (Quantitativa Monetária) - informação expressa em números de natureza financeira;
- QNM (Quantitativa Não Monetária) - informação expressa em números de natureza não financeira;

Desta forma, cada indicador evidenciado em relação à forma de apresentação pôde variar entre 1 (um), 2 (dois) e 3 (três) pontos, sendo este último a pontuação máxima a ser alcançada por cada indicador. Em consonância ao conteúdo transcrito, estas podem variar entre 7 (sete) combinações diferentes, sendo estas: Declarativa (D); Quantitativa Monetária (QM); Quantitativa Não Monetária (QNM); Declarativa e Quantitativa Monetária (D+QM); Declarativa e Quantitativa Não Monetária (D+QNM); Quantitativa Não Monetária e Quantitativa Monetária (QNM+QM); e Declarativa, Quantitativa Não Monetária e Quantitativa Monetária (D+QNM+QM). Assim posto, tem-se nesta última combinação o *score* máximo alcançado por cada indicador. Logo, observa-se que a informação apresentada neste formato (D+QM+QNM) oportuniza ao usuário da informação um maior poder de compreensão e comparabilidade, ou seja, a informação foi relatada de forma completa.

3.3 Análise Estatística e Interpretação dos Dados

As análises foram organizadas e estruturadas a partir da estatística descritiva. Para calcular o nível de *disclosure* ambiental alcançado pelas companhias investigadas, aplicou-se as equações 1, 2 e 3 demonstradas no quadro 2. Tais equações foram aplicadas anteriormente no estudo de Malaquias e Lemes (2013) que tomou como base o trabalho de Lopes e Rodrigues (2007).

$$S = \sum_{i=1}^n d_i \quad (1)$$

$$T = \sum_{i=1}^n q_i \quad (2)$$

$$Indice = \frac{S}{T} \times 100 \quad (3)$$

Em que:

S: score total para cada empresa, de acordo com o relatório analisado;

i: número de início para as questões do instrumento a serem verificadas;

n: número limite para a variação do somatório;

d_i: o *disclosure* de cada item do instrumento (1, se evidenciado; 0, se não evidenciado);

T: total do número de questões aplicáveis a cada empresa;

q_i: cada pergunta que deverá ser aplicada (1, se a variável for aplicável; 0, se não);

Índice: índice de *disclosure* apresentado pela empresa em determinado período

Fonte: Malaquias & Lemes (2013), baseado em Lopes & Rodrigues (2007).

Ao passo em que se realizou a análise de conteúdo com base no *checklist* de apoio a coleta de dados, construiu-se os scores (equação 1), que corresponde à pontuação máxima alcançada por cada companhia, considerando os dois componentes de análise: Divulgação dos Indicadores e a Forma de Apresentação dos Indicadores. Por fim, dividiu-se o *score* obtido, pela pontuação máxima a que está sujeita a instituição investigada (equação 2), encontrando assim, o índice de *disclosure*.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Análise da Evidenciação das Informações Financeiras e Ambientais

O primeiro aspecto investigado foi em relação às Informações Financeiras e Ambientais buscando verificar a ocorrência da divulgação ou não, em relação aos indicadores agrupados nesta

categoria, conforme quadro 1. Os resultados foram organizados e relacionados na tabela 1, que demonstra a frequência encontrada para cada um dos dez indicadores que compõe a categoria em análise.

Tabela 1 - Resultados descritivos da evidenciação dos informes financeiros e ambientais

Informações Financeiras e Ambientais	Observações	Frequência	Média
Investimentos e gastos com manutenção dos processos operacionais para a melhoria do meio ambiente	24	20	0,83
Impactos negativos e/ou riscos ambientais	24	19	0,79
Investimentos e gastos com preservação e/ou recuperação de ambientes degradados	24	19	0,79
Investimentos ou gastos com projetos ambientais	24	18	0,75
Multas e Indenizações	24	12	0,50
Processos ambientais, judiciais e administrativos movidos contra a entidade	24	5	0,21
Receita Ambiental	24	3	0,13
Passivo Ambiental	24	3	0,13
Contingências Ambientais	24	2	0,08
Ativo Ambiental	24	0	0,00

Fonte: Dados da pesquisa .

Entre as companhias pesquisadas, de forma individualizada, foi possível reparar que a empresa ENGIE, que está em processo de transição e anteriormente era denominada TRACTEBEL, foi à única empresa que evidenciou o maior número de indicadores, alcançando um total de 7 (sete), em seguida as empresas LIGTH, ELEKTRO, CTEEP, COPEL e CEMIG divulgaram 6 (seis) indicadores; as companhias CEEE-GT, EDP e ENEL apresentaram 5 (cinco) indicadores; a RENOVA, DUKE ENERGY, CPFL, CESP, CELPA, CELESC, AES TIETE e AES SUL fizeram a divulgação de 4 (quatro) indicadores; continuadamente com 3 (três) indicadores ENERGISA, ELETROPAULO, CEEE-D, ELETROBRÁS e NEOENERGIA; e com apenas 2 (dois) indicadores divulgadas está a TAESA. A empresa EMAE não evidenciou nenhum dos indicadores agrupados.

Sobre o aspecto da evidenciação dos informes financeiros e ambientais (tabela 1), observa-se que apenas 05 (cinco) indicadores entre os 10 (dez) relacionados, alcançaram uma média a partir de 50%, todavia, estes não ultrapassaram 83%, pontuação máxima alcançada entre os indicadores relacionados. Os demais 5 (cinco) indicadores restantes, obtiveram uma variação entre 0% a 21%.

Dentre os 4 (quatro) indicadores que obtiveram menor média: receita ambiental 13%, passivo ambiental 13%, contingências ambientais 8% e ativo ambiental 0% são informações de procedência estritamente contábil, ou seja, são dados resultantes de escrituração contábil, e, portanto, deveriam constar nas Demonstrações Financeiras Padronizadas (Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado), caso, estas companhias fizessem o registro dos fatos ambientais em contas específicas. Em síntese, pode-se afirmar em relação aos dados verificados a ausência e/ou baixa evidenciação de informações ambientais que decorre da contabilidade.

Continuadamente, o segundo aspecto investigado foi em relação à Forma de Apresentação dos indicadores enumerados na categoria informações financeiras e ambientais. Os resultados obtidos foram organizados na tabela 2 e distribuídos conforme as 7 (sete) combinações possíveis explicitadas na seção 3, que detalha os procedimentos metodológicos do presente estudo.

Tabela 2 – Formas de apresentação da evidenciação dos informes financeiros e ambientais.

Informações Financeiras e Ambientais	Forma de Apresentação							Total
	D	QNM	QM	D + QNM	D + QM	QNM + QM	D + QNM + QM	
Investimento ou gastos com manutenção dos processos operacionais	1	0	7	1	8	0	3	20
Possíveis impactos ou riscos ambientais	17	0	0	0	2	0	0	19
Investimentos ou gastos com preservação e/ou recuperação de ambientes degradados	3	1	2	5	6	0	2	19
Investimentos ou gastos com projetos ambientais	4	2	0	2	7	0	3	18
Multas e Indenizações relativas à matéria ambiental	3	0	1	0	2	2	4	12
Processos ambientais, administrativos e judiciais movidos contra a entidade	1	0	2	0	0	0	2	5
Passivo Ambiental	2	0	1	0	0	0	0	3
Receita Ambiental	0	0	0	0	1	0	2	3
Contingências Ambientais	0	0	1	0	1	0	0	2
Ativo Ambiental	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	31	3	14	8	27	2	16	101

Fonte: Dados da pesquisa

Constatam-se a partir dos resultados disponibilizados na tabela 2 que as informações evidenciadas nos relatórios socioambientais são prospectadas de diferentes formas, desde a declarativa (D), que foi o modo mais utilizado, como pelos demais conforme metodologia. Frente a este fato, pode-se afirmar que a possibilidade de comparação entre os indicadores pode ser consideravelmente afetada por não haver uma distribuição uniforme na forma do relato. Pois, como ressalta Ribeiro, Carmo & Carvalho (2013, p.15) “a uniformidade é o principal indicador de comparabilidade entre as companhias, ou seja, quanto mais uniforme as informações divulgadas, maior é o poder de comparar uma empresa com outra”.

4.2 Análise da Evidenciação sobre Educação e Pesquisa Ambiental

As tabelas 3 e 4 relacionam os indicadores que integram a categoria Educação e Pesquisa Ambiental.

Tabela 3 – Resultados descritivos da evidenciação da categoria educação e pesquisa ambiental.

Educação e Pesquisa Ambiental	Observações	Frequência	Média
Investimentos e gastos com educação ambiental para a comunidade	24	14	0,58
Investimento ou gastos com pesquisas ambientais	24	14	0,58
Investimentos e gastos com educação ambiental para colaboradores interno	24	13	0,54

Fonte: Dados da pesquisa.

Através dos dados apresentados na tabela 3 é possível perceber que as médias de divulgação para os indicadores relacionados nesta categoria ficaram estabelecidas entre 54% e não chegaram a ultrapassar 58%, durante a análise constatou-se que em apenas 3 (três) relatórios continham todos os indicadores investigados, os demais abordavam apenas um ou até dois, observou-se também que a companhia CELESC não mencionou nenhum dos indicadores averiguados. Continuadamente, apresenta-se na tabela 4 a análise em relação às formas de apresentação para estes indicadores.

Tabela 4 - Forma de apresentação da evidenciação da categoria educação e pesquisa ambiental

Educação e Pesquisa Ambiental	Forma de Apresentação							Total
	D	QNM	QM	D + QNM	D + QM	QNM + QM	D + QNM + QM	
Investimentos e gastos com educação ambiental para colaboradores interno	1	3	3	3	2	0	1	13
Investimentos e gastos com educação ambiental para a comunidade	3	2	1	6	1	0	1	14
Investimento ou gastos com pesquisas ambientais	6	0	6	0	2	0	0	14
Total	10	5	10	9	5	0	2	41

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela 4 revela que a forma de divulgação dos indicadores em análise prospectou-se de seis formas diferentes. Dentre estas as mais utilizadas foram, a forma declarativa (10), a quantitativa monetária (10) e a declarativa e quantitativa não monetária (09). Verificou-se também, que a evidenciação contendo as três possíveis formas apresentação (declarativa, quantitativa não monetária e quantitativa monetária), ou seja, a informação em sua completude, só foi encontrada em apenas 02 (dois) relatórios, ao divulgar sobre os investimentos e gastos com educação ambiental para colaboradores internos e a outra sobre educação ambiental para a comunidade.

4.3 Análise do Índice de *Disclosure* Ambiental

Os cálculos do índice do *disclosure* ambiental estão agrupados na tabela 5, que demonstra os scores máximos encontrados e o *Ranking* alcançado pelas companhias.

Tabela 5 – Análise do Índice de *disclosure* ambiental das empresas de energia elétrica no Brasil.

Empresa/Grupo	Informações		Educação e Pesquisa		Ranking	
	Financeiras e Ambientais		Ambiental			
	Score	ID %	Score	ID %	Score Total	ID % Total
CEMIG	6	0,60	2	0,67	8	0,62
CTEEP	6	0,60	2	0,67	8	0,62
ELEKTRO	6	0,60	2	0,67	8	0,62
ENGIE	7	0,70	1	0,33	8	0,62
CESP	4	0,40	3	1,00	7	0,54
CELPA	4	0,40	3	1,00	7	0,54

ENEL	5	0,50	2	0,67	7	0,54
CEEE-GT	5	0,50	2	0,67	7	0,54
LIGHT	6	0,60	1	0,33	7	0,54
COPEL	6	0,60	1	0,33	7	0,54
AES TIETE S.A.	4	0,40	2	0,67	6	0,46
DUKE ENERGY	4	0,40	2	0,67	6	0,46
EDP	5	0,50	1	0,33	6	0,46
NEOENERGIA	3	0,30	2	0,67	5	0,38
ELETROBRAS	3	0,30	2	0,67	5	0,38
CEEE-D	3	0,30	2	0,67	5	0,38
ENERGISA	3	0,30	2	0,67	5	0,38
AES SUL	4	0,40	1	0,33	5	0,38
CPFL	4	0,40	1	0,33	5	0,38
RENOVA	4	0,40	1	0,33	5	0,38
TAESA	2	0,20	2	0,67	4	0,31
ELETROPAULO	3	0,30	1	0,33	4	0,31
CELESC	4	0,40	0	0,00	4	0,31
EMAE	0	0,00	3	1,00	3	0,23
Total Geral	101	10,1	41	13,7	142	10,92
Média Geral	4	0,42	2	0,57	6	0,46

Fonte: Dados da pesquisa.

Constatou-se, conforme tabela 5, que a maior média em relação ao índice de *disclosure* total foi 62%, e foi alcançada por apenas quatro organizações, CEMIG, CTEEP, ELEKTRO e ENGIE. A menor média (23%) representativa é da companhia EMAE, que não evidenciou nenhum dos indicadores que compõem a categoria Informações Financeiras e Ambientais. A média geral encontrada para as companhias foi de apenas 46%. Em relação aos indicadores investigados e que compõem os resultados ora demonstrados decorrem de diretrizes emanadas pela NBC T15, neste sentido, os achados de Pereira, Moraes Luz e Carvalho (2015) reforçam os resultados desta pesquisa, ao constarem em seu estudo, que as empresas do setor elétrico apresentaram um nível de evidenciação entre regular e ruim e relacionam este desfecho ao fato da norma brasileira de contabilidade – NBC T15, não ser obrigatória. Por fim, apresenta-se na tabela 6, o índice de *disclosure* ambiental calculado quanto à forma de apresentação da evidenciação (declarativa, quantitativa não monetária, quantitativa monetária).

Tabela 6 - Índice de *disclosure* ambiental quanto à forma de apresentação da evidenciação

Empresa/Grupo	Informações Financeiras e Ambientais		Educação e Pesquisa Ambiental		Ranking	
	Score	ID %	Score	ID %	Score Total	ID % Total
CEMIG	13	0,43	3	0,33	16	0,41
CESP	6	0,20	8	0,89	14	0,36
ENGIE	12	0,40	2	0,22	14	0,36
EN EL	11	0,37	2	0,22	13	0,33
CTEEP	10	0,33	3	0,33	13	0,33
CELPA	8	0,27	4	0,44	12	0,31
ELEKTRO	10	0,33	2	0,22	12	0,31
LIGHT	11	0,37	1	0,11	12	0,31
CEEE-GT	7	0,23	4	0,44	11	0,28

COPEL	10	0,33	1	0,11	11	0,28
DUKE ENERGY	7	0,23	3	0,33	10	0,26
CEEE-D	5	0,17	4	0,44	9	0,23
CPFL	8	0,27	1	0,11	9	0,23
RENOVA	7	0,23	2	0,22	9	0,23
EDP	7	0,23	1	0,11	8	0,21
CELESC	8	0,27	0	0,00	8	0,21
AES SUL	6	0,20	1	0,11	7	0,18
AES TIETE S.A.	5	0,17	2	0,22	7	0,18
ELETROBRAS	5	0,17	2	0,22	7	0,18
TAESA	3	0,10	4	0,44	7	0,18
NEOENERGIA	4	0,13	2	0,22	6	0,15
ELETROPAULO	4	0,13	1	0,11	5	0,13
ENERGISA	3	0,10	2	0,22	5	0,13
EMAE	0	0,00	3	0,33	3	0,08
Total Geral	170	5,67	58	6,44	228	5,85
Média Geral	7	0,24	2	0,27	10	0,24

Fonte: Dados da pesquisa

Os resultados da tabela 6 revelam um baixo índice de *disclosure* ambiental quando se relaciona a informação evidenciada e o conteúdo apresentado na evidenciação dos indicadores investigados, pois se verifica que a média geral alcançada foi de apenas 24%. Dentre os índices relacionados por companhia é possível observar que a maior média obtida foi de apenas 41%, impetrada pela empresa CEMIG que também ocupou a melhor posição na análise anteriormente demonstrada, desta forma, constatou-se, que a referida empresa é a que mais evidenciou os indicadores ambientais e com um maior índice de qualidade informacional.

De modo geral, os achados aqui demonstrados permitem confirmar que, as informações evidenciadas nos relatórios socioambientais são discrepantes entre as empresas do setor elétrico e não existe uma forma padronizada para relatar as informações ambientais, principalmente àquelas de origem contábil. Na sequência, apresenta-se a conclusão deste estudo.

5 CONCLUSÃO

Por meio da análise de conteúdo, o presente estudo buscou analisar como as empresas do setor de energia elétrica do Brasil, estão reportando os conteúdos de caráter ambiental propostos pela NBC T15, em seus relatórios socioambientais.

Os resultados permitiram constatar que a forma de evidenciação do tipo declarativa é preeminente nos relatórios socioambientais. E que, o formato de modo completo de divulgação, tratado neste trabalho, composto por informações que associam as formas: declarativa, quantitativa monetária, e quantitativa não monetária foram relatadas apenas 19 (dezenove) vezes, em relação ao total de 142 (cento e quarenta e duas) evidenciações catalogadas. Tais resultados revelam a ocorrência de um baixo nível de assimetria informacional no formato da apresentação dos indicadores ambientais.

Com tais características observa-se que os indicadores ambientais reportados nos relatórios socioambientais divulgados pelas empresas do setor de energia elétrica brasileiro, não seguem uma forma padronizada e uniforme de divulgação. Fato este, que tende a dificultar a realização de análises comparativas do desempenho ambiental entre empresas do mesmo setor e que atuam em ambiente institucional similar.

De modo geral, foi possível constatar que a NBC T15, especificamente, no item 15.2.4, que trata da Interação com o Meio Ambiente é relatada de forma genérica e não orienta devidamente os relatores, fato este, que pode ser uma das causas em relação à baixa evidenciação dos indicadores elencados pela citada norma. Conforme enfatiza Cosenza & Kroetz (2006), a atitude dos organismos que regulam as práticas contábeis não pode ser passiva diante das atuais demandas exigidas pelos *stakeholders*, e eles tampouco podem continuar emitindo recomendações descritivas sem explicitar os procedimentos operativos. Desta forma, salienta-se que os aspectos social, ambiental e de recursos humanos, devem ser apresentados de maneira que possibilitem análise comparativa com base em metodologias definidas cientificamente a partir da teoria contábil.

Atualmente as companhias necessitam demonstrar eficiência no uso dos recursos naturais e manter um gerenciamento eficaz, buscando a mitigação dos impactos e riscos ambientais e consequentemente minimizar as despesas e custos relacionados às questões ambientais. Logo, os indicadores ambientais devem ser incorporados aos demonstrativos contábeis e gerenciais, pois seus impactos tendem a aparecer sobre os resultados empresariais. De forma particular, este estudo buscou enfatizar a importância da Contabilidade Ambiental e da Controladoria como base de sistematização no processo de evidenciação dos informes de natureza ambiental, tendo em vista, que estas duas áreas podem atuar como elo estrutural no acompanhamento e compartilhamento de informações socioambientais, e assim, equalizar o nível da evidenciação ambiental.

Ressalta-se que os achados desta pesquisa são contributivos por esclarecerem como as empresas do setor de energia elétrica do Brasil, estão atendendo as diretrizes emanadas pela NBC T15 e como estão relatando seus impactos positivos e negativos, em relação ao meio ambiente.

Recomenda-se, para futuros trabalhos aprofundar a pesquisa, investigando todos os indicadores propostos pela NBC T15.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BERTHELOT, S.; CORMIER, D.; MAGNAN, M. Environmental disclosure research: review and synthesis. **Journal of Accounting Literature**, v. 22, p.1-44, 2003.

BEUREN, I. M.; BOFF, M. L.; HORN, J. E.; HORN, M. A. Adequação da evidenciação social das empresas de capital aberto no relatório da administração e notas explicativas às recomendações da NBC T 15. **RCO - Revista de Contabilidade e Organizações**, , v. 4, n. 8, p. 50-68, jan./abr. 2010.

BIANCHI, M.; BACKES, R. G.; GIONGO, J. Participação da controladoria no processo de gestão organizacional. **ConTexto**, v. 6, n. 10, p. 1-23, 2006.

BM&FBOVESPA. **BM&FBOVESPA divulga resultados do “Relate ou Explique” 2015**.

Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/mercados/download/Anexo-4-Release-Relate-ou-Explique-2015.pdf>>. Acesso em: 23 set 2015.

BM&FBOVESPA. **Transparência de informações ESG: empresas listadas 2016**. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/institucional/sustentabilidade/nas-empresas/relate-ou-explique/>. Acesso em: 15 out 2016.

BOUTEN, L.; EVERAERT, P.; VAN LIEDEKERKE, L. ; DE MOOR, L.; CHRISTIAENS, J. Corporate social responsibility reporting: A comprehensive picture? **Accounting Forum**, v. 35, n. 3, p. 187-204, 2011.

BUSHMAN, R. M.; PIOTROSKI, J. D.; SMITH, A. J. What determines corporate transparency? **Journal of Accounting Research**, v. 42, n. 2, p. 207-252, May, 2004.

CFC - CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº 1.003/04**. Aprova a NBC T15 – Informações de natureza social e ambiental. 2004. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2004/001003>. Acesso em: 29 nov. de 2016.

COSENZA, J. P.; KROETZ, C. E. S. Formas de apresentação da informação social e ambiental. **Pensar Contábil**, v.8, n.33, p.5-19, 2006.

COSTA, R. S.; MARION, J. C. A uniformidade na evidenciação das informações ambientais. **Revista de Contabilidade e Finanças da USP**, v. 18, n. 43, p. 20-33, jan./abr. 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAY, R.; KOUHY, R.; LAVERS, S. Corporate social and environmental reporting: a review of the literature and a longitudinal study of UK disclosure. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 8, n. 2, p. 47-77, 1995.

GUBIANI, C. A.; SANTOS, V.; BEUREN, I. M. *Disclosure ambiental das empresas de energia elétrica listadas no índice de sustentabilidade empresarial (ISE)*. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 7, n. 2, p. 7-23, jul./dez. 2012.

HART, S. L.; MILSTEIN, M. B. Criando valor sustentável. **Revista de Administração de Empresas**, v. 3, n. 2, p. 65-79, maio/jul. 2004.

HERCKERT, W. Patrimônio e o entorno meio ambiental natural. **Universo Jurídico**, ano XI, 05 abr. 2007. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/3617/patrimonio_e_o_entorno_meio_ambiental_natural>. Acesso em: 23 jul. 2015.

LOPES, P. T.; RODRIGUES, L. L. Accounting for financial instruments: an analysis of the determinants of disclosure in the portuguese stock exchange. **The Journal of Accounting**. v.42, n. 1, p. 25-56, 2007.

- MACEDO, S. B.; ROSA, A. E. A.; RAMOS, T. P.; SOUZA, A. G. O.; MARTINS, P. L. Controladoria ambiental na mineração: um estudo de caso na Emfx–Mineração Ltda. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA (SEGeT)*, 8., 2011, Resende, RJ. **Anais[...]** Resende, RJ: Associação Educacional Dom Bosco, 2011.
- MALAQUIAS, R. F; LEMES, S. *Disclosure* de instrumentos financeiros segundo as normas internacionais de contabilidade: evidências empíricas de empresas brasileiras. **Brazilian Business Review**, v. 10, n.3, p. 85-112, jul./set., 2013.
- MURCIA, F. D-R.; ROVER, S.; SOUZA, F. C., BORBA, J. A. Aspectos metodológicos da pesquisa acerca da divulgação de informações ambientais: Proposta de uma estrutura para análise do *disclosure* ambiental das empresas brasileiras. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 2, n. 2, p. 88-104, maio/ago. 2008.
- NIYAMA, J. K.; GOMES, A. L. O. Contribuição ao aperfeiçoamento dos procedimentos de evidenciação contábil aplicáveis às demonstrações financeiras de bancos e instituições assemelhadas. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE*, 15., 1996, Brasília. **Anais[...]** Brasília: CFC, 1996.
- NOSSA, V. **Disclosure ambiental**: uma análise do conteúdo dos relatórios ambientais de empresas do setor de papel e celulose em nível internacional. 2002. 249 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- O'DONOVAN, G. Environmental disclosures in the annual report: Extending the 41 applicability and predictive power of legitimacy theory. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, v.15, n.3, p.344-371, 2002.
- PAIVA, P. R. **Contabilidade ambiental**: evidenciação dos gastos ambientais com transparência e focada na preservação. São Paulo: Atlas, 2003.
- PEREIRA, F. E.; MORAIS LUZ, J. R.; CARVALHO, J. R. M. Evidenciação das informações ambientais das empresas do setor de energia elétrica do Brasil. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 3, n. 2, p. 60-72, maio/ago. 2015.
- RIBEIRO, A. M.; CARMO, C. H. S; CARVALHO, L. N. G. Evidenciação ambiental: regulamentar é a solução para falta de comparabilidade e objetividade? **Revista de Contabilidade e Organizações**, v.7, n. 17, p. 6-21, 2013.
- RIBEIRO, A. M.; VAN BELLEN, H. M.; CARVALHO, L. N. G. Regulamentar faz diferença? O caso da evidenciação ambiental. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 22, n. 56, p. 137-154, maio/ago. 2011.

SAMPAIO, M. S., GOMES, S. M. S., BRUNI, A. L., DIAS FILHO, J. M. Evidenciação de informações socioambientais e isomorfismo: um estudo com mineradoras brasileiras. **Revista Universo Contábil**, v. 8, n. 1, p. 105-122, 2012.

SILVA, S. S.; REIS, R. P.; AMÂNCIO, R. Paradigmas ambientais nos relatos de sustentabilidade de organizações do setor de energia elétrica. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 3, p. 146-176, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VIEIRA, M. T.; FARIA, A. C. Aplicação da NBC T 15 por empresas dos segmentos de bebidas e alimentos: uma pesquisa documental. **Revista Universo Contábil**, v. 3, n. 1, p. 49-69, jan./abr. 2007.

ZILBER, S. N.; CARUZZO, M.; CAMPANÁRIO, M. A. Uso de contabilidade ambiental e seus reflexos nos resultados das empresas. **Revista Alcance**, v. 18, n. 1, p. 24-42, 2011.