

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

KELVEM MÁRCIO MELO DE ALMEIDA

**POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS DO ESTADO DE RORAIMA: UM ENFOQUE
NO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO ATRAVÉS DE GESTÃO DE REDES**

Porto Alegre

2012

KELVEM MÁRCIO MELO DE ALMEIDA

**POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS DO ESTADO DE RORAIMA: UM ENFOQUE
NO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO ATRAVÉS DE GESTÃO DE REDES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissional, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/Universidade Federal de Roraima.

Orientador: Prof. Dr. Nali de Jesus de Souza.

Porto Alegre

2012

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas
da UFRGS

A447p Almeida, Kelvem Márcio Melo de
Políticas socioeconômicas do estado de Roraima : um enfoque no desenvolvimento
integrado através de gestão de redes / Kelvem Márcio Melo de Almeida. – Porto Alegre,
2011.
152 f. : il.

Orientador: Nali de Jesus de Souza.

Dissertação (Mestrado profissional interinstitucional em Economia) – Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-
Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

1. Desenvolvimento local. 2. Desenvolvimento social. 3. Desenvolvimento
econômico : políticas públicas. 4. Terceiro setor : Roraima. I. Souza, Nali de Jesus de. II.
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas.
Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 332.12

KELVEM MÁRCIO MELO DE ALMEIDA

**POLÍTICAS SOCIOECONÔMICAS DO ESTADO DE RORAIMA: UM ENFOQUE
NO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO ATRAVÉS DE GESTÃO DE REDES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissional, do curso de Mestrado Interinstitucional UFRGS/Universidade Federal de Roraima.

Aprovada em 16 de janeiro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Nali de Jesus de Souza – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Júlio Cesar de Oliveira
UFRGS

Prof. Dr. Paulo Renato Lessa Pinto
FURG

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

A minha esposa Elaine e aos meus filhos,
Davi e Artur, pelo apoio e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS pela vida e pela oportunidade de participar deste mestrado.

Ao meu orientador Professor Dr. Nali de Jesus de Souza, pela orientação, apoio e especial atenção recebida.

Aos membros da Banca Examinadora.

Aos meus pais, Paulo e Raimunda, pela educação recebida. À minha irmã Janieiry.

À minha esposa, Elaine, pelo apoio incondicional e aos meus filhos, Davi e Artur, por alegrarem os meus dias.

Aos professores deste Mestrado em Economia, pelos ensinamentos e contribuições à minha formação.

À equipe do Programa de Pós-Graduação em Economia e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade e apoio, em especial ao Professor. Dr. Ronald Hillbrecht e a secretária do PPGE, Lourdes.

À Universidade Federal de Roraima e a coordenação do NECAR pelo apoio, pois sem este não seria possível a realização deste mestrado.

À SUFRAMA pela disponibilização dos recursos financeiros necessários à realização deste mestrado, bem como aos órgãos parceiros, em especial, ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima.

À Professora Msc. Luciana Silva de Souza pelas dicas e material emprestado. À colega de trabalho, Veruska Souza, pelas dicas de informática.

Aos colegas do curso de mestrado pela amizade, apoio e companheirismo, em especial, aos caros colegas e amigos: Natalino Araújo, Augusto Monteiro, José Rogério e George Amaro.

Grato a todos.

“O desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade.”

(Amartya Sen).

RESUMO

Parcerias entre governo e organizações sociais tornaram-se uma importante ferramenta para a execução de políticas públicas. Com a interdependência dos atores, a relação entre público e privado é remodelada constantemente, o que faz emergir novas formas de ação social coordenada ou governança. A presente dissertação tem como objetivo propor ao Governo do Estado de Roraima a adoção de uma ferramenta semelhante à Rede Parceria Social (RPS), utilizada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com o intuito de indicar caminhos para a conquista de mais e melhores oportunidades e qualidade de vida, sobretudo mostrar que direta e indiretamente essa nova ferramenta de gestão de redes reflete no aumento do PIB, ou seja, no crescimento da economia e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico do Estado de Roraima. A revisão da literatura abordou o desenvolvimento econômico, em especial, o desenvolvimento local e seus desdobramentos, a gestão de redes, políticas públicas e o terceiro setor. Apresentou-se a RPS e seus impactos sobre a economia gaúcha, com base no estudo realizado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul. Com fundamento no trabalho da FEE, constatou-se que a adoção de uma ferramenta de gestão semelhante à RPS é de grande valia para o alcance dos objetivos socioeconômicos propostos pelo Governo de qualquer estado, inclusive o Estado de Roraima, sendo o primeiro passo a criação de uma lei que institua um programa de apoio à inclusão e promoção social (no Rio Grande do Sul: Lei da Solidariedade – Lei nº 11.853/2002), uma lei de incentivo fiscal para empresas que desejam investir em projetos sociais. Nesse sentido, o Governo do Estado de Roraima precisa “abrir os olhos” para oportunidades como esta que, além de contribuírem para a justiça social e solidariedade, podem gerar impactos positivos na economia, ou seja, aumentar o Produto Interno Bruto (PIB), “primeiro passo” para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Palavras-chave: Desenvolvimento local. Parcerias. Inclusão e Promoção Social. Produto Interno Bruto (PIB).

ABSTRACT

Partnerships between government and social organizations have become an important tool for the implementation of public policies. With the interdependence of the actors, the relationship between public and private sectors is constantly remodeled, which brings out new forms of social action coordinated or governance. This dissertation aims to propose to the government of Roraima state to adopt a similar tool to the Social Partnership Network (SPN), used by the State Government of Rio Grande do Sul, in order to indicate ways to conquer more and better opportunities and quality of life, particularly directly and indirectly show that this new network management tool reflected in GDP growth, ie growth of the economy and consequently in the economic development of the State of Roraima. The literature review addressed the economic development, in particular, local development and its consequences, network management, public policy and the third sector. Presented to the SPN and its impact on the economy of the state of Rio Grande do Sul, based on a study by the Foundation of Economics and Statistics (FES) in Rio Grande do Sul. Based on the work of the FES, it was found that the adoption of a tool management similar to SPN is of great value to the achievement of socioeconomic goals proposed by the government of any state, including the state of Roraima, the first step being the creation of a law to implement a program to support and promote social inclusion (in Rio Grande do Sul: Solidarity Act - Law No. 11.853/2002), a law of tax incentives for companies that wish to invest in social projects. In this sense, the government of Roraima state needs to “open your eyes” for opportunities like this that, in addition to contributing to social justice and solidarity, can generate positive impacts on the economy, ie, increase the Gross Domestic Product (GDP), “first step” to improve the quality of life of society.

Keywords: Local Development. Partnerships. Inclusion and Social Promotion. Gross Domestic Product (GDP).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O diagrama do fluxo circular	31
Figura 2 – Relações bilaterais de créditos e obrigações entre atores sociais.....	48
Figura 3 – Redes	63
Figura 4 – Esboço do funcionamento da Rede Parceria Social do Rio Grande do Sul.....	77

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa do Estado de Roraima	92
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O que os parceiros oferecem e o que obtêm a partir de parcerias com as agências públicas.....	65
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dispêndio por dimensões estratégicas para o período do plano.....	113
Gráfico 2 – Dispêndio por tipos de programa para o período do plano	114
Gráfico 3 – Gráfico B: Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08.....	143
Gráfico 4 – Composição dos impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o PIB, para o total dos gastos e por rubricas de dispêndio, no Rio Grande do Sul – 2007-08.....	144
Gráfico 5 – Multiplicadores dos gastos da Rede Parceria Social e dos setores produtivos gaúchos no PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08.....	145
Gráfico 6 – Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o ICMS do Rio Grande do Sul – 2007-08	147
Gráfico 7 – Composição dos impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o ICMS, para o total de gastos e por rubricas de dispêndio, no Rio Grande do Sul – 2007-08.....	147
Gráfico 8 – Multiplicadores dos recursos dos setores privado e público, em termos bruto e líquido, no PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características de três estilos de administração pública	64
Tabela 2 – Pesquisa de satisfação	82
Tabela 3 – Impacto dos projetos sociais na economia gaúcha	84
Tabela 4 – Impactos econômicos dos dispêndios da rede parceria social	84
Tabela 5 – Produto interno bruto a preços correntes – 2004 a 2008	109
Tabela 6 – Produto interno bruto <i>per capita</i> – 2004 a 2008	109
Tabela 7 – Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preços básicos, no Estado de Roraima – 2004 a 2008	110
Tabela 8 – Índices de crescimento da receita	111
Tabela 9 – Projeção da receita 2008 – 2011	111
Tabela 10 – Compatibilização, segundo as rubricas da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, dos dispêndios da Rede Parceria Social da Matriz de Insumo-Produto do Rio Grande do Sul – 2007-08	137
Tabela 11 – Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social e efeitos multiplicadores, por rubricas, sobre o PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08	142
Tabela 12 – Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social e seus efeitos multiplicadores, por rubricas, sobre o ICMS do Rio Grande do Sul – 2007-08	146
Tabela 13 – Variação do índice do indicador	151
Tabela 14 – Fluxo de recursos financeiros liberados	151
Tabela 15 – Restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto.....	152
Tabela 16 – Cobertura do público alvo	152

LISTA DE SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
CAMP	Centro de Educação Popular
CAP	Comissão de Avaliação de Projetos
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio do Estado do Grande do Sul
COPEL	Companhia Petroquímica do Sul
DS	Desenvolvimento Sustentável
EJA	Educação para Jovens e Adultos
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FPE	Fundo de Participação do Estado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Desenvolvimento da Educação Básica
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
MIP	Matriz de Insumo Produto
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Pólo Industrial de Manaus
PNB	Produto Nacional Bruto
PPA	Plano Plurianual
RPS	Rede Parceria Social
RS	Rio Grande do Sul
SEJUC	Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SJDS	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SULGÁS	Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	20
1.2 OBJETIVOS DO ESTUDO	22
1.2.1 Objetivos gerais	22
1.2.2 Objetivos específicos.....	22
1.3 JUSTIFICATIVA	22
1.4 HIPÓTESES	23
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	24
1.6 METODOLOGIA.....	24
2 REVISÃO DA LITERATURA	26
2.1 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	26
2.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	29
2.3 PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)	30
2.3.1 Mensuração do produto interno bruto (PIB).....	32
2.3.2 PIB e bem-estar econômico.....	34
2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	35
2.4.1 A idéia de desenvolvimento.....	36
2.4.2 A idéia de desenvolvimento sustentável.....	36
2.4.3 Limites e desafios para o desenvolvimento sustentável.....	38
2.5 DESENVOLVIMENTO LOCAL	40
2.5.1 Novas formas de intervenção para o desenvolvimento	42
2.5.2 A abordagem institucionalista do desenvolvimento econômico local	43
2.5.3 A endogeneização das instituições e o conceito de capital social.....	44
2.5.4 A reação autônoma.....	45
2.5.5 As redes como forma de manifestação da reação autônoma	46
2.5.6 Capital social e desenvolvimento econômico.....	47
2.5.7 Conceito de governança e o papel das instituições locais.....	49
2.6 TERCEIRO SETOR	52
2.6.1 Conceito de terceiro setor	52
2.6.2 Origem.....	53
2.6.3 Instituições do terceiro setor.....	58
2.7 GESTÃO DE REDES	60

2.7.1	Conceitos e definições de redes.....	61
2.7.2	Redes em administração pública.....	66
2.7.3	Redes e políticas públicas sob a ótica da gestão social	70
2.8	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO	72
3	REDE PARCERIA SOCIAL: UM EXEMPLO DE GESTÃO DE REDES	74
3.1	O NOVO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	75
3.1.1	O financiamento: a iniciativa pioneira da lei da solidariedade.....	77
3.1.1.1	<i>Entidades-âncoras e os benefícios da carteira de projetos sociais</i>	<i>77</i>
3.1.1.2	<i>Editais públicos para seleção de projetos.....</i>	<i>78</i>
3.1.1.3	<i>As empresas apoiadoras.....</i>	<i>79</i>
3.1.1.4	<i>Capacitação assegura e multiplica bons resultados</i>	<i>79</i>
3.1.6	Resultados de projetos sociais	80
3.2	IMPACTOS DA REDE PARCERIA SOCIAL NA ECONOMIA DO RIO GRANDE DO SUL.....	82
3.3	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO	85
4	POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTADO DE RORAIMA	86
4.1	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	86
4.1.1	A participação da sociedade civil	91
4.2	POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DE RORAIMA	92
4.2.1	O plano de desenvolvimento sustentável – plano plurianual 2008-2011 (PDS/PPA).....	96
4.2.1.1	<i>Modelo de desenvolvimento para Roraima.....</i>	<i>99</i>
4.2.2	Produto interno bruto do Estado de Roraima	109
4.2.2.1	<i>Atividades econômicas</i>	<i>109</i>
4.3	IMPACTOS ESPERADOS DO PROGRAMA DE GOVERNO NA ECONOMIA DO ESTADO DE RORAIMA	110
4.3.1	Dispêndio por dimensão estratégica	112
4.3.2	Dispêndio por tipo de programa	113
4.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO	114
5	COMENTÁRIOS	116
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
	REFERÊNCIAS	127

APÊNDICE A – Minuta de projeto de lei: Lei da Solidariedade no âmbito do Estado de Roraima	131
APÊNDICE B – Projeções dos impactos econômicos da Rede Parceria Social no Estado do Rio Grande do Sul	135
APÊNDICE C – Desempenho dos programas do Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima (PPA 2008-2011)	151

1 INTRODUÇÃO

Num regime de democracia, pode-se dizer que o Estado¹ é o ente responsável pela gestão da máquina pública, bem como pela consecução do bem-estar da população, principalmente no que tange ao atendimento das necessidades básicas do homem.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, estabelece os objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Pode-se dizer que os objetivos mencionados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, constituem as razões fundamentais para a existência de um aparato governamental, bem como de gestores públicos compromissados com a sociedade.

Por isso, cada governo, seja nacional, regional ou local, tem seus programas sociais, com o intuito de promover o bem-estar de todos. No âmbito dos governos regionais, em especial, no Estado de Roraima, percebe-se que é necessário fazer mais, principalmente ações voltadas diretamente às pessoas, políticas socioeconômicas de excelência, realmente pertinentes, com maior participação da sociedade e resultados satisfatórios.

Em Roraima, no que diz respeito às políticas socioeconômicas, existem programas direcionados para a melhoria da população, todavia, a falta de recursos pode ser um dos graves problemas, sem contar a falta de experiência de alguns órgãos responsáveis pela formulação e implementação de ações governamentais. Mesmo que, na maioria sejam consideradas bem sucedidas, pode-se dizer que não são suficientes. É preciso mecanismos alternativos de participação da sociedade civil organizada, o que dá mais consistência e amplitude na formulação, implementação e execução de políticas, bem como proporciona maior controle efetivo dos representantes, por participarem efetivamente.

Cabe elucidar que os governos neoliberais procuraram reestruturar o estado do bem-estar social com a transferência de atividades de órgãos públicos estatais às empresas privadas, às organizações sociais de caráter público não estatal – organizações não-

¹ Estado Nacional

governamentais (ONGs) contratadas pelo Estado – ou às parcerias entre autarquias governamentais e entidades privadas.

Ademais, segundo Carvalho (1998), as políticas sociais apresentam-se com novos arranjos de articulação e presenças partilhadas e articuladas pelas Nações Unidas, Banco Mundial, agências governamentais e o terceiro setor (global governance e local governance). A gestão compartilhada, também chamada de “*welfare mix*”, característica desses novos arranjos de responsabilidades compartilhadas, promove uma combinação de recursos e de meios mobilizáveis junto ao Estado, ao mercado e às iniciativas privadas sem fins lucrativos.

Complementando a idéia de Carvalho, neste cenário, o terceiro setor, representado pela sociedade civil organizada, surge com um papel significativo na defesa dos interesses dos cidadãos e na capacidade de oferecer respostas em tempos de retração do Estado e da perda do *status* do trabalho como vetor da inclusão social.

Ao pensar dessa maneira, ganha importância uma nova forma de intervenção estatal, a gestão de redes, que é um instrumento de gestão social que vem se consolidando nas sociedades democráticas e modernas, uma vez que, sinteticamente, pode ser entendida como uma ferramenta de gestão de descentralização das políticas públicas, que aproxima o Estado da sociedade civil, e envolve a população na busca de soluções para os problemas locais.

Isto posto, o estudo pretende contribuir para o campo das políticas socioeconômicas do Estado de Roraima, principalmente no que tange ao impacto da gestão de políticas públicas sobre o Produto Interno Bruto (PIB), indicador econômico elementar, ao considerar a constituição de rede de políticas públicas como ferramenta essencial para a consecução do bem-estar da sociedade, de modo a legitimar a representação e respeitar a Constituição Federal, com base no exemplo do Estado do Rio Grande do Sul, com a criação da Rede Parceria Social (RPS).

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O atual modelo econômico, por meio do processo de globalização, gerou um mundo com um nível de riqueza sem precedentes. É fácil perceber os grandes avanços, nas mais diversas áreas. Todavia, observa-se também uma exorbitante exclusão social. Nota-se ainda, problemas como fome endêmica, extrema pobreza, falta flagrante de liberdade ou regimes autoritários que ainda persistem. Para Sen (2000), uma sociedade progride efetivamente quando os indicadores chave, tais como expectativa de vida das pessoas, qualidade de vida e desenvolvimento de seu potencial apresentam melhoria.

Nesse contexto, é razoável admitir que o avanço do campo da gestão social na sociedade contemporânea registra momentos singulares na relação entre o Estado e a sociedade civil. As formas e tendências de gestão social percorrem caminhos de descentralização, formulação, implementação e controle das políticas sociais, por meio de uma nova forma de intervenção governamental: gestão em redes.

Nas últimas décadas, o conceito de rede avançou para processos de articulação social, flexibilidade e conectividade para responder às inúmeras demandas sociais. A revalorização das redes de solidariedade é apresentada como forma inovadora de parceria com possibilidades e desafios na construção conjunta de um projeto comum para a sociedade contemporânea.

A rede interconecta e completa serviços similares, seja nas esferas governamental, não governamental, comunidades nacionais, locais e mundiais. O novo modelo de rede tem sido difundido como uma das alternativas no campo da gestão social e como possibilidade de uma gestão compartilhada, que se integra e se relaciona horizontalmente com objetivos comuns.

Reportando-se ao Estado de Roraima, o estado mais setentrional do Brasil, nota-se que os indicadores econômicos e sociais precisam ser melhorados. Ademais, com na maioria do País, o déficit público assola a economia regional, o que permite dizer que se não for recurso garantido constitucionalmente para minimizar os problemas de uma sociedade moderna, é quase impossível estabelecer políticas socioeconômicas de qualidade para a melhoria do bem-estar da população, uma vez que as necessidades humanas são ilimitadas, ao contrário dos recursos.

Dessa forma, como atender melhor a parcela da população mais desprovida de recursos financeiros, de saúde, de educação, de cultura, de lazer etc., ou seja, como melhorar o bem-estar da população do Estado de Roraima? Quais caminhos alternativos adotar? Qual o papel da desenvolvimento integrado através de gestão de redes?

Com o objetivo de responder os questionamentos feitos anteriormente, será abordado o exemplo da RPS, uma iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul através da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social² que otimiza o uso da Lei da Solidariedade pelo trabalho em rede, integrando governo, empresas e o terceiro setor, com o intuito de subsidiar a elaboração de propostas alternativas para as políticas socioeconômicas do Estado

² Hoje denominada de Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social.

de Roraima, com o intuito de aumentar o PIB e promover o bem-estar, uma vez que crescimento econômico é o alicerce para o desenvolvimento da região.

1.2 OBJETIVOS DO ESTUDO

1.2.1 Objetivos gerais

Analisar o Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima para o período de 2008-2011 (e seus resultados esperados) em comparação com a Rede Parceria Social adotada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e seu impacto na economia.

Propor ao Governo do Estado de Roraima a adoção de uma ferramenta semelhante à RPS utilizada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista o sucesso que aquele Estado vem obtendo com esse modelo, com o intuito de indicar caminhos para a conquista de mais e melhores oportunidades e qualidade de vida.

1.2.2 Objetivos específicos

Apresentar uma proposta de melhoria dos indicadores socioeconômicos para o Estado de Roraima, baseada no desenvolvimento integrado através de gestão de redes, ou seja, mediante a utilização de uma “rede parceria social”, em especial o aumento do PIB estadual.

Mostrar que, direta e indiretamente, essa ferramenta de gestão se reflete no aumento do crescimento da economia, e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico de um Estado como o de Roraima.

1.3 JUSTIFICATIVA

O tema tratado é muito relevante, por estar relacionado à melhoria da qualidade de vida da população. Percebe-se que, mesmo o Estado agindo diretamente para tentar cumprir os objetivos traçados pela Constituição Federal de 1988, as necessidades da população não são plenamente atendidas, dentre elas as de cunho socioeconômico. Por vezes atribui-se a falta de recursos e até a falta de compromisso com a população, como fatores responsáveis pelo não alcance dos objetivos traçados para o povo brasileiro.

Dessa forma, é razoável admitir que não é fácil atender toda a população, seja, nacional, regional ou local. Nesse sentido, a proposta deste estudo, portanto, é mostrar que o Governo do Estado de Roraima pode avançar mais na área socioeconômica, sendo pertinente criar ferramenta que complemente as ações do governo em conjunto com a sociedade civil, de modo a gerar o desenvolvimento econômico da região.

Cabe frisar que o papel fundamental do Estado é proporcionar o bem-estar da sociedade. Portanto, o Estado promove programas de relevância socioeconômica. Para a realização deste trabalho, optou-se por apresentar a RPS adotada pelo Governo do Estado do Rio Grande Sul e seu impacto sobre a economia, com a finalidade de subsidiar alternativa para melhoria socioeconômica do Estado de Roraima.

Assim, a RPS, projeto de iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, pode servir de exemplo de gestão governamental, de modo a contribuir para o desenvolvimento do Estado de Roraima, ao permitir a elaboração de políticas socioeconômicas em parceria com a sociedade civil organizada.

1.4 HIPÓTESES

A suposição fundamental deste trabalho é a de que os programas/projetos governamentais geridos com participação da sociedade civil são mais eficientes na melhoria dos indicadores socioeconômicos, a exemplo dos programas/projetos administrados exclusivamente pelo Estado, contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento econômico da região. A hipótese subjacente a este trabalho é a de que o Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima apresenta falhas em comparação à Rede de Parceria Social adotada pelo Governo do Rio Grande do Sul, tendo em vista sua maior experiência na área.

Acredita-se que há carência de políticas socioeconômicas adequadas para a população do Estado de Roraima. Em regra, adotam-se políticas advindas da esfera federal, que não trazem características próprias da região.

Pode-se dizer que o valor investido em políticas socioeconômicas está muito aquém do que deveria ser, o que contribui para a ineficiência do Estado. Em complemento, a falta de acompanhamento das políticas socioeconômicas aplicadas no Estado de Roraima pode ser um problema, e por isso os resultados não são os esperados.

Para melhorar as condições de vida da sociedade é preciso mudar, adotar uma gestão governamental em conjunto com a sociedade civil organizada, pautada nos objetivos locais e viáveis economicamente, diferente do modelo tradicional.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. Inicialmente tem-se a presente introdução. Em seguida – no segundo capítulo –, aborda-se os argumentos teóricos do desenvolvimento econômico, sob as lentes do desenvolvimento sustentável e local, destacando-se a importância do PIB para a mensuração da economia, bem como o papel do terceiro setor e da gestão de redes, no âmbito das políticas públicas socioeconômicas.

O terceiro capítulo visa apresentar a RRS, o seu funcionamento e seus resultados, sobretudo seu impacto sobre a economia do Estado do Rio Grande do Sul. Neste capítulo, que mostra uma nova forma de política social, com efeitos socioeconômicos, reside uma alternativa para auxiliar na implementação e execução de políticas públicas na área social.

O quarto capítulo contempla uma abordagem sobre as políticas públicas inseridas no Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima. Em síntese, frisa-se a gestão de políticas públicas, com ênfase na participação da sociedade civil, e apresenta-se o Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima e seus impactos esperados na economia Roraimense.

O quinto capítulo trata dos comentários, baseados na gestão participativa criada pela RPS e na gestão governamental proposta pelo Estado de Roraima. Por fim, apresenta-se as considerações finais do estudo.

1.6 METODOLOGIA

Esta dissertação apoiar-se-á no método dedutivo, em que parte-se de casos gerais referentes à realidade da gestão de políticas públicas, em especial, às relacionadas com a RPS, e se estabelece analogicamente relações mais específicas com as políticas adotadas no Estado de Roraima.

Destaca-se que serão utilizados como métodos de procedimentos, o quantitativo, o comparativo e o analítico. Pode-se dizer que trata de uma pesquisa descritiva, de modo a evidenciar a formulação, implementação, execução e resultado esperado das políticas socioeconômicas aplicadas no Estado de Roraima, tendo como pano de fundo o Programa de Desenvolvimento do Estado, no período de 2008-2011, combinada com pesquisa bibliográfica, por meio de livros, revistas, periódicos, artigos científicos, e pesquisa documental, considerando os documentos dos órgãos institucionais relacionados com o tema.

Será utilizado como técnica de pesquisa o levantamento de registros. O levantamento de registros corresponde à coleta de dados nominais, levantados junto aos órgãos públicos

envolvidos com o tema. Para os objetivos deste trabalho, serão utilizados dados disponibilizados pela Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), em especial, os dados contidos no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – PPA bem como os referentes aos relatórios da Rede Parceria Social, elaborados pela Secretaria de Justiça e de desenvolvimento Social do Governo do Rio Grande do Sul e órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A análise e a interpretação dos dados serão realizadas considerando os objetivos traçados pelo Governo do Estado de Roraima, em comparação com os impactos econômicos obtidos por meio de políticas públicas elaboradas com base na RPS do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de demonstrar os resultados da RPS sobre a economia Gaúcha, e induzir o Estado de Roraima a adotar postura semelhante no campo socioeconômico, que tem como objetivo maior o bem-estar da sociedade.

Por fim, apresentar e verificar os resultados da RPS, poder responder se as políticas públicas aplicadas com base no desenvolvimento integrado por meio da gestão de redes podem contribuir para o desenvolvimento do Estado de Roraima.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo serão abordados conceitos, definições e contextualização acerca do desenvolvimento econômico, reportando-se aos indicadores econômicos, em especial ao PIB, ao desenvolvimento sustentável, ao desenvolvimento regional, ao desenvolvimento local – capital social, reação autônoma e redes –, sem esquecer da importância do papel do terceiro setor e da gestão de redes, elementos necessários para embasar o objetivo geral deste trabalho, que é induzir a aplicação de políticas públicas com a participação da sociedade civil organizada, que integram o governo, a sociedade e empresas, com o intuito de complementar as ações públicas com a finalidade de promover o desenvolvimento da região.

2.1 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Para Souza (2005), não há consenso no que diz respeito ao conceito de desenvolvimento econômico. Percebe-se que parte dos estudiosos considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Outra parte acredita que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, porém não é condição suficiente.

Na teoria econômica tradicional, o desenvolvimento de um país é medido por seu PIB, que, dividido per capita, mostra o grau de riqueza alcançado por seus habitantes. Como o PIB é a medida do desenvolvimento, a elevação deste passa a ser considerada a meta fundamental de qualquer governo. É pertinente mencionar existem posicionamentos esdrúxulos, como o que afirma, por exemplo, que instituições como democracia, direitos civis, e liberdade individual atrapalham o desenvolvimento por não permitir a expansão econômica em seu grau máximo, sendo, portanto, um *plus* que os países em desenvolvimento não poderiam desfrutar até que atingissem um grau de PIB per capita apropriado. Ou a de que os habitantes destes países não se importam com tais instituições, visto que o que é mais urgente para eles seria a conquista da riqueza.

Isto gera distorções absurdas. Afinal, de que adianta um modelo de desenvolvimento baseado na riqueza econômica se isto não se reflete na melhoria das condições de vida das pessoas? Para Sen (2000), essas distorções apontam para um novo modelo de desenvolvimento, baseado na expansão das melhorias das condições de vida das pessoas.

Nesse sentido, tem-se como indicadores a expectativa de vida das pessoas, qualidade de vida e desenvolvimento de seu potencial. Todavia, o presente estudo adota como referência os indicadores relacionados ao conceito tradicional de desenvolvimento econômico, como os

indicadores econômicos, sociais e ambientais, sem esquecer a importância do crescimento econômico para o desenvolvimento.

Para Kindleberger e Herrick (apud PINHO e VASCONCELOS, 2001, p. 514), o desenvolvimento econômico é “um aumento na produção acompanhado de modificações nas disposições técnicas e institucionais, isto é, mudanças nas estruturas produtivas e na alocação dos insumos pelos diferentes setores da produção”. É imprescindível que haja crescimento para que haja desenvolvimento.

De acordo com Colman e Nixon (apud PINHO e VASCONCELOS, 2001, p. 514), desenvolvimento econômico é “um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores desejáveis pela sociedade”. É um conceito normativo e é medido de forma diferente pelas diferentes pessoas de uma mesma sociedade.

Seers (apud PINHO e VASCONCELOS, 2001, p. 514) conceitua desenvolvimento como sendo a “criação de condições para a realização da personalidade humana”. E a avaliação do desenvolvimento deve considerar: a pobreza, o desemprego e as desigualdades.

Pode-se dizer então que por desenvolvimento econômico “entendem-se, além das mudanças de caráter quantitativo dos níveis do produto nacional, as modificações que alteram a composição do produto nacional, as modificações que alteram a composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia”.

Para caracterização de um processo de desenvolvimento econômico deve-se observar ao longo do tempo a existência:

- a) De crescimento do bem-estar econômico, medido por meio dos indicadores de natureza econômica, como, por exemplo: produto nacional total, produto nacional per capita;
- b) De diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade; e
- c) De melhoria das condições de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte.

Destaca-se que o desenvolvimento econômico não pode ser analisado, somente, por meio de indicadores que medem o crescimento do produto ou do produto per capita. Desenvolvimento deve ser complementado por índices que representem, ainda que de forma incompleta, a qualidade de vida dos indivíduos. Deste modo deve-se ter um conjunto de medidas que reflitam alterações econômicas, sociais, políticas e institucionais, tais como: renda per capita, expectativa de vida, mortalidade infantil, fertilidade, educação,

analfabetismo, distribuição de renda entre diferentes classes e setores, centralização da atividade da atividade econômica, poder político etc.

Furtado (1983) afirma, no seu livro “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, em uma curta passagem:

Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre no homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento (FURTADO, 1983, p. 75-76).

Entre os economistas, além de Celso Furtado, para quem a idéia de um desenvolvimento puramente econômico é um mito, destaca-se, também, o trabalho do economista indiano Amartya Sen, que recebeu o prêmio Nobel de Economia por revolucionar a teoria e a prática do desenvolvimento.

Sen (2000) dá ao desenvolvimento um enfoque nas liberdades humanas, fato que contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB ou Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Em outras palavras, o crescimento do PNB ou das rendas individuais pode ser muito importante, mas as liberdades dependem também de outros fatores determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. De igual maneira, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir as liberdades humanas, mas elas dependem também de outras influências.

Desse modo, segundo Sen (2000, p.18) “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.

Para esse autor, a liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões: a primeira é que a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se essencialmente se houve aumento das liberdades das pessoas; a segunda é que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

No sentido desenvolvido por Sen (2000), as políticas de desenvolvimento e geração de renda também podem ser entendidas pelo viés democrático, se vistas como estratégias de redução da pobreza e de extensão de direitos a segmentos da população excluídos do acesso a oportunidades e desprovidos de “capacidades”.

A liberdade, como bojo do desenvolvimento, inclui capacidades elementares como: ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração (Sen, 2000, p. 54).

Para Sen (2000), desenvolvimento significa eliminar as privações de liberdades substanciais, que não cessam apenas com o crescimento econômico. Ou seja, embora o aumento da renda média seja um importante meio para expandir as liberdades desfrutadas, não consegue eliminar as fontes de privação das liberdades, que dependem de outros fatores dominantes.

Desenvolvimento, para Sen (2000), é um processo de aprendizagem individual e não coletivo. Por isso não há necessidade de pacto social, os consensos são provisórios e seus efeitos impremeditados, e as políticas públicas adequadas ao desenvolvimento não requerem uma ordenação social única, nem devem ser universais, mais pontuais e específicas. O progresso pode ser condicionado por diversas racionalidades, contanto que o meio e o fim resultem em mais liberdade individual.

Para Pinheiro e Giambiagi (2006), o desenvolvimento não surge de um dia para o outro, mas, sim, da sustentação de um bom desempenho por muitos anos. No processo de desenvolvimento é preciso desenvolver as próprias soluções, factíveis no contexto da realidade sociopolítica de cada região. O desenvolvimento é uma maratona, não uma disputa de cem metros rasos. Não adianta correr e depois parar; o segredo é ser capaz de manter o ritmo acima da média durante bastante tempo.

2.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

De acordo com Hirschman (apud SOUZA, 2005, .p. 13), em meados dos anos de 1990, constatou-se na América Latina o surgimento de uma nova consciência acerca do desenvolvimento. Entre 1950/1981, o PIB da região foi multiplicado por cinco, em termos reais, e o crescimento da renda per capita acompanhou o crescimento demográfico (2,7%), passando de US\$ 420 para US\$ 960, a preços de 1970. Os indicadores sociais da região melhoraram no período: a vida média passou de 50 para 65 anos; a taxa de mortalidade infantil reduziu-se de 130 por mil para 50 por mil; a educação primária universalizou-se; a

taxa de natalidade reduziu-se de 4,5% para 3%, em função do uso generalizado de anticoncepcionais, sobretudo pelas classes média e rica. Concluiu-se que os indicadores sociais estão melhorando, apesar do crescimento da dívida externa e da inflação. A melhoria desses indicadores depende tanto da educação e da conscientização social dos governantes, como do aumento da renda per capita.

Destaca-se que esse mesmo fenômeno parece estar ocorrendo em nível mundial. Entre 1990/1999, o valor agregado pela indústria, como percentual do PIB, reduziu-se de 31% para 30% nas economias de baixa renda e de 39% para 36% nos países de renda média. Ao mesmo tempo, entre 1980/1998, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos reduziu-se nesses países, respectivamente, de 177 por mil nascidos vivos para 107 por mil, e de 79 por mil para 38 por mil. Melhoria similar ocorreu no número de matrículas nas escolas primárias e secundárias (BANCO MUNDIAL, apud SOUZA, 2005, p. 13).

Acredita-se que o crescimento da renda *per capita* é essencial para a melhoria dos indicadores sociais. Ademais apresenta correlação com a educação e a liberdade política, de modo a influenciar o bem-estar.

Por fim, é razoável admitir que além da renda *per capita*, é imperioso considerar indicadores que possam refletir melhorias sociais e econômicas, como a alimentação, atendimento médico e odontológico, educação, segurança e qualidade do meio ambiente. Nesse contexto, destaca-se a importância da distribuição de renda por meio de programas voltados para a população mais necessitada.

2.3 PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)

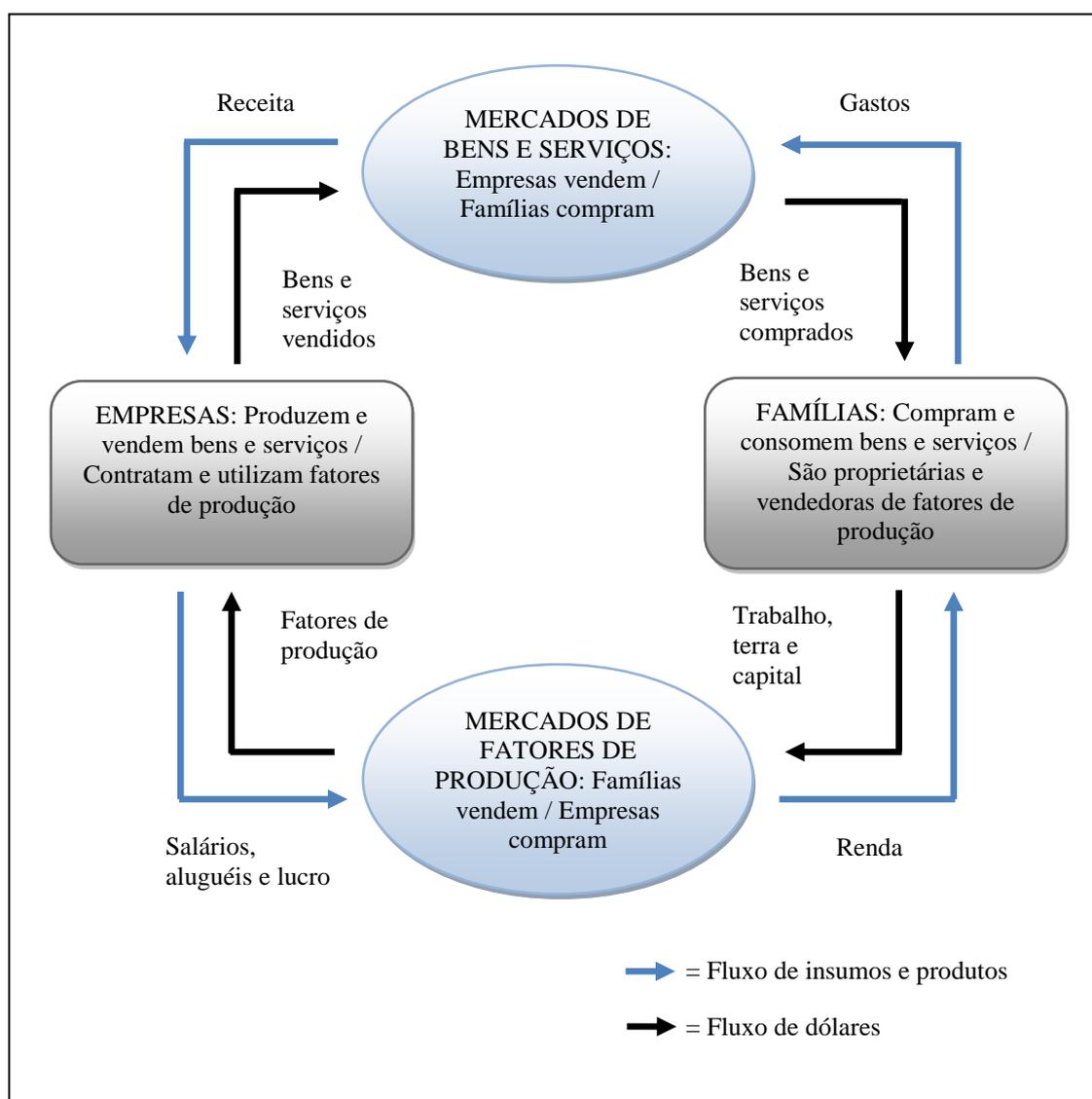
No campo da macroeconomia, os economistas e os formuladores de políticas usam dados para monitorar o desempenho da economia. Dentre os dados, destaca-se o PIB, que mede a renda total de um país. O PIB é a estatística econômica acompanhada com mais atenção porque é considerada a melhor medida do bem-estar econômico de uma sociedade.

Por esse motivo, sem esquecer a importância dos demais indicadores socioeconômicos, adotou-se o PIB como principal indicador de desempenho da economia, ou seja, do desenvolvimento econômico.

Para verificar se uma economia vai bem ou mal, é natural examinar a renda total obtida por todos os membros da economia. Essa é a função do PIB.

O PIB mede duas coisas ao mesmo tempo: a renda total de todas as pessoas da economia e a despesa total com bens e serviços produzidos na economia. A razão pela qual o

PIB consegue medir tanto a renda quanto a despesa total é que, na verdade, tanto a renda quanto a despesa são mesma coisa. Para a economia como um todo, a renda deve ser igual à despesa. A renda de uma economia é igual à despesa porque cada transação envolve duas partes: um comprador e um vendedor. Cada real de despesa de algum comprador corresponde a um real de renda para um vendedor. Outra maneira de enxergar a igualdade entre renda e despesa é por meio do diagrama de fluxo circular representado pela figura 1.



Fonte: Baseado em Mankiw (2009)

Figura 1: O Diagrama do fluxo circular

O diagrama descreve todas as transações que envolvem as famílias e as empresas de uma economia simples. As famílias compram bens e serviços das empresas; essas despesas

fluem através dos mercados de bens e serviços. As empresas, por sua vez, usam o dinheiro que recebem pelas vendas para pagar os salários dos trabalhadores, aluguéis aos proprietários da terra e lucros aos proprietários das empresas; essa renda flui através dos mercados de fatores de produção. Nessa economia, o dinheiro flui das famílias para as empresas e destas para as famílias.

Podemos calcular o PIB dessa economia de duas maneiras: somando a despesa total de todas as famílias ou somando a renda total (salários, aluguéis e lucros) paga pelas empresas. Como qualquer despesa da economia acaba como renda de aluguel, o PIB é o mesmo, independentemente do método de cálculo escolhido.

A economia real, naturalmente, é mais complicada do que a representada na Figura 1. Em particular, as famílias não gastam toda a sua renda. Elas entregam parte ao governo sob a forma de impostos e poupam parte para algum uso futuro. Além disso, as famílias não compram todos os bens e serviços produzidos na economia. Alguns bens e serviços são comprados pelos governos e outros são comprados por empresas que planejam usá-los no futuro para produzir seus produtos. Mas independentemente de o comprador do bem ou serviço ser uma família, um governo ou uma empresa, a transação terá um comprador e um vendedor. Assim, para a economia como um todo, a despesa e a renda são sempre iguais.

2.3.1 Mensuração do produto interno bruto (PIB)

PIB é o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país em um dado período de tempo. (MANKIW, 2009).

A definição de PIB trás alguns pontos importante:

- PIB soma vários tipos diferentes de produtos em uma única medida de valor da atividade econômica. Para isso, usa os preços de mercado. Como os preços de mercado medem o montante que as pessoas estão dispostas a pagar por diferentes bens, eles refletem o valor desses bens.
- PIB tenta ser abrangente. Inclui todos os itens produzidos na economia e vendidos legalmente nos mercados.
- PIB inclui tanto bens tangíveis (alimento, vestuário, carros) quanto os serviços intangíveis (cortes de cabelo, faxina, consultas médicas).

- PIB inclui somente o valor dos bens finais. A razão é que o valor dos bens intermediários já está incluído no preço dos bens finais.
- PIB inclui os bens e serviços produzidos no presente. Não inclui transações que envolvam itens produzidos no passado.
- PIB mede o valor da produção dentro dos limites geográficos de um país. Os itens são incluídos no PIB de um país se forem produzidos internamente, independentemente da nacionalidade do produtor.
- PIB mede o valor da produção que tem lugar em um intervalo de tempo específico. Geralmente esse intervalo costuma ser de um ano ou um trimestre. O PIB mede o fluxo de renda e despesa durante esse intervalo.

Assim, pode-se dizer que o PIB é o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país em um dado período de tempo.

Considerando a escassez de recursos, os economistas frequentemente se interessam em estudar a composição do PIB de acordo com os diversos tipos de despesas. Para fazer isso, o PIB (Y) é dividido em quatro componentes: consumo (C), investimento (I), compras do governo (G) e exportações líquidas (EL):

$$Y = C + I + G + EL \quad (1)$$

Essa equação é uma identidade – uma equação que deve ser verdadeira a propósito de como as variáveis na equação são definidas. Nesse caso, como cada real de despesa incluído do PIB é colocado em um dos quatro componentes do PIB, a soma dos quatro componentes deve ser igual ao PIB.

Segue uma breve definição dos componentes do PIB:

- a) Consumo: as despesas das famílias em bens e serviços, excetuando-se a compra de imóveis residenciais novos.
- b) Investimento: as despesas em equipamento de capital, estoques e estruturas, incluindo a compra de novos imóveis residenciais pelas famílias.
- c) Compras do governo: despesas em bens e serviços pelos governos local, estadual e federal.

- d) Exportações líquidas: despesas, por parte de estrangeiros, em bens produzidos internamente (exportações) menos despesas em bens estrangeiros por parte de residentes internos (importações).

O PIB nominal usa preços correntes para atribuir um valor à produção de bens e serviços da economia. O PIB real usa preços constantes do ano-base para atribuir um valor à produção de bens e serviços da economia. Como o PIB real não é afetado pela variação nos preços, as variações do PIB real refletem somente as mudanças nas quantidades produzidas. Assim, o PIB real é uma medida da produção de bens e serviços da economia.

Destaca-se que o objetivo de calcular o PIB é medir o desempenho da economia como um todo. Como o PIB real mede a produção de bens e serviços da economia, ele reflete a capacidade da economia em satisfazer as necessidades e os desejos das pessoas. Assim, o PIB real é uma medida melhor do bem-estar econômico do que o PIB nominal. Ressalta-se que quando os economistas falam em PIB da economia, geralmente estão se referindo ao PIB real. E quando falam do crescimento da economia, eles medem esse crescimento como a variação percentual do PIB real de um período para outro.

2.3.2 PIB e bem-estar econômico

O PIB mede tanto a renda total quanto a despesa total da economia em bens e serviços. Assim, o PIB per capita nos fala da renda e das despesas do indivíduo médio na economia. Como a maioria das pessoas preferiria ter maior renda e desfrutar de uma maior despesa, o PIB per capita parece ser uma medida natural do bem-estar econômico do indivíduo médio.

Mas algumas pessoas contestam a validade do PIB como medida do bem-estar. De fato um PIB elevado nos ajuda a levar uma vida confortável. Todavia, o PIB não mede a saúde das crianças, mas países com PIBs maiores podem arcar com o custo de um melhor atendimento de saúde para suas crianças. O PIB não mede a qualidade de educação, mas países com PIBs maiores podem ter um sistemas educacionais melhores. O PIB não mede a beleza de nossa poesia. O PIB não leva em conta nossa inteligência, integridade, coragem, sabedoria ou devoção ao país, mas todos esses louváveis atributos são mais fáceis de desenvolver quando as pessoas estão menos preocupadas em garantir as necessidades materiais da vida. Em suma, o PIB não mede diretamente as coisas que fazem a vida valer a pena, mas mede nossa capacidade de obter os insumos para uma vida que valha a pena.

Entretanto, o PIB não é uma medida perfeita do bem-estar. Algumas coisas que contribuem para uma boa vida ficam de fora dele. Uma delas é o lazer. Suponha, por exemplo, que todas as pessoas da economia subitamente começassem a trabalhar todos os dias da semana, em vez de desfrutar de lazer nos fins de semana. Mais bens e serviços seriam produzidos e o PIB aumentaria. Mas apesar do aumento do PIB, não poderíamos concluir que todos estariam em melhor situação. A perda de bem-estar decorrente da redução do lazer seria compensada pelos ganhos de bem-estar decorrentes da produção e consumo de uma maior quantidade de bens e serviços.

Como o PIB usa os preços de mercado para avaliar bens e serviços, ele desconsidera o valor de quase todas as atividades que ocorrem fora dos mercados. Mais especificamente, o PIB omite o valor dos bens e serviços produzidos em casa. O serviço de cuidar de crianças oferecido em creches faz parte do PIB, enquanto o serviço de cuidar das crianças realizado pelos pais em casa não faz parte do PIB. Destaca-se que o trabalho voluntário contribui para o bem-estar da sociedade, todavia o PIB não reflete essas contribuições.

Atualmente, o PIB exclui a qualidade do meio ambiente, bem como não diz “nada” a respeito da distribuição da renda. O PIB per capita refere-se à pessoa média, mas por trás da média existe uma ampla variedade de experiências individuais. Pode-se concluir que o PIB é uma boa medida do bem-estar econômico para a maioria dos propósitos – mas não para todos.

Para fins de medir o impacto de políticas públicas sobre determinada região, acredita-se que o PIB seja uma medida apropriada, uma vez que pode expressar o bem-estar econômico do indivíduo médio. Pode-se dizer que com a mensuração do PIB tem-se uma percepção do comportamento da economia, em especial, dos indivíduos.

2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento sustentável diz respeito a uma sociedade ser capaz de manter, no médio e longo prazos, um círculo virtuoso de crescimento econômico e um padrão de vida adequado. Não se trata de abolir os ciclos econômicos com suas flutuações, mas de manter expectativas, com realizações, de melhoria contínua do padrão de vida, apesar das flutuações setoriais e crises econômicas localizadas. A sustentabilidade, portanto, é uma questão multidimensional e intertemporal.

2.4.1 A idéia de desenvolvimento

As crises ambiental, econômica e social colocaram em cheque as noções generalizadoras e progressivas do desenvolvimento e do progresso. Essas crises e a evolução social das sociedades modernas no século XX esgotaram a força mobilizadora destas idéias.

Já na década de 50, a crise econômica dos países do Terceiro Mundo mostrou que o progresso não era uma virtude natural que todos os sistemas econômicos e todas as sociedades humanas possuíam. Na verdade, este termo corresponde a uma situação histórica particular das sociedades industriais.

Na década de 60, a via de desenvolvimento proposta ao Terceiro Mundo foi tomada emprestada daquela seguida pelas nações ocidentais, hoje consideradas ricas ou avançadas industrialmente. Aos países mais pobres, para se tornarem também ricos e avançados, era preciso imitar o processo de industrialização desenvolvido nos países ocidentais. O problema residia na maneira de transferir esse processo dos países avançados para os menos avançados. Essa questão deu lugar a numerosas teorias que, na sua aplicação, nenhuma mostrou real eficácia.

De um modo geral, as teorias desenvolvimentistas, quer sejam liberais ou marxistas, inspiram-se na sociedades ocidentais para propor modelos para o conjunto do mundo. A idéia-mestre de desenvolvimento que fundamentava esta visão reside na paradigma do humanismo ocidental; ou seja, na compreensão de que o desenvolvimento sócio-econômico é provocado pelos avanços técnico-científicos, assegurando ele próprio o crescimento e o progresso das virtudes humanas, das liberdades e dos poderes dos homens. O que parece emergir como verdade suprema desta visão de desenvolvimento pode ser sintetizado como: desenvolvimento técnico-científico → desenvolvimento sócio-econômico → progresso e crescimento.

A noção de desenvolvimento não se impõe somente como evidente, mas também como universal. É um modelo idêntico que se propaga em detrimento de todas as diferenças de situação, de regime e de cultura.

Seguidamente a idéia de desenvolvimento é reduzida à de modernização e, em consequência disso, os países desenvolvidos, todos de modernização precoce.

2.4.2 A idéia de desenvolvimento sustentável

A noção de desenvolvimento sustentável vem sendo utilizada como portadora de um novo projeto para a sociedade, capaz de garantir, no presente e no futuro, a sobrevivência dos

grupos sociais e da natureza. Transforma-se, gradativamente, em uma categoria-chave, amplamente divulgada, inaugurando uma via alternativa onde transitam diferentes grupos sociais e de interesse.

A noção de desenvolvimento sustentável tem como uma de suas premissas fundamentais o reconhecimento da insustentabilidade ou inadequação econômica, social e ambiental do padrão de desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Esta noção nasce da compreensão da finitude dos recursos naturais e das injustiças sociais provocadas pelo modelo de desenvolvimento vigente na maioria dos países.

No Relatório Brundtland, conhecido no Brasil pelo título “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987 como texto preparatório à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Eco-92), a idéia de desenvolvimento sustentável aparece nos seguintes termos: “é aquele capaz de garantir as necessidades das gerações futuras”.

Esta noção parece querer dar idéia de uma busca de integração sistêmica entre diferentes níveis de vida social, ou seja, entre a exploração dos recursos naturais, o desenvolvimento tecnológico e a mudança social. Entretanto, há ainda uma dúvida em relação a qual ator/agente caberia definir os parâmetros valorativos e políticos capazes de nortear essa integração. Trata-se de sustentar o quê? Futuro comum de quem e para quem? Nestas questões reside a principal base de conflitos entre aqueles que disputam a idéia e as práticas sociais e produtivas a ela circunscritas.

A noção de desenvolvimento sustentável abriga uma série heteróclita de concepções e visões de mundo, sendo que a maioria daqueles que se envolvem no debate em torno da questão são unânimes em concordar que a mesma representa um grande avanço no campo das concepções de desenvolvimento e nas abordagens tradicionais relativas à preservação dos recursos naturais. Neste contexto do desenvolvimento sustentável se abrigam desde os críticos das noções de evolucionismo e modernidade a defensores de um “capitalismo verde”, que buscam no desenvolvimento sustentável um resgate da idéia de progresso e crença no avanço tecnológico, tendo a economia como centro-motor da reprodução das sociedades. Este entendimento também abriga atores “alternativos”, que buscam inventar um novo modo de desenvolvimento que seja socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente sustentável e culturalmente aceito, recuperando técnicas, valores e tradições.

Sem a pretensão de simplificar o debate sobre o assunto, a discussão sobre o desenvolvimento sustentável hoje está polarizada entre duas concepções principais: de um lado, a idéia como sendo gestada dentro da esfera da economia, sendo com essa referência que é pensado o social. Incorpora-se, deste modo, a natureza à cadeia de produção; de outro, uma

idéia que tenta quebrar com a hegemonia do discurso econômico e a expansão desmesurada da esfera econômica, indo para além da visão instrumental, restrita, que a economia impõe à idéia.

O que se pode adiantar é que essa nova idéia introduz elementos econômicos, sociais e ambientais que são desafiadores do ponto de vista de muitas áreas do conhecimento. A noção de sustentabilidade, tomada como ponto de partida para uma reinterpretação dos processos sociais e econômicos e de suas relações com o equilíbrio dos ecossistemas, parece enriquecedora, demandando a construção de um aparato conceitual capaz de dar conta de seus múltiplos aspectos. Essa idéia de um novo desenvolvimento pode remeter à sociedade a capacidade de produzir o novo, redimensionando suas relações com os indivíduos.

2.4.3 Limites e desafios para o desenvolvimento sustentável

Os organismos oficiais têm se esforçado para alcançar uma conceituação de desenvolvimento sustentável, capaz de ser aceita pela maioria dos atores e agentes econômicos envolvidos com o desenvolvimento das sociedades contemporâneas. No entanto, estes esforços não tem sido promissores, o que se constitui em um desafio para aqueles que estão empenhados na busca do desenvolvimento. A definição que mais se aproxima do consenso oficial é a apresentada pelo Relatório Brundtland.

Também não há consenso acerca das vias de crescimento econômico que devem ser seguidas na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Estas vias deveriam levar em conta aquelas traçadas pelos países mais avançados industrialmente, ou as do países pobres ou em desenvolvimento? Para alguns, se analisada por critérios ambientais, tais como a utilização de recursos não-renováveis e a poluição, os países do hemisfério sul estariam mais próximos da sustentabilidade.

A concepção econômica do desenvolvimento sustentável aponta para novos mecanismos de mercado como solução para condicionar a produção à capacidade de suporte dos recursos naturais. O que se visa, portanto, é estender a regulação mercantil sobre a natureza, fazendo com que a luta social pelo controle de recursos naturais passe em maior medida pelo mercado, e não pela esfera política. Ignora-se o conflito pelo controle sobre os recursos naturais, procurando criar condições para poupá-los sem, no entanto, considerar as condições sócio-políticas que regem o poder de controle e uso destes recursos.

Contudo, parece que esta visão de desenvolvimento sustentável, continuaria ser essencialmente predatória, característica que promoveu em grande parte a atual crise social e ambiental.

Um outro pólo, que propõe um desenvolvimento sustentável que garanta a diversidade democrática, contrapõe-se a uma expansão desmesurada da esfera econômica. Aqueles que defendem essas posições acham que, por mais que os mecanismos do desenvolvimento sustentável possam minimizar o impacto da produção e do consumo sobre os recursos naturais, são apenas dispositivos construídos dentro de uma racionalidade econômica que deveriam antes de tudo estar submetidos às decisões políticas das sociedades. Seria importante, pois inverter a premissa que está na base do pensamento economicista. A economia não deve ser tomada como instituinte do campo social, mas instituída por este; as alternativas para o futuro são escolhas que devem se dar fundamentalmente no campo da política.

Portanto, para essa concepção, a democracia, auto determinação dos povos, o respeito á diversidade cultural, à biodiversidade natural e à participação política dos cidadãos, nas suas diferentes formas, resultam de opções políticas, implicando no deslocamento da racionalidade econômica para o campo da ética. A discussão, pois, passa a ser referida aos valores que determinam concepções do que sejam essas necessidades humanas. A solução da crise ambiental, por exemplo, passaria pela democratização do controle sobre os recursos naturais e pela desprivatização do meio ambiente comum.

Esta nova forma de desenvolvimento apresenta alguns desafios: é possível conciliar o socialmente equitativo, o ambientalmente equilibrado e o economicamente eficiente e produtivo.

Neste contexto, de acordo com Becker (2001), o caminho a ser seguido é aquele em que as necessidades dos grupos sociais possam ser atendidas a partir da gestão democrática da diversidade, nunca perdendo de vista o conjunto da sociedade. A direção, pois, do desenvolvimento sustentável deixa de ser aquela linear, única, que assumiu o desenvolvimento dominante até nossos dias; não mais a marcha de todos em uma só direção, mas o reconhecimento e a articulação de diferentes formas de organização e demandas como base, sustentáculo de uma verdadeira sustentabilidade. O modelo de desenvolvimento buscado seria então um modelo rico em alternativas, capaz de enfrentar com novas soluções a crise social e ambiental. É preciso conceber um desenvolvimento que tenha nas prioridades sociais sua razão-primeira, transformando, via participação política, excluídos e marginalizados em cidadãos. Esta parece ser uma verdadeira chance para a reorganização

consequente da sociedade, visando a sustentação da vida e a manutenção de diversidade plena.

2.5 DESENVOLVIMENTO LOCAL

Para Sen (2000), uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além de variáveis relacionadas à renda. O desenvolvimento deve estar relacionado, principalmente, com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. É fator incontestável na sociedade pós-industrial, a preocupação com a implementação de modelos de desenvolvimento social que diminua a desigualdade existente entre ricos e pobres. Sen (2000) comenta que há um paradoxo emergente na humanidade:

as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram, não só nos campos de troca, do comércio e das comunicações, mas também quanto a idéias e ideais interativos, entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias.

Acredita-se que o novo paradigma de desenvolvimento pode ser visto de maneira bastante simplificada. Na visão de Franco (2000), o desenvolvimento deve melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável).

Vale destacar a idéia de que desenvolvimento social significa desenvolvimento não-desigual, isto é, desenvolvimento com redução de desigualdades, com inclusão social. Isso supõe a articulação de diversos fatores econômicos e extra-econômicos, como conhecimento e poder, além de renda e riqueza.

Diante deste contexto, o Estado, apesar de necessário, imprescindível e fundamental, é tido como insuficiente para aportar energias novas a fim de expandir e ampliar a mobilização dos mais diversos recursos, e o mercado, com sua lógica instrumental excludente, também não pode liderar o processo de desenvolvimento sustentável. Apenas a sociedade civil organizada, por intermédio das organizações do chamado terceiro setor, em articulação sinérgica com o Estado e as atividades lucrativas do mercado, podem possibilitar a ampliação do espaço público e conjugar esforços.

Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento devem incluir políticas sociais, com a participação da sociedade organizada, e por conseguinte, a mobilização articulada das diversas agências e agentes de desenvolvimento, no sentido não só de fomentar o

desenvolvimento econômico, mas também o aporte de capital social, ainda incipiente em nossa sociedade, tendo em vista seu desenvolvimento político, econômico e social.

O desenvolvimento deve ser entendido levando-se em conta os aspectos locais, aspectos estes que têm significado em um território específico. O global passa a ter sua importância associada ao local e vice e versa, já que um está em constante mudança por conta das interferências do outro e, por conta disto, muitos autores utilizam o termo “glocal”, a junção dos dois aspectos, para se referir ao desenvolvimento.

Atualmente é quase unânime entender que o desenvolvimento local não está relacionado unicamente com crescimento econômico, mas também com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e com a conservação do meio ambiente. Estes três fatores estão inter-relacionados e são interdependentes. O aspecto econômico implica em aumento da renda e riqueza, além de condições dignas de trabalho. A partir do momento em que existe um trabalho digno e este trabalho gera riqueza, ele tende a contribuir para a melhoria das oportunidades sociais. Do mesmo modo, a problemática ambiental não pode ser dissociada da social.

Em regra, o desenvolvimento local pressupõe uma transformação consciente da realidade local. Tal visão implica em uma preocupação não apenas com a geração presente, mas também com as gerações futuras e é neste aspecto que o fator ambiental assume fundamental importância. O desgaste ambiental pode não interferir diretamente na geração atual, todavia existe a possibilidade de comprometer as próximas gerações.

Destaca-se que o desenvolvimento local implica em articulação entre diversos atores e esferas de poder, seja a sociedade civil, as organizações não governamentais, as instituições privadas e políticas e o próprio governo. Acredita-se que cada um dos atores tem seu papel para contribuir com o desenvolvimento local.

O conceito de desenvolvimento local começou a ganhar espaço no Brasil, no final da década de 80, acompanhando as mudanças ocorridas no mundo: o neoliberalismo, a globalização, a perspectiva do Estado mínimo – segundo a qual o Estado reduz suas funções na gestão de programas sociais, transferindo ao mercado essa tarefa. As macropolíticas já não atendiam ao desenvolvimento de micro-espacos.

Esse enfrentamento entre o local e o global suscitou a necessidade de haver um desenvolvimento endógeno (de baixo para cima).

Existe distinção entre os termos desenvolvimento e crescimento: pode haver crescimento econômico em algum momento, sem que aconteça o desenvolvimento da região.

O termo “desenvolvimento” inclui o aspecto econômico e social, trabalhando com as diferentes visões de sociedade (ocidentais, orientais, indígenas...).

Se o mundo global deveria estar atuando em todas essas dimensões, cabe ao desenvolvimento local trazê-las ao nível micro. Como está mais perto do cidadão, se pode pensar em políticas que vão estar interferindo diretamente na vida das pessoas. Ao mesmo tempo, os problemas globais repercutem no município ou comunidade, gerando políticas e ações locais que fomentam o seu desenvolvimento.

É importante observar que o conceito de “local” ainda está em construção. Local não é necessariamente igual a município. Pode ser município, comunidade ou microrregião. Porém, existe o consenso de que o conceito assume as dimensões política, cultural, econômica, social e ambiental. Isso significa que, para haver desenvolvimento local, é preciso trabalhar todas essas dimensões, respeitando as diferenças culturais de cada município ou comunidade.

A teoria do desenvolvimento econômico local pode ser apresentada como o resultado da falência dos modelos tradicionais de desenvolvimento fundados seja na compreensão do Estado nacional como principal agente promotor do desenvolvimento, seja nas funções alocativas do mercado como facilitador do ótimo econômico.

2.5.1 Novas formas de intervenção para o desenvolvimento

A mobilização dos atores locais, a formação de redes entre organismos e instituições locais e uma maior cooperação entre empresas situadas em um mesmo território, são instrumentos que têm possibilitado aos territórios novas formas de inserção produtiva e uma atenuação das desigualdades sociais.

Essas formas, que podem ser chamadas de formas intermediárias de coordenação por serem egressas do território, não substituem a ação do mercado ou a ação estatal, mas sobrepõem-se a estas na medida em que o território elabora, a partir de suas instituições próprias e de seus organismos específicos, uma estratégia de desenvolvimento local – uma estratégia de reação autônoma). Os revezes de várias estratégias de desenvolvimento provocaram a seguinte reflexão por parte dos teóricos: como explicar que a maior parte das teorias, fundamentadas sob um mecanismo simples e único (um único fator explicativo), tenham rapidamente mostrado seus limites no que diz respeito à explicação do desenvolvimento? A busca pelas explicações do desenvolvimento desigual ou do atraso econômico, de países, regiões ou territórios, deve ultrapassar os paradigmas econômicos e

buscar suas causas na interseção da economia institucional, da história e de outras ciências sociais.

O papel das instituições e a necessidade de uma abordagem mais sistêmica são aspectos cada vez mais reconhecidos. O processo de desenvolvimento econômico provoca transformações dinâmicas não apenas nos modos de produção e na tecnologia, mas também nas instituições sociais, políticas e econômicas. A questão não é mais a da escolha entre princípios alternativos e exclusivos de coordenação: o mercado ou o Estado. Reconhece-se que uma dosagem apropriada entre o Estado e o mercado é necessária à promoção do desenvolvimento.

Em matéria de teorias, assistimos hoje a uma convergência entre duas concepções que antes eram dicotômicas e se defrontaram por muito tempo na economia do desenvolvimento. Nem planificação autoritária nem generalização das vantagens do livre mercado: o que está em jogo, para os territórios, é encontrar uma forma híbrida entre intervenções públicas pontuais e satisfatórias (eficientes) e ajustamentos descentralizados que sejam o resultado das pressões competitivas, normais em tempos de globalização.

2.5.2 A abordagem institucionalista do desenvolvimento econômico local

As teorias tradicionais do crescimento inscrevem-se no plano Estado-mercado, supondo que estas sejam as duas formas privilegiadas de coordenação na economia. Para reconstruir uma teoria do desenvolvimento que leve em conta os ensinamentos da história econômica e a diversidade das configurações nacionais, devemos considerar as formas intermediárias de coordenação que desempenham um importante papel na evolução econômica e cuja esfera de ação se situa entre o Estado e o mercado. As formas intermediárias de coordenação representam todos os organismos e instituições locais cuja atuação tenha uma finalidade produtiva ou de regulação social num determinado território: o seu tecido empresarial, o poder público local e as representações da sociedade civil. A questão central para o desenvolvimento passa a ser como articular, junto a essas três instâncias intermediárias de coordenação, as duas formas que foram dominantes enquanto vigoraram as versões tradicionais da teoria do crescimento econômico.

A questão não é mais a de uma oposição dicotômica entre o Estado e o mercado, mas a da compatibilização de um conjunto de comportamentos que se inscrevem simultaneamente em várias esferas da sociedade e são regidos por lógicas distintas.

Os trabalhos da sociologia econômica mostram a importância dessas redes sociais para a estratégia e a inovação das firmas e, por extensão, para as formas de competitividade (STREECK, apud MULS, 2008).

Nenhuma forma de coordenação, tomada individualmente, é susceptível de suplantar qualquer uma das outras, qualquer que seja o setor, a época, o contexto social, político e/ou tecnológico.

O papel do Estado seria o de constituir uma ordem jurídica e econômica que sinalizasse para os demais agentes sociais a primazia de padrões de organização de relações sociais fundados em redes horizontais ou redes de parceria (ao invés de padrões de organização hierárquico-verticais, que estabelecem formas competitivas de interação social) e de modos democráticos de regulação de conflitos, ao invés de modos autocráticos de resolução dos mesmos. Essa ordem constitucional e jurídica, mas também econômica e social, definiria o quadro das restrições e das incitações a partir do qual se desenvolveriam os diversos arranjos institucionais (FRANCO, apud MULS, 2008).

As teorias do desenvolvimento incorporaram elementos institucionais que trazem para o seu campo de investigação a contribuição de outras áreas do saber. Ao considerar o desenvolvimento como fruto de interações sociais que repercutem no amadurecimento das instituições locais, a abordagem institucionalista incorpora elementos sociais e históricos que estão arraigados no território, presos aos costumes e à tradição de uma região. A economia do desenvolvimento tornou-se o terreno favorito das pesquisas institucionalistas sobre o funcionamento da economia, a partir do momento em que sua agenda de pesquisa privilegia os fatores institucionais situados numa esfera intermediária entre o Estado e o mercado.

2.5.3 A endogeneização das instituições e o conceito de capital social

Um número crescente de estudos empíricos parece nos indicar que países com dotações semelhantes de capital (físico, humano e financeiro) possuem diferentes taxas de crescimento (ver os Relatórios Social Capital Initiative, do Banco Mundial). Os fatores econômicos tradicionais não são mais considerados como fatores explicativos suficientes dos diversos ritmos de crescimento e tampouco dos diferentes graus de desenvolvimento alcançados pelos territórios e regiões.

Em suma, a integração de características que refletem a complexidade do mundo real parece ser, mais do que uma necessidade científica, uma urgência política.

Neste sentido, o trabalho de Putnam (1993) parece ter sido pioneiro ao incluir, na explicação das diferenças de desempenho econômico entre duas regiões da Itália, uma amostra da complexidade do mundo real pertencente ao campo das ciências políticas, que ele sintetizou sob o conceito de capital social.

Diferentemente de outros autores, Putnam (1993), fez uma mediação micro-macro-micro, ou seja, partindo-se de fundamentos comportamentais micro e analisando como este comportamento influencia o desempenho agregado e voltando deste nível agregado para o indivíduo, num mecanismo de retroalimentação que cria um círculo virtuoso entre comportamento social (normas, valores, hábitos políticos, etc.), desempenho macro (seja o bom desempenho político, econômico ou institucional), aumento do capital social de uma comunidade ou região para novamente retornar ao comprometimento dos agentes com as normas sociais e de comportamento preestabelecidas, por sua vez criando mais capital social. Esta mediação torna-se importante na medida em que a progressiva incorporação das instituições e do capital social na explicação do desenvolvimento econômico somente se justifica se tomados como variáveis agregadas e, portanto, em um nível de análise macroeconômico.

2.5.4 A reação autônoma

A internacionalização da economia produz uma modificação profunda nas estruturas espaciais dos territórios. A reação autônoma será mensurada pela capacidade dos atores que vivem neste território em desviar o movimento imposto pela pressão heterônoma e de redirecioná-lo positivamente para a criação consciente de valores adicionados (recursos específicos) localmente. Uma reação local autônoma se apresenta como uma dinâmica espontânea de desenvolvimento, um processo natural que surge sem ter sido necessariamente premeditado. Esta característica precede os meios de política econômica que podem eventualmente ser acionados para favorecer o início de um processo de reação autônoma ou a sua intensificação.

Conforme Pecqueur (apud MULS, 2008), a percepção da reação autônoma é feita quando deslocamos o foco da análise das funções macroeconômicas em direção às estratégias individuais e coletivas dos atores. Essas estratégias só passam a ter um sentido como reação autônoma quando podemos identificar sua convergência e sua coerência em torno de uma dinâmica de reação. Há, portanto, um jogo dialético permanente entre as restrições impostas pela heteronomia e as reações autônomas, cujo espaço de ação é o território. No entanto, esta

reação autônoma permaneceria em um alto nível de abstração se não pudéssemos apresentar as formas concretas pelas quais ela se manifesta, ou as modalidades pelas quais ela se exprime. As modalidades da reação autônoma aparecem como um denso sistema de trocas que se manifesta principalmente através de relações sociais de tipo rede e relações econômicas de tipo aparelho.

2.5.5 As redes como forma de manifestação da reação autônoma

A construção de redes que visam fortalecer as ligações entre as formas intermediárias de coordenação constitui-se na própria essência do desenvolvimento econômico local. Essas redes são a forma de expressão da reação autônoma que, se não liberta o território das restrições impostas pelas leis de funcionamento que lhes são exógenas, pelo menos coloca, para o território, a possibilidade de redirecioná-las ao seu favor. As redes são a expressão das formas de ajustamento entre as restrições extraterritoriais e as reações territoriais e nesse sentido a própria condição para o desenvolvimento local.

Limitaremos o nosso quadro analítico às relações que influem sobre a capacidade das empresas em produzir e vender, e chamaremos estas relações de redes com finalidade produtiva. A densidade destas redes é que vai indicar o potencial de uma trajetória endógena de desenvolvimento local. Os empreendedores mobilizam em seu entorno dois tipos de redes com finalidade produtiva.

Um primeiro tipo de rede de relações são as relações econômicas “de tipo aparelho”. Referem-se ao conjunto de instituições cujos objetivos são claramente definidos, realizando funções burocráticas e administrativas. São relações formais institucionalizadas que cumprem uma função administrativa, econômica ou jurídica de intermediação entre o ambiente institucional e o meio econômico. As relações econômicas do tipo aparelho são relações do empreendedor com organismos do sistema político-administrativo local, que têm por função a regulação política, econômica e cultural no nível descentralizado do território. Compreendem desde os organismos consultores (públicos e privados) até as estruturas de suporte (bancos, estabelecimentos financeiros e órgãos da administração pública) e fazem parte do quadro institucional de um município ou território.

Um segundo tipo, são as “relações sociais de tipo rede”, refere-se ao conjunto de relações pessoais e informais, são específicas de uma cultura local, representam estratégias territorializadas e constituem-se em relações de solidariedade que completam a rede institucional. O sistema de relações de tipo “rede” provém de uma arquitetura muito mais

flexível que não define fronteiras estáveis e não são organizadas tendo em vista a regulação. Neste tipo de rede, não há regras do jogo conscientemente estabelecidas visando à regulação do conjunto, as relações são informais e remetem a relações de territorialidade: são autônomas. Existem relações que não são destinadas a exercer qualquer tipo de regulação ou função reguladora. Certas informações e conhecimentos dificilmente são trocados ou têm um custo de transmissão muito elevado, mesmo com os recentes progressos nas tecnologias de informação. Os conhecimentos mais úteis continuam no domínio do tácito e são transferidos através de contatos pessoais. Firms próximas geograficamente tem mais chances de trocar entre si conhecimentos formais e informais. Tudo isto confirma a importância da proximidade geográfica entre os atores econômicos e incita a levar em consideração o peso das redes de conhecimento.

Por fim, a apreciação da dinâmica local de um território combina procedimentos e estratégias. As relações de tipo aparelho definem procedimentos que estruturam os respectivos papéis dos aparelhos através de funções macroeconômicas. As relações de tipo rede concretizam as estratégias de cada ator. Estas estratégias vem perturbar o papel regulador dos procedimentos exercidos pelos aparelhos.

2.5.6 Capital social e desenvolvimento econômico

O conceito de capital social, antiga idéia tocquevilliana que se referia à capacidade da sociedade em autorganizar-se e cujo uso estava restrito ao campo das ciências políticas, passa a ser apropriado pelos economistas quando estes começam a perceber que fatores extra-econômicos explicam melhor os diferentes níveis de desenvolvimento entre regiões ou nações inteiras do que os fatores estritamente econômicos.

O capital social é a base sobre a qual se instauram as formas de manifestação da reação autônoma, que por sua vez se expressam através da construção de redes. As formas assumidas pelo capital social em um determinado território são a síntese da reação deste território às forças heterônomas que sobre ele se impõem. A densidade de capital social em um território é medida pela quantidade de redes duráveis e coesas de relações econômicas, sociais e institucionais entre os atores locais, que por sua vez são institucionalizadas através das formas intermediárias de coordenação.

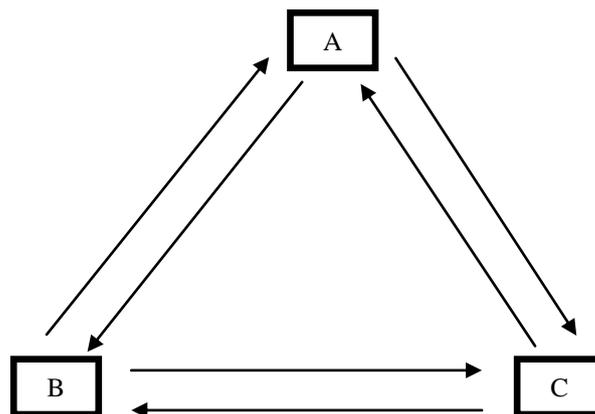
A densidade das redes que se estabelecem entre o poder público local, as firmas e a sociedade civil e, principalmente, a qualidade das redes entre essas formas intermediárias de

coordenação, é que nos dá uma medida do estoque de capital social existente em um determinado território.

Neste contexto, dois autores chamam a atenção no que se refere à tentativa de mensurar o capital social. Putnam (1993), através do índice de associativismo, e Coleman (1990, apud Muls, 2008), através de uma matriz de créditos e obrigações.

No entanto, devido às críticas à escola do associativismo e ao caráter circular do argumento putnamiano (Muls 2004, apud Muls, 2008), optou-se em dar ênfase à metodologia proposta por Coleman.

Partindo de um quadro de análise microeconômico, onde o capital social está na estrutura de relações pessoais e bilaterais, Coleman (1990, apud Muls, 2008) considera o estoque de capital social de um agente como o volume de obrigações que ele detém e que se espera sejam cumpridas por outros agentes, com os quais mantém uma relação de confiança. A forma de pagamento destas obrigações são as trocas sociais que se estabelecem entre os agentes e que perpassam a esfera puramente econômica. Uma relação entre A e B significa que A controla alguns eventos que são de interesse de B e que B controla alguns eventos que são de interesse de A. Se os eventos controlados por cada ator são vistos como promissórias (*credit slips*) detidas por este ator (que expressam obrigações por parte do outro), então a figura abaixo representada corresponde à primeira forma de capital social discutida por Coleman, qual seja, “obrigações e expectativas”.



Fonte: Economia, Brasília (DF), v.9, n.1, p.1-21, jan/abr 2008 (apud Muls, 2008)
Figura 2: Relações bilaterais de créditos e obrigações entre atores sociais

Se uma seta de A para B representa o interesse de B em eventos controlados por A (ou a dependência de B em relação a A), pode-se dizer que a figura acima representa um sistema de três atores com uma mútua e simétrica dependência entre eles (*full closure system*).

Cada ator controla a mesma proporção de eventos que são de interesse dos outros dois, e por isto podemos dizer que o poder de cada um será equivalente (simétrico). Se tirássemos as duas setas que estão na base do triângulo, de tal forma que B e C não tivessem mais nenhuma relação entre eles, mas ambos tivessem relações recíprocas (simétricas) com A, a situação poderia ser descrita dizendo que os débitos e os créditos de cada par de atores se anulam, mas A tem o dobro do volume de débitos e créditos que B e C. O que representa uma situação na qual A tem mais capital social disponível do que B ou C. O exemplo citado mostra que sempre que um ator for “o lado fraco de uma relação”, ele tentará desenvolver laços sociais capazes de reforçar a sua posição frente à sociedade (Coleman 1990, p. 313-319, apud Muls, 2008).

Considerando a metodologia utilizada por Coleman, sem, no entanto, prender-se ao seu quadro de análise microeconômico, ao invés de considerar relações bilaterais entre agentes individuais, pode-se ampliar a matriz de “créditos e obrigações” para todo o conjunto da sociedade, considerando as várias possibilidades de trocas sociais e econômicas entre suas instituições e substituindo A, B e C por Estado (poder público local), sociedade civil (comunidades, redes e associações) e firmas (mercado). Cada seta que, no esquema de Coleman, representa uma relação bilateral (entre dois agentes), passa a significar relações sociais entre instituições. Neste caso ter-se-ia o mesmo sistema de relações de troca, porém estendido ao conjunto de instituições que operam em um determinado território. (MULS, 2008)

Para Muls (2008), o mesmo sistema de relações entre os agentes A, B e C representado na Figura 1 pode ser replicado para as instituições e redes contidas nas (e entre as) três formas intermediárias de coordenação (poder público local, sociedade civil e tecido empresarial). As trocas sociais relevantes para a formação de capital social são aquelas que ocorrem no interior e entre estas três formas intermediárias de coordenação. Cada vértice do triângulo representa, ao mesmo tempo, uma forma de coordenação com arranjos institucionais próprios.

2.5.7 Conceito de governança e o papel das instituições locais

O conceito de governança vem ganhando crescente importância na literatura sobre desenvolvimento local na medida em que tem enfatizado a necessidade de se criar uma nova interface entre o poder público, o setor privado (notadamente as micro e pequenas empresas) e a sociedade civil, com o intuito de se promover não apenas o desenvolvimento, mas a sua

descentralização e melhor distribuição regional. Este conceito engloba o Estado em todas as suas dimensões e coloca em debate as suas relações com o setor privado e a sociedade civil.

Já as instituições locais são todos os organismos, associações, representações de classe, sindicatos e órgãos públicos que existem em um território e cujas ações são voltadas para a defesa e a promoção dos interesses de um determinado grupo social ou de uma parcela de sua população. Por exemplo, uma associação comercial e industrial irá defender os interesses do empresariado local, enquanto uma associação de moradores tem como objetivo representar a população de um determinado bairro ou distrito junto aos órgãos de representação e mesmo à câmara municipal. Obviamente, podem existir organismos que mesclam a existência de vários grupos de atores, como é o caso de algumas comissões municipais tripartites com representantes do poder público local, dos sindicatos, das associações de moradores e do empresariado local.

Entretanto, o universo das instituições locais não é constituído apenas por organismos e associações formais. Existe toda uma gama de relações e redes informais que também fazem parte do universo de instituições locais, podendo se constituir, inclusive, em formas latentes de capital social. Por exemplo, relações familiares e de vizinhança, relações de amizade e relações profissionais fazem parte da “ossatura” social de uma determinada localidade, pois trazem em seu bojo um conjunto de normas, crenças e valores sociais que são específicos àquela sociedade e, como tal, podem ser consideradas como instituições locais.

Essas redes e relações informais, que também fazem parte do universo das instituições locais, são muito mais difíceis de serem identificadas, diagnosticadas e mensuradas, sendo a sua operacionalização uma tarefa mais complexa. E isto se deve ao próprio fato delas serem informais e muitas vezes estarem baseadas em crenças, valores, hábitos e costumes que estão arraigados nos modos de ação de uma determinada sociedade, mas que são imperceptíveis para quem não as pratica ou não está imerso neste ambiente institucional informal. O fato destas características institucionais serem de difícil mensuração não justifica o seu isolamento e sua exclusão como fatores explicativos do desempenho econômico de uma sociedade.

Constituem-se, pode-se dizer, na parte mais invisível do capital social, tanto por se constituir em formas latentes deste capital como pelo fato de, muitas vezes, essas redes e relações informais tomarem corpo exatamente onde os mecanismos formais não penetram e as suas ações não alcançam.

Essas redes de relações informais, que Rodgers (1994) chamou de regras sociais informais (conjunto de normas e valores impregnados em uma determinada coletividade) e de

instituições informais (mecanismos implícitos, procedimentos ou modos de comportamento difusos e aceitos pelas partes concernidas), podem ser associadas como fazendo parte das instituições locais. Bourdieu (1980, 1986) torna explícita a vinculação dessas redes informais com as instituições locais, na medida em que ele chama de capital social “... o conjunto de recursos que está ligado à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas”. Bourdieu identifica as redes informais como sendo “... a estrutura social de referência sobre a qual o capital social é construído” e será sobre essa argamassa social que as instituições locais serão formadas e talhadas. Várias configurações são então possíveis num contexto em que as instituições (tanto formais quanto informais) contribuem para o desempenho econômico das regiões. Em primeiro lugar, uma situação na qual as instituições formais inexistem, ou existem em quantidade insuficiente dadas as demandas de uma localidade. Neste caso, trata-se de instituí-las ou de promovê-las. Em segundo lugar, uma situação na qual as instituições formais existem, mas não têm qualquer aderência com o contexto local, agindo como corpos burocráticos frios e distantes da realidade social e lidando com o território como se este fosse um produto da aplicação de funções econômicas. Neste caso, trata-se de redirecionar a atuação destes órgãos e instituições no sentido de sua maior imersão no contexto local, estabelecendo relações sinérgicas com os atores e redes locais. Em terceiro lugar, uma situação na qual as instituições formais estão presentes e as informais existem, mas estas não são ativas o suficiente para estabelecer uma relação sinérgica ou, dito de outra forma, o capital social presente nestas redes de relações informais encontra-se ainda numa forma latente que precisa ser promovida ou canalizada para formas superiores de participação cívica, que por sua vez tenha implicações econômicas e produtivas.

Para estas três situações, em que existe uma insuficiência na atuação das instituições, os programas de apoio podem suprir esta deficiência, seja promovendo a criação de instituições formais, seja promovendo a sua articulação com o contexto local ou finalmente transformando formas latentes de capital social em arranjos institucionais e organizacionais mais abrangentes e que tenham alguma finalidade econômica e produtiva. Esta seria, na essência, a função dos programas de apoio.

Os programas de apoio exercem a importante função de catalisar os anseios econômicos e sociais de um território, papel este que implica no conhecimento da infraestrutura econômica local, em trazer para “dentro” do programa os atores sociais relevantes para a dinamização da economia, articulando e mobilizando os diferentes atores e preparando-os para assumirem as metas do projeto que deu origem ao programa de apoio. Os programas de apoio podem contar com a colaboração de entidades públicas e privadas locais, organismos

mistos, associações e, enfim, todas as instituições que se fizerem presentes em um determinado território, mas devem ter um objetivo claro e as funções de cada membro participante devem estar bem definidas.

2.6 TERCEIRO SETOR

2.6.1 Conceito de terceiro setor

Para Albuquerque (2006), a expressão “terceiro setor” é uma tradução do termo em inglês *third sector*, que, nos Estados Unidos, é usado junto com outras expressões, como “organizações sem fins lucrativos” (*nonprofit organizations*) ou “setor voluntário” (*voluntary sector*).

Na Inglaterra, se utiliza a expressão “caridades” (*char-ities*), o que reflete a origem histórica medieval do termo e ressalta o aspecto de obrigação religiosa das primeiras ações comunitárias. O termo “filantropia” (*philantropy*) também aparece com certa frequência, sendo um conceito mais moderno e humanista da antiga caridade religiosa.

Na Europa continental predomina a expressão “organizações não-governamentais” (NGOs, ONGs em português). Sua origem remonta ao sistema de representações das Organizações das Nações Unidas, que denominava assim as organizações internacionais que, embora não representassem seus países, tinham atuação significativa para justificar sua presença oficial na ONU. Por extensão, com a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento estimulados pela ONU nas décadas de 1960 e 1970, cresceram na Europa Ocidental ONGs destinadas a promover projetos de desenvolvimento dos países de Terceiro Mundo. Assim, as ONGs européias estabeleceram parcerias em vários países, levando ao surgimento de ONGs também no hemisfério sul.

No Brasil e na América Latina, também se utiliza a expressão “sociedade civil”. Esse conceito tem origem no século XVIII. Na época, designava um plano intermediário entre o Estado e a natureza pré-social, e inicialmente incluía as organizações particulares que interagiam na sociedade – inclusive as empresas e seus negócios – limitadas pelos sistemas legais nacionais. A sociedade civil também pode ser entendida com um conjunto de associações e organizações livres, não pertencentes ao Estado e não econômicas que, entretanto, têm comunicação com o campo público e com os componentes sociais.

Atualmente, a expressão “organizações da sociedade civil” vem sendo utilizada como um conjunto de instituições que se distingue do Estado – embora promova direitos – e do mercado.

As organizações que compõem o denominado terceiro setor tem características comuns, que se manifestam tanto na retórica como em seus programas e projetos de atuação:

- Fazem contraponto às ações do governo: os bens e serviços públicos resultam da atuação do Estado e também da multiplicação de várias iniciativas particulares;
- Fazem contraponto às ações do mercado: abrem o campo dos interesses coletivos para a iniciativa individual;
- Dão maior dimensão aos elementos que as compõem: realçam o valor tanto político quanto econômico das ações voluntárias sem fins lucrativos; e
- Projetam uma visão integradora da vida pública: enfatizam a complementação entre as ações públicas e privadas.

O Manual sobre as instituições sem fins lucrativos no sistema de contas nacionais (*Handbook on nonprofit institutions of national accounts*), elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas em conjunto com a Universidade Johns Hopkins, adotou os seguintes critérios e características para definir as entidades que comporiam o terceiro setor:

- Deve estar organizadas formalmente, ou seja, com estrutura interna, com estabilidade relativa de objetivos formais, distinguindo sócios de não-sócios;
- São privadas, ou seja, separadas institucionalmente do governo;
- São auto-administradas ou capazes de administrar as próprias atividades;
- Não distribuem lucros a seus proprietários ou administradores; e
- Tem alto grau de participação cidadã ou do voluntariado, isto é, podem ser livremente constituída por qualquer grupo de pessoas, sendo a atividade da entidade livremente decidida por seus membros.

2.6.2 Origem

Pode-se dizer que as organizações sociais que hoje compõem o terceiro setor não são uma criação dos séculos XX e XXI. Na Europa, na América do Norte e mesmo na América

Latina, os movimentos associativos tiveram origem nos séculos XVI e XVII, inicialmente com caráter religioso ou político. As dissidências religiosas ocorridas na Europa propiciaram que o trabalho organizado socialmente estivesse intimamente relacionado com o trabalho religioso. Nesse período inicial, as organizações sociais também foram influenciadas pelos sistemas de governo e pelas políticas nacionais vigentes.

Essa situação variou pouco durante os séculos seguintes, mas a partir de 1800 surgem as associações patronais e os sindicatos de trabalhadores. Nesta época a relação da sociedade civil e o setor privado com os Estados e com o governo intensificou-se. Durante esse período, os movimentos associativos adotaram uma forma particular de atuação, em que a Igreja e o Estado determinavam os limites, os horizontes e as atividades da sociedade civil organizada. Assim, por seus vínculos com o Estado e a Igreja, as associações acabaram por adquirir características presentes nessas duas instituições: participação massiva e politizada e uma hierarquia centralizadora e controladora.

Cabe observar que as mudanças ocorridas na estrutura e no papel do Estado ao longo dos séculos XIX e XX terão grande influência no desenho das organizações sociais e na natureza da relação que estas estabelecem com o Estado e o governo. Assim, durante o apogeu do Estado Liberal há forte crença nas virtudes abstratas da lei e confiança nos instrumentos constitucionais, além disso, o individualismo da visão da burguesia ascendente se reflete no distanciamento entre o Estado e a sociedade.

A crise do Estado Liberal após a Primeira Guerra Mundial alterou essa situação: o pensamento liberal pressupõe um papel mais ativo do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) nos âmbitos econômicos, social e cultural, numa clara tentativa de reaproximação entre o Estado e a sociedade. Já o Estado Socialista apresenta-se como poder da classe trabalhadora em forte oposição ao individualismo.

Os temas e preocupações da sociedade civil e do setor privado foram ouvidos e incorporados às propostas de desenvolvimento e às políticas sociais, econômicas e ambientais. O grau e a amplitude dessa incorporação dependeram da natureza da relação entre este Estado e os outros atores, como se demonstrará a seguir:

A partir da Segunda Guerra Mundial, profundas mudanças políticas, sociais e econômicas geraram mudanças nos centros de poder, revolução nos sistemas de comunicação e aumento da produtividade agrícola e industrial. Essa nova situação também propiciou aumento da pobreza, da violência, de doenças, da poluição ambiental e de conflitos religiosos, étnicos, sociais e políticos. O mundo se viu diante de problemas locais, regionais e mundiais que dependiam da articulação de um amplo espectro de agentes sociais.

Nos anos 1970, sobretudo na América Latina, as organizações da sociedade civil surgiram com expressivo caráter político, atuando fortemente na redemocratização dos países, com ações voltadas para uma política social de desenvolvimento comunitário e para a execução de atividade de assistência e serviços nos campos de consumo, educação de base e saúde, entre outros.

Na década de 1980, a conjuntura latino-americana alterou-se significativamente. A maioria dos países restabeleceu um regime democrático, vivendo fortes crises econômicas e altos níveis inflacionários. Os governos passaram a adotar uma política neoliberal de desenvolvimento, o que agravou a situação de pobreza nos países do Terceiro Mundo. Paralelamente, ocorreu o crescimento do setor informal da economia e aumentou o descrédito do Banco Mundial e das instituições internacionais quanto ao destino dado pelos órgãos governamentais aos recursos alocados em programa de desenvolvimento social.

Em linhas gerais e tomando por base o estudo comparativo da Johns Hopkins University, o crescimento do terceiro setor ocorrido nos últimos anos se deve:

- a) À amplitude e gravidade do que se chamou “crise do Estado”;
- b) Ao aumento do número, da abrangência e das áreas de atuação das organizações do terceiro setor; e
- c) Ao “Consenso de Washington”.

Outros fatores macroeconômicos e sociais também influenciaram o crescimento do terceiro setor e sua importância em todo o mundo nos últimos anos:

- a) Terceira revolução industrial;
- b) Revolução das comunicações;
- c) Mudança da agenda de financiamento internacional;
- d) terceiro setor é maior em países desenvolvidos;
- e) Não existe mais o mito de que o terceiro setor nos Estados Unidos é maior que em outros países; e
- f) Os gastos do governo com questões sociais não refletem o tamanho do terceiro setor.

Para alguns pesquisadores, o terceiro setor permanece como o “continente perdido”, invisível para a maioria dos políticos, líderes empresariais, mídia e imprensa e para a grande maioria dos cidadãos.

Em sua origem, podemos dizer que instituições que hoje pertencem ao terceiro setor, criadas durante os três primeiros séculos no Brasil, existiram basicamente no espaço da Igreja Católica, permeadas portanto pelos valores da caridade cristã, a partir das características do catolicismo que se implantou no país, e de suas relações com o Estado.

Há também que se considerar a tradição de generosidade e de solidariedade fortemente baseada em valores assistencialistas e paternalistas existentes na sociedade brasileira. Nesse contexto, misturam-se o público e o privado, o confessional e o civil.

No período pós-colonial rompe-se a simbiose entre Igreja e Estado, cuja dependência vai consolidar-se com a proclamação da República e com a promulgação da Constituição liberal de 1891, que estabelece a liberdade de culto, proíbe subvenções governamentais aos templos e à educação religiosa, reconhece a legalidade apenas para casamentos civis e seculariza a educação.

No entanto, apenas em 1930, com Getúlio Vargas, pode-se dizer que o Estado assume para si a responsabilidade por uma ação mais eficiente na área social, como direitos, seguridade, etc.

Se, em termos históricos tivemos a Igreja Católica como o berço das ações assistenciais e filantrópicas no país, no que se refere ao reconhecimento e legitimação da área assistencial como campo de conhecimento e formação profissional, o berço foi, até recentemente, monopólio exclusivo, do serviço social.

Assim, diferentemente dos outros países da América Latina, em que existe o trabalhador social, que pode ser profissional em diversas áreas, no Brasil, por lei, apenas uma categoria profissional se dedicava, no passado recente, ao serviço social.

Com a formação setorizada, fragmentada e focada apenas no social, os aspectos administrativos e de gestão dessas instituições foram desconsiderados pelos profissionais da área social, revelando a profunda dicotomia existente entre o social e o administrativo, cuja fragilidade acarretou a herança histórica de instituições que não se sustentam, vivendo na dependência do Estado. Nesse contexto, a finalidade dessas instituições era focada apenas no atendimento das necessidades do seu público alvo, sendo as questões administrativas entendidas meramente como exigências burocráticas do setor público, assim, a concepção de que a diferença entre estes dois aspectos situa-se no mesmo campo da que diferencia o essencial e o acessório.

No seu processo de constituição, o terceiro setor emerge no âmbito da área administrativa e com a visão típica das escolas de administração de empresas, tendo como tema central e estruturante a gestão social.

Assim, acredita-se que a gestão é responsável pelo sucesso ou fracasso das instituições sociais filantrópicas, de que elas terão que, para sobreviver, adotar os mesmos mecanismos e instrumentos de gestão das empresas privadas, incutindo-se nesses gestores o mito de que tudo que é empresarial é bom, ou que o que é bom para a empresa privada é bom para as organizações do terceiro setor.

Hoje, o terceiro setor, aparece no âmbito das ciências da administração, tendo como ponto central a gestão, e operando segundo a lógica e a racionalidade do setor privado, que tem o lucro como objetivo.

Desse modo, o que deveria constituir um novo espaço, articulado pelo diálogo entre vários campos do conhecimento, como a psicologia, a antropologia, a comunicação e a sociologia, entre outros, corre o risco de se tornar polaridade entre diferentes concepções de administração. Tenta-se, por meio de conceitos como eficiência, eficácia, qualidade e produtividade, dar conta de um universo complexo que não se limita ao aspecto empresarial da organização.

Trata-se de organizações de natureza privada e finalidade pública, portanto sem finalidade de lucro, cujas ações estão voltadas para questões como cidadania, emancipação, autonomia e direitos da população em geral, e dos excluídos preferencialmente.

Há uma outra tendência que não reconhece a exclusividade dessas áreas, e afirma que nem todo o terceiro setor é público. Para Franco (2002), o reconhecimento do papel estratégico do terceiro setor exige uma nova conceituação e um novo esquema classificatório, que revelem de maneira positiva a lógica de funcionamento e a racionalidade comum do conjunto dos entes e dos processos que o compõem, bem como suas diferenças intrínsecas.

Para Voltolini (2004), o terceiro setor é heterogêneo e complexo. Parece não haver a possibilidade de definirmos um sistema único de gestão para o setor como um todo. Uma fundação ou um instituto da área de responsabilidade social de grandes corporações dificilmente poderiam ou deveriam ser administrados da mesma forma que uma instituição social filantrópica de pequeno porte, dado que são instituições em sua composição, porte, organização, finalidade e forma de funcionamento.

2.6.3 Instituições do terceiro setor

O terceiro setor caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos. Alguns teóricos da Reforma do Estado, sem descartar a expressão terceiro setor, incluem tais entidades entre as públicas não estatais; entende-se que são públicas, porque prestam atividade de interesse público; e não estatais, porque não integram a Administração Pública, seja direta ou indireta. Daí as instituições integrantes deste terceiro setor denominaram-se originalmente de Organizações Não Governamentais (ONGs). Hoje, não só as ONGs integram o terceiro setor. Outras instituições vêm sendo criadas para desempenhar este mesmo papel, diferindo nas formas de constituição para atender a determinados requisitos impostos por lei e que variam de um caso para outro. Exatamente por atuarem ao lado do Estado, recebem a denominação de entidades paraestatais; nessa expressão podem ser incluídas todas as entidades integrantes do terceiro setor, o que abrange (atualmente no Brasil) as declaradas de utilidade pública, as que recebem certificado de fins filantrópicos, os serviços autônomos (SESI, SESC, SENAI), as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Em todas essas entidades estão presentes os mesmos traços: são entidades privadas, no sentido de que são instituídas por particulares; desempenham serviços não exclusivos do Estado, porém podendo ser em colaboração com ele; recebem algum tipo de incentivo do poder público; por essa razão, sujeitam-se a controle pela Administração Pública e pelo Tribunal de Contas. Integram o terceiro setor, porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública.

Modernamente, o Estado busca reduzir o seu tamanho. Para tanto, algumas atividades, consideradas não exclusivas, estão sendo progressivamente transferidas para a iniciativa privada. No Brasil esta tendência já é uma realidade. Aqui, além dos Serviços Sociais Autônomos (SESI, SESC, SENAI, SENAC) estão sendo criadas outras entidades para desempenhar este papel, tais como entidades de apoio (fundações, associações e cooperativas), as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público.

No caso dos serviços autônomos, tais entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado), exatamente por isso, são incentivadas pelo poder público. As entidades de apoio são as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por servidores públicos, porém em nome próprio, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, para a

prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio de convênio. Normalmente, por meio deste convênio, é prevista, em benefício dessas entidades, a utilização de bens públicos (móveis e imóveis) e de servidores públicos. Elas atuam mais comumente junto a hospitais públicos e a universidades públicas. As organizações sociais constituem novo tipo de entidade disciplinada, no âmbito federal, pela Lei nº 9.637/1998. São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão. Elas podem atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Seu órgão de deliberação superior tem que ter representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral.

As OSCIPs são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização do Poder Público mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria. Como se verifica, o conceito é muito semelhante ao da organização social, entretanto, estas, as OSCIPs, se comparada com aquelas (OSs), estão mais bem estruturadas e impõem requisitos mais rígidos para a obtenção de qualificação.

As OSCIPs possuem as seguintes características principais:

- a) Criadas por particulares devem habilitar-se perante o Ministério da Justiça;
- b) Devem atuar em áreas específicas tais como: assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação ou da saúde; promoção da saúde alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, etc.; e
- c) A entidade poderá perder a qualificação a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo.

Embora haja muitos pontos comuns entre as OSs e as OSCIPs, é evidente que o objetivo visado pelo Governo é bem diverso nos dois casos; nas Organizações Sociais, o intuito evidente é o de que elas assumam determinadas atividades hoje desempenhadas, como serviços públicos, por entidades da Administração Pública, resultando na extinção destas

últimas. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público constituem-se em real atividade de fomento, ou seja, de incentivo à iniciativa privada de interesse público. O Estado não está abrindo mão de serviço público (tal como ocorre na OS) para transferi-lo à iniciativa privada, mas fazendo parceria, ajudando, cooperando com entidades privadas que, observados os requisitos legais, se disponham a exercer as atividades indicadas no artigo 3º, por se tratar de atividades que, mesmo sem a natureza de serviços públicos, atendem a necessidades coletivas.

2.7 GESTÃO DE REDES

Um fenômeno recente, cada vez mais frequentemente observado, é a existência de redes, ou estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada. Nesse contexto, destaca-se novos formatos organizacionais, tais como: as alianças, parcerias e relações entre organizações.

Este fenômeno apresenta-se igualmente em diferentes campos gerenciais, manifestando-se na existência de redes empresariais, redes de políticas, redes de movimentos sociais, redes de apoio sócio-psicológico, etc.

Apesar da diversidade de objetivos, de instituições, atores e recursos envolvidos, em todos os casos existem elementos comuns, representados pelos desafios de estabelecer modalidades gerenciais capazes de viabilizar os objetivos pretendidos e preservar a existência da estrutura reticular.

A proliferação de redes de gestão é explicada por uma multiplicidade de fatores que incidem, simultaneamente, fazendo surgir uma nova realidade administrativa. A globalização econômica alterou os processos produtivos e administrativos em direção à maior flexibilização, integração e interdependência.

Por outro lado, as transformações recentes no papel do estado e em suas relações com a sociedade, impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais.

No caso da América Latina, estes fatores são concomitantes ao processo de democratização, que alterou o tecido social, com a proliferação de inúmeras organizações sociais e o desenvolvimento de uma nova consciência cidadã, que reivindica maior participação nos processos de gestão das políticas públicas.

A existência de redes é fruto de outro tipo de fatores identificados com a complexidade dos processos administrativos em um meio ambiente cuja dinâmica impossibilita qualquer ator isolado de controlar os processos e a velocidade das mudanças.

Sem dúvida, a possibilidade de estabelecimento de redes de gestão está condicionada pelo desenvolvimento tecnológico das comunicações, permitindo interações virtuais em tempo real.

Todos estes fatores têm contribuído para gerar a proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual incidem fortemente. Neste sentido, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.

No entanto, a gestão de redes, está longe de ser algo simples, o que tem implicado, muitas vezes, no fracasso de programas e projetos sociais, apesar das boas intenções dos atores envolvidos.

A criação e manutenção da estrutura de redes impõe desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas.

2.7.1 Conceitos e definições de redes

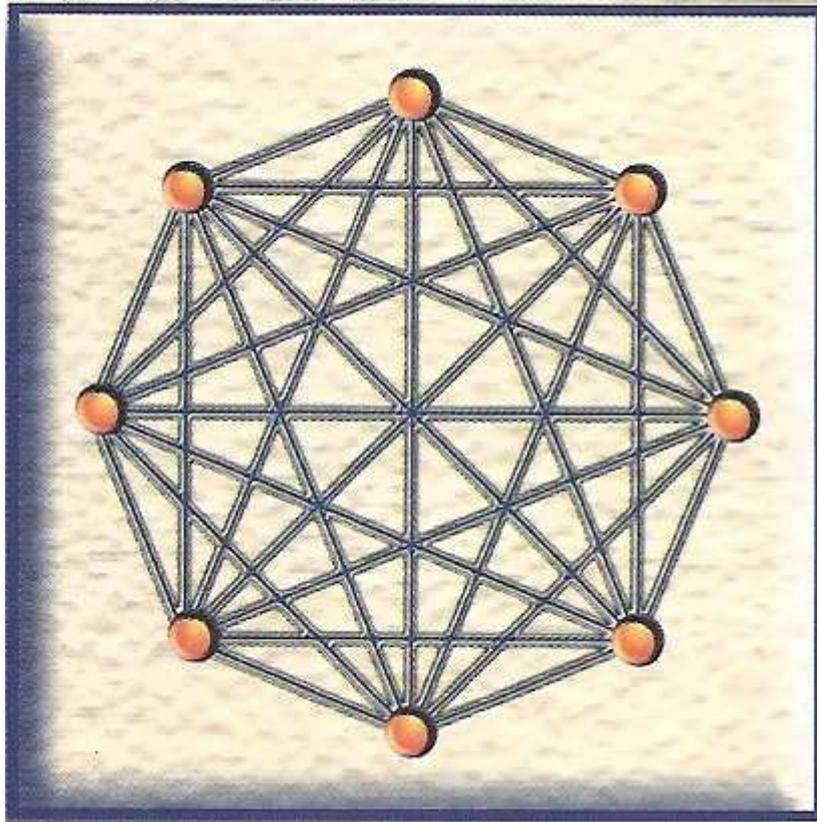
Considerando a literatura, pode-se encontrar distintas definições de rede, cuja variedade parece refletir as posições adotadas e o ângulo privilegiado de análise dos diferentes estudiosos em face dos processos históricos.

A seguir, alguns exemplos:

- “o termo rede, em sua multiplicidade, nos remete tanto a uma dimensão conceitual como a uma vertente instrumental”. Rede é uma proposta de ação, “um modo espontâneo de organização em oposição a uma dimensão formal e instituída” (JUNQUEIRA, 1998, p. 96, apud MINHOTO e MARTINS, 2001);

- “uma rede, por definição, não tem centro, mas apenas nós de diferentes dimensões e relações internodais que são frequentemente assimétricas. Entretanto, em última instância, todos os nós são necessários para a existência da rede” (Castells, 1998, p. 11, apud MINHOTO e MARTINS, 2001);
- “a noção de rede propõe um esquema de interpretação das relações entre o Estado e a sociedade que acentua o caráter horizontal e não hierárquico dessas relações, o caráter relativamente informal das trocas que se dão entre os atores da rede, a ausência de fechamento que autoriza a multiplicação das trocas periféricas e a combinação de recursos técnicos (articulados aos saberes dos atores) e de recursos políticos (articulados à posição dos atores no sistema político)” (Muller e Surel, 1998, p. 91, apud MINHOTO e MARTINS, 2001);
- “a noção de que o conjunto das complexas relações num sistema social possa ser representado por uma rede ou diagrama tem uma longa história. Na maior parte das vezes em que o termo rede apareceu na literatura ele foi empregado de maneira metafórica. Outras vezes, a noção de rede foi usada próxima à idéia de grafo, isto é, um conjunto finito de pontos interligados total ou parcialmente por relações, representando fluxos que podem ter valores numéricos ou qualitativos associados a eles. Nesse caso, o interesse esteve centrado não nos atributos das pessoas da rede, mas nas características das ligações de relacionamento entre elas, como meio de explicação de seu comportamento. Este conceito de rede é semelhante ao de um sociograma” (Gonçalves, 1990, p. 21, apud MINHOTO e MARTINS, 2001).

Para Fischer e Melo (apud Dias, 2010), a palavra rede deriva do latim “*rete*”, que significa entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames, com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido. E mais, as redes são um tipo de textura, com conotação substantiva, supondo permanente movimento, entrelaçamento e tensões entre estabilidade e mudança.



Fonte: Fleury e Ouverney (2007) (apud Augustinis, 2011)

Figura 3: Redes

Destaca-se que as redes podem ser entendidas como conexão e articulação de atores em busca de objetivos comuns. Em regra, as redes não têm hierarquia. São estruturas democráticas de participação e aprendizagem.

Segundo Meuleman (apud Augustinis, 2011), desde a Segunda Grande Guerra os sistemas de administração pública mudaram de modo significativo. O estilo hierárquico de governar, baseado na autoridade e hegemônico dos anos 50 aos 70, foi parcialmente substituído por mecanismos de mercado a partir dos anos 80. Na década de 90, surgiu um novo estilo de administração pública, baseado em redes cuja base está na cooperação e na confiança.

Acredita-se que, apesar de os três estilos poderem coexistir, em virtude da lógica interna de cada modelo, pode-se dizer que haverá conflitos. As características mais marcantes do estilo hierárquico são o foco na autoridade, o fato de os atores serem considerados sujeitos e as relações entre estes sujeitos serem de dependência. Já no estilo baseado no mercado, a principal preocupação são os preços, os gastos. Neste estilo os atores são vistos como clientes e a relação entre os administradores públicos e seus clientes é de independência. No estilo

baseado em redes, o princípio central é a confiança. Os atores são vistos como parceiros e as relações são de interdependência. Estas características estão apresentadas na tabela 1.

Tabela 1 – Características de três estilos de administração pública

Estilos	Características		
	Princípios centrais	Atores vistos como...	Tipos de relações
Hierarquia	Autoridade	Sujeitos	Dependência
Mercado	Preço	Clientes	Independência
Redes	Confiança	Parceiros	Interdepe

Fonte: Baseado em Meuleman (2008) (apud, Augustinis, 2011)

A gestão em redes é, portanto, uma forma de gestão alternativa e não uma forma intermediária entre a hierarquia e o mercado. Isso porque a base ontológica da noção de redes fundamenta-se na cooperação (solidariedade), na ajuda mútua e não na competitividade, como no sistema de mercado, ou na autoridade, como no sistema hierárquico. Acredita-se que as redes significam um modo distinto de se refletir sobre gestão.

Destaca-se que historicamente, governos vêm colaborando amplamente com empresas privadas, associações e organizações filantrópicas para cumprir os fins públicos e prestar serviços.

De acordo com Kotler e Lee (apud Dias, 2010), as tendências de parcerias estratégicas entre as agências do setor público e privado, bem como com organizações sem fins lucrativos, não são fáceis de mensurar. Contudo, de acordo com quadro 1 a seguir, todos os parceiros podem ganhar – de acordo com o que oferecem – o que se constitui em condição essencial para que essas trocas ocorram e sejam sustentáveis ao longo do tempo.

PARCEIROS	OFERECER À PARCERIA	OBTER DA PARCERIA
Setor privado	<ul style="list-style-type: none"> • Dinheiro • Prestação gratuita de serviços • Produtos • Acesso a canais de distribuição • Acesso a clientes • Aumento de visibilidade para as comunicações • Apoio • Voluntários 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidade técnica • Aumento pela preferência da marca • Aumento de vendas • Benevolência da comunidade • Impacto social • Aumento de atrativos, retenção e satisfação de funcionários
Setor sem fins lucrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidade técnica • Talento • Novas redes locais • Voluntários • Credibilidade • Acesso a canais de distribuição • Apoio 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de recursos • Aumento de visibilidade • Habilidade técnica • Novas redes nacionais e contatos com agências públicas • Apoio para a missão e as metas da agência
Outras agências públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Influência • Acesso a mercados-alvo • Habilidade técnica • Acesso a canais de distribuição 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio para a missão e as metas da agência • Aumento de recursos • Aumento de visibilidade • Habilidade técnica

Fonte: KOTLER, Philip; LEE, Nancy, 2008, p.237 (apud Dias, 2010)

Quadro 1: O que os parceiros oferecem e o que obtêm a partir de parcerias com as agências públicas

Para Fleury e Ouverney (apud, Augustinis, 2011), é possível que haja uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na implementação de uma política, e, apenas por meio das redes de políticas, pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas.

Salienta-se que se na perspectiva societária privilegia-se a visão das redes como processos mobilizatórios que geram conexões solidárias, na perspectiva que privilegia a gestão das redes intergovernamentais e interorganizacionais, reconhece-se que a complexificação do sistema intergovernamental significou um aumento das inter-relações em todos os níveis de governo e da sociedade, alterando o modelo de gestão das políticas públicas.

As redes intergovernamentais e interorganizacionais são vistas como estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organização ou partes, onde uma unidade não é meramente o subordinado formal da outra em um amplo arranjo hierárquico, não importando se estas estruturas de colaboração envolvem organizações não lucrativas ou vínculos com empresas lucrativas.

A proliferação de relações entre o governo e o chamado terceiro setor, na execução de políticas públicas pode ser considerada como uma mudança crucial nas formas de ação governamental, colocando desafios em relação à *accountability*, gestão e coordenação das atividades governamentais. O novo padrão extensivo de governo em associação com instituições não-lucrativas responde tanto às demandas democráticas quanto às necessidades de corte no gasto público, mas impõe novos desafios à gestão pública.

2.7.2 Redes em administração pública

A emergência do conceito de redes no contexto da administração pública atual, cuja intensificação se deu nos anos 90, veio revelar as deficiências de uma série de abordagens teóricas tradicionais que, aplicadas às diversas dimensões de atuação do Estado, buscavam inferir e explicar padrões de comportamento dos atores envolvidos. Na medida em que tais paradigmas não mais ofereciam explicações convincentes diante de novos padrões de organização marcados pela crescente fragmentação e interdependência dos formatos organizacionais e interrelacionais, o conceito de redes se mostrava como a abordagem mais promissora, justamente por fornecer as bases teóricas mais apropriadas à descrição e análise desses novos elementos.

Assim, de acordo com Fleury e Ouverney (apud Augustinis, 2011), a literatura atual de administração pública mostra a emergência de um novo paradigma de gestão pública, baseado na concepção de redes como resposta aos processos de transformação de estrutura do Estado e de suas relações com a sociedade civil.

A intensificação da relação de confiança em parcerias, sua filosofia de alavancar organizações não-governamentais para aumentar o valor público e as várias e inovadoras relações de negócios são todas marcas dessa mudança de paradigma. Alguns chamam essa evolução de governar em rede.

Segundo Goldsmith e Eggers (apud Augustinis, 2011) pode-se usar o termo redes, na administração pública, como referência às iniciativas empreendidas pelo governo para alcançar fins públicos, com metas de desempenho mensuráveis, responsabilidades atribuídas a cada parceiro e um fluxo de informações estruturado. O objetivo final desses esforços é produzir o máximo possível em termos de valor público, mais do que a soma do que cada ator solitário poderia realizar sem cooperação.

As redes em administração pública leva-nos a refletir sobre suas características, suas vantagens e desvantagens, assim como sobre os problemas específicos envolvidos na sua gestão.

Para Fleury e Ouverney (apud Augustinis, 2011), em geral, são consideradas vantajosas as seguintes características:

- a pluralidade de atores envolvidos nas redes possibilita maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre o problema em questão;
- graças à capilaridade das redes, a definição de prioridades se dá de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos problemas;
- como as redes envolvem simultaneamente governo e organizações
- não-governamentais, pode-se contar com uma presença pública sem ter de criar uma estrutura burocrática;
- dada a flexibilidade inerente à sua dinâmica, as redes podem desenvolver uma gestão adaptativa que esteja conectada a uma realidade social volátil, articulando as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, e adotando o monitoramento como instrumento de gestão, e não de controle; e
- por se tratar de uma estrutura horizontalizada, em que os participantes preservam sua autonomia, os objetivos e estratégias estabelecidos pela rede são fruto dos consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que acarreta maior compromisso e responsabilidade com as metas compartilhadas, bem como maior sustentabilidade.

Já para Goldsmith e Eggers (apud Augustinis, 2011), as vantagens do modelo em rede são:

- especialização – as redes liberam as empresas para que se concentrem em sua missão principal e explorem a expertise dos melhores prestadores disponíveis;
- inovação – os vencedores do prêmio Harvard para Inovações no Governo Americano são, muitas vezes, programas que utilizam modelos em rede, pois a inovação frequentemente enfrenta obstáculos maiores em uma organização hierárquica – particularmente em uma burocracia governamental – do que dentro

de redes, porque a gama de restrições internas horizontais tende a inibir a interação necessária para que se desenvolvam boas idéias;

- velocidade e flexibilidade – a flexibilidade aumenta a velocidade de resposta do governo. Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis tendem a reagir lentamente a novas situações. A rigidez do pessoal governamental e dos sistemas de compras dificultam mobilizações rápidas e mudanças de direção quando as circunstâncias os justificam. As redes, ao contrário, tendem a ser mais hábeis e flexíveis do que as hierarquias; e
- alcance crescente – há a necessidade de aumentar o alcance das redes em governos inovadores, porque, às vezes, a busca é por recursos financeiros, e a necessidade de capital privado – ou de verbas governamentais – atrai outros parceiros potenciais e seus recursos. Pode ocorrer também que um funcionário governamental tenha uma idéia que exija talentos de gestão especializados, não disponíveis sem o envolvimento de parceiros. É dizer, a ampliação das redes contribui a enfrentar obstáculos.

De acordo com Fleury e Ouverney (apud Augustinis, 2011), é notório os benefícios das redes interorganizacionais na administração pública. Porém, certas características das redes limitam sua eficácia ou criam dificuldades para sua gestão, pois:

- por envolverem numerosos participantes governamentais e privados, a redes de políticas tornam problemática a prestação de contas (*accountability*) em relação ao uso dos recursos públicos;
- processo de negociação e geração de consensos pode ser demasiado lento, retardando a solução de problemas que requerem ação imediata;
- as metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos, já que as responsabilidades são muito diluídas;
- a dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou mesmo comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais;
- os critérios para participação na rede não são explícitos nem universais, o que pode levar à marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, ficando assim a política nas mãos somente de uma elite; e

- as dificuldades de controle e coordenação das interdependências tendem a gerar problemas na gestão das redes.

Goldsmith e Eggers (apud Augustinis, 2011) acrescentam ao que os desafios para o modelo em rede são:

- congruência de meta – conseguir alinhar metas no setor público não é tarefa simples. Redes de governo podem-se formar para prestar um tipo de serviço cujos resultados muitas vezes não são claros, são difíceis de medir e podem levar anos até se concretizarem; além disso, as redes podem reunir atores cujas metas se sobrepõem, ao mesmo tempo em que diferem. Apesar de o governo necessitar de que seus contratos prestem contas, a própria complexidade do problema que requer a solução em rede muitas vezes dificulta o processo de *accountability*;
- supervisão distorcida – muitos governos erroneamente percebem as parcerias públicas-privadas e a terceirização como uma maneira de diminuir a “dor de cabeça” de administrar um serviço e deixam de realizar uma supervisão adequada;
- colapso na comunicação – os canais informais de comunicação interna muitas vezes são prejudicados em uma abordagem de rede, na qual a difusão e a descentralização podem criar dificuldades de comunicação;
- coordenação fragmentada – um governo em rede normalmente envolve coordenação entre múltiplos níveis de governo, organizações sem fins lucrativos e empresas privadas. Cada uma delas tem seu próprio público-alvo e quando a complexidade é alta e as responsabilidades não são claramente definidas, problemas de coordenação podem minar a rede;
- déficit de dados e maus parâmetros – a escassez de dados precisos pode provocar o fracasso da prestação de serviço em rede, fato que pode ocorrer mesmo com a simples terceirização;
- falta de capacidade – uma boa capacidade de formar redes demanda participação de indivíduos com ampla experiência e com habilidade para perceber como diferentes parceiros produzem diferentes resultados;
- estabilidade no relacionamento – o governo tem a vantagem da estabilidade. Quando uma rede é proposta – em especial quando o governo faz um contrato de

gestão da rede com um terceiro – surgem, em grande parte das situações, preocupações relacionadas ao que irá acontecer quando o contrato expirar. Essa incerteza alimenta a aversão a assumir riscos e certa desconfiança entre parceiros.

De acordo com os estudos sobre redes em administração pública, nos contextos formados por atores e organizações com autonomia decisória somente é possível dar respostas eficazes e eficientes aos problemas complexos de política pública quando esses atores e organizações se associam num padrão de interdependência de recursos em rede. Assim, somente quando a interdependência existente adquire certo grau de aprofundamento, mediante a constituição de uma institucionalidade coletiva com bases organizacionais legitimamente definidas, é que se podem desenvolver as potencialidades da estrutura reticular, tais como velocidade de aprendizagem, ganhos de escala, maior capacidade de inovação, rapidez de mobilização, variedade de combinação de recursos etc.

2.7.3 Redes e políticas públicas sob a ótica da gestão social

Para Fleury e Ouverney (apud Augustinis, 2011), a proliferação de redes de gestão é explicada por uma variedade de variáveis que atuam de forma sinérgica, conformando uma nova realidade administrativa. Por um lado, a globalização econômica alterou os processos produtivos e administrativos, no sentido de maior flexibilização, integração e interdependência. Por outro, as atuais transformações no papel do Estado e em suas relações com a sociedade impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e de modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais.

Dessa forma, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos e os problemas, complexos; onde existem múltiplos atores envolvidos; onde há interação de agentes públicos e privados, centrais e locais, bem como uma progressiva procura por benefícios e por participação cidadã, ou seja, por uma intensa participação social.

Nesse sentido, deve-se, reconhecer e enaltecer aqueles que promoveram uma gestão pública com características singulares – a gestão social. Ademais, reconhecer também que, apesar das reformas e modernizações, das reformas do Estado, dos inúmeros seminários e treinamentos sobre o tema, da criatividade das nomenclaturas a questão central continua de

pé, isto é, as prestações do Estado não ocorrem na quantidade e qualidade que permitiriam atender as inúmeras carências suportadas por grande parte da população do país

Para Farah (apud Dias, 2010), de um modelo centralizado e “monopolizado” por agências estatais federais, passa-se a uma situação mais flexível em que uma multiplicidade de atores integra o processo decisório e a implementação por meio dos mais variados mecanismos. Tais mudanças assinalam a emergência de novos arranjos institucionais na promoção de políticas públicas e na gestão pública subnacional.

Dentre os novos arranjos, destacam-se as “redes”. Conforme Farah, algumas iniciativas implementadas pelas esferas locais de governo configuram verdadeiras redes de atores e de entidades, mobilizados em torno de um ou mais problemas de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado, seja por limites financeiros, seja pelo maior grau de imersão no problema que uma ação coordenada permite.

A articulação em rede constitui, por si só, uma inovação em relação ao modelo centrado em uma única agência estatal, assim como em relação ao processo que excluía a sociedade civil das decisões.

Zapata, Amorim e Arns (apud Dias, 2010) relatam que, as redes, nos anos mais recentes, têm aparecido como uma estrutura de organização alternativa, especialmente para organizações do terceiro setor. Muitas ações de movimentos sociais e organizações do terceiro setor que têm alcançado êxito resultaram de iniciativas em rede.

Assim, Fleury e Ouverney (apud Augustinis, 2011) destacam que a formação das estruturas policêntricas que configuram uma nova esfera pública plural resulta de um deslocamento não só do nível central de governo para o local, mas também do Estado para a sociedade. Processos de descentralização e o adensamento da sociedade civil encaminham-se para modos inovadores de gestão compartilhada das políticas públicas.

Segundo Paula (apud Dias, 2010), a vertente societal ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento, mas tende a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo o que entendemos por privação e bem-estar, além de reformular as práticas e políticas que conduzem a isso. Dessa maneira, o desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos através do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã.

Assim, busca-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público.

Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura nutrir-se de diferentes canais de participação e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal.

Com novos formatos institucionais, as políticas públicas formuladas não são inseridas na sociedade de maneira unilateral, pois busca-se saber o que as comunidades estão realmente precisando para, assim, adaptar o produto ou investimento financeiro em projetos que são construídos de forma participativa.

Então, segundo Fleury e Ouverney (apud Augustinis, 2011), se na perspectiva societária prevalece a noção de redes como processos mobilizadores que geram conexões solidárias, na perspectiva que enfatiza a gestão das redes intergovernamentais e interorganizacionais entende-se que a maior complexidade do sistema intergovernamental significou um aumento das inter-relações em todos os níveis de governo e da sociedade, alterando o modelo de gestão das políticas públicas.

Diante do exposto, evidencia-se que deve-se incorporar a lógica social à lógica estatal. O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor da ordem pública, não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas pauta-se pelas necessidades dos seus cidadãos. Por fim, acredita-se que um aparelho institucional adaptado à nova dinâmica social tem por finalidade revigorar o processo democrático e aumentar a inclusão social.

2.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Abordou-se neste capítulo considerações sobre o desenvolvimento econômico, sobretudo o papel do PIB, uma vez que pode expressar o bem-estar econômico do indivíduo médio.

Frisou-se ainda a idéia de desenvolvimento sustentável bem como discorreu a respeito do desenvolvimento local, destacando que o desenvolvimento econômico baseado na elaboração de uma estratégia territorial de reação autônoma deve contar com a participação de todas as representações institucionais envolvidas (poder público local, empresas e sociedade civil).

Em seguida, abordou-se o terceiro setor, que atualmente tem como ponto central a gestão, e opera segundo a lógica e a racionalidade do setor privado, que tem o lucro como objetivo, cujas ações estão voltadas para questões como cidadania, emancipação, autonomia e direitos da população em geral, e dos excluídos preferencialmente.

Tratou-se também da gestão de redes, em especial, sob a ótica da gestão social, e evidenciou que a proliferação de redes pode ser explicada por uma série de fatores interligados, destacando-se o processo de globalização econômica – que implicou em maior flexibilização, integração e interdependência – e o fato de que as atuais transformações no papel do Estado e em suas relações com a sociedade impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e de modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais.

Ademais, relatou-se que as redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais e, permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil quanto do Estado. Assim, a gestão em redes no campo das políticas públicas, baseada em valores como a cooperação, o espírito democrático e a valorização do interesse público, pode gerar bons resultados à sociedade.

3 REDE PARCERIA SOCIAL: UM EXEMPLO DE GESTÃO DE REDES

As organizações sociais assumem a gestão de serviços tradicionalmente executados pelo Estado. Envolvem o trabalho voluntário, a mobilização das comunidades e a participação de parceiros públicos e privados.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul criou a sua RPS. É uma teia de relações voluntárias entre empresas, que escolhem focos de atuação e financiam organizações especializadas, as quais, por sua vez, selecionam entidades comunitárias para trabalhar em todas as regiões do Estado. A Rede representa um processo de profissionalização do terceiro setor no Rio Grande do Sul. Ela institui, no âmbito da Lei da Solidariedade, a noção da seleção por editais públicos, em projetos previamente aprovados pelo Conselho Estadual da Assistência Social. Editais são abertos, todos podem participar, e a divulgação ocorre essencialmente pela internet, facilitando o acesso de toda e qualquer organização em qualquer município do Estado. Os critérios de escolha são técnicos. A entidade é selecionada e, juntamente com o recurso, recebe um curso de qualificação para a gestão.

Os projetos são avaliados. A Rede criou uma metodologia de avaliação. Trata-se do Índice de Efetividade. A principal variável que compõe esse índice é a efetividade no cumprimento das metas previamente estabelecidas em cada projeto. Mensuram-se igualmente os impactos econômicos na geração do PIB, de empregos e carga tributária.

Para a RPS, o mais importante é a criação de uma possibilidade mais complexa e efetiva de exercício da responsabilidade social por parte das empresas. As empresas parceiras estão ajudando na formação de um tipo de capital essencial para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul: o capital social. É uma idéia que dá resultados.

Contudo, apesar do caráter social, este trabalho visa demonstrar que a Rede Parceria Social gera impactos econômicos, ou seja, aumenta o PIB da região e melhora os indicadores econômicos e sociais, que por sua vez favorece a qualidade de vida da população.

Este capítulo tem a pretensão de apresentar o funcionamento da RPS adotada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como seus resultados e impactos na economia do referido Estado, com o objetivo de induzir outras unidades da federação a adotar ferramenta semelhante, em especial, o Estado de Roraima, ao tempo em que demonstra que a adoção de políticas públicas mediante ferramentas modernas, como a RPS, também são eficientes e relevantes para a economia e o bem-estar da sociedade.

3.1 O NOVO PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A partir de meados da década de 80, o Brasil deu-se conta de um fenômeno que já estava consolidado na maioria dos países desenvolvidos. A esse fenômeno, o estudioso norte-americano Lester Salamon, responsável pelo Centro para Estudos da Sociedade Civil, da Johns Hopkins University, chamou de ‘revolução associativa global’. O resultado é um Terceiro Setor global: “uma imponente rede de organizações privadas autônomas, não voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, atendendo a propósitos públicos, embora localizada à margem do aparelho formal do Estado. A proliferação desses grupos pode alterar permanentemente a relação entre os Estados e seus cidadãos, com impacto muito maior do que os resultados dos serviços para os quais foram criados”. (A emergência do Terceiro Setor – uma Revolução Associativa Global, paper de 1997, apud Revista Rede Parceria Social, 2009).

No Brasil, o potencial do terceiro setor começa a ser reconhecido. A maioria das iniciativas ligadas à compreensão e ao estudo, bem como ao fomento e à qualificação das atividades relacionadas ao setor sem fins lucrativos tem, em média, pouco mais de dez anos: a Rede de informações para o terceiro setor é de 1997, criada na esteira de diversas ações estruturantes, capitaneadas pela então primeira-dama da nação, a socióloga Ruth Cardoso. Também foi a socióloga a responsável pelo marco legal do terceiro setor, um processo que envolveu a participação de representantes de entidades e estudiosos de diversos estados e buscou reduzir a burocracia e dar maior agilidade e eficiência ao setor como um todo, e ainda possibilitar a expansão das vantagens fiscais para doadores pessoa física e jurídica. Outro ponto importante para o fortalecimento do setor no Brasil foi a aprovação da Lei do Voluntariado, a Lei nº 9.608/98, que regulamentou o trabalho voluntário, evitando problemas trabalhistas para organizações sociais e dando reconhecimento legal ao trabalho voluntário. Em 1999, a Lei nº 9.790 instituiu as OSCIP.

Com a criação do Conselho da Comunidade Solidária, em 1995, o governo federal sinalizava para uma mudança na visão do papel do governo, que deixava de ser um distribuidor de meios para tornar-se um parceiro promotor de oportunidades e desenvolvimento. Palavras como ‘assistencialismo’ foram substituídas por ‘articulação’ e ‘cooperação’. Em universidades país afora, tinham início cursos de formação para o trabalho em organizações sociais, e a sigla ONG deixou de ser reconhecida apenas como sinônimo de entidades criadas à sombra do governo militar, de resistência democrática e cunho político, para identificar organizações sociais com uma multitude de objetivos públicos e não-

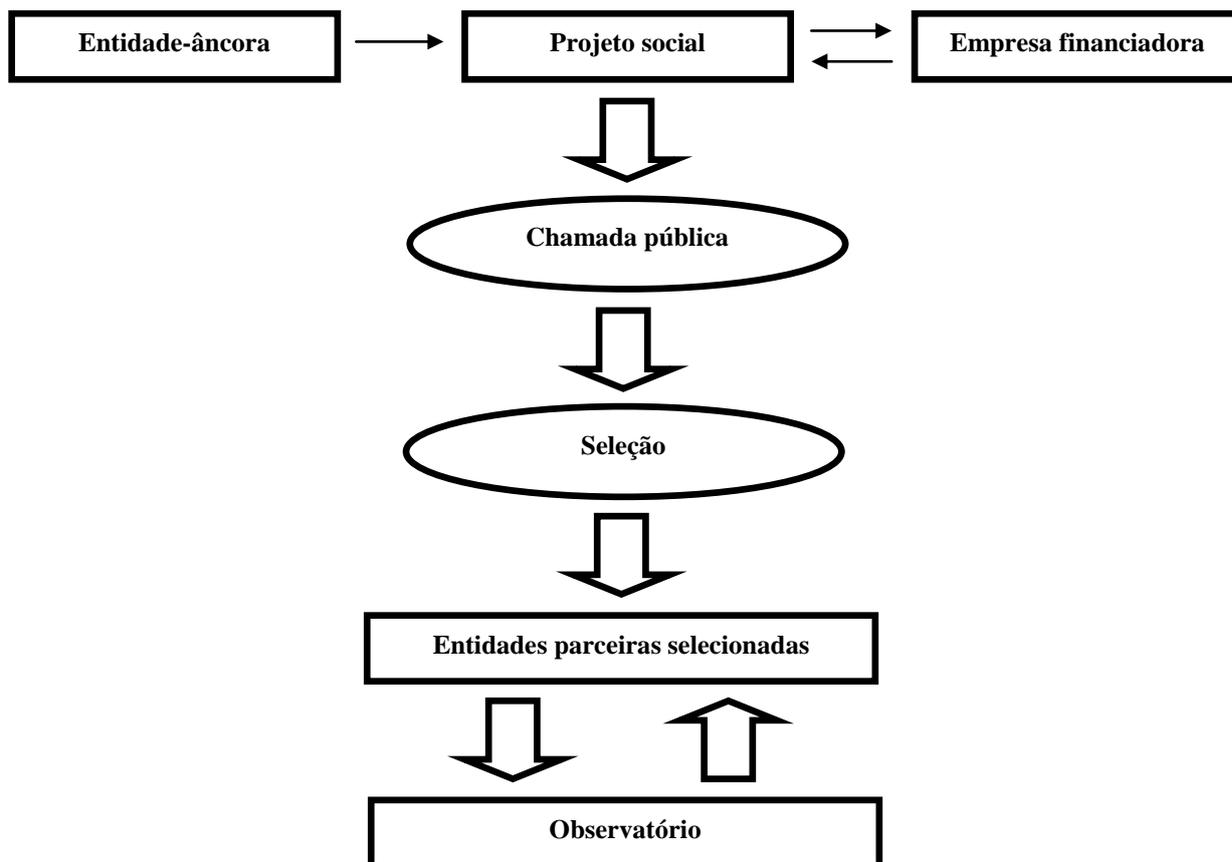
governamentais, desde a defesa de espécies animais e vegetais até a promoção da cidadania, a formação profissional e tantos outros.

A RPS propõe uma nova abordagem para os problemas sociais do Rio Grande do Sul e indica caminhos para a conquista de mais e melhores oportunidades e qualidade de vida.

A RPS, criada pelo Governo do Estado, através da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (SJDS) em 2007, recoloca em pauta, no âmbito estadual, aspectos fundamentais desse novo tipo de relação que se estabelece entre Governos, Empresas e Organizações Sociais. As palavras-chave são: Parceria (entre esferas de governo, entre governo, empresas e ONGs, universidades, pessoas); Solidariedade, como o reconhecimento humano e ético das necessidades das populações menos favorecidas; Descentralização das ações, para atingir a todos, com mais eficiência e eficácia, Formação de Capital Social, incentivando a capacidade associativa, a consciência cívica, os valores éticos e o grau de confiança dos cidadãos, Formação de Capital Humano, qualificando os atuais agentes e formando novos atores para atuar no desenvolvimento de organizações e do Estado como um todo.

De uma lógica da assistência, com um terceiro setor dependente dos recursos governamentais e desarticulado, a RPS objetiva promover uma lógica de desenvolvimento, com autonomia e interatividade de todos os atores, dando início a um novo momento na trajetória do setor social no Rio Grande do Sul: um momento de modernidade, qualificação, inserção no ambiente internacional. Um momento de planejamento sólido e conquista de objetivos conjuntos.

A RPS é formada por ações inovadoras e interdependentes, realizadas por atores governamentais, não-governamentais e empresariais, com o objetivo de promover o desenvolvimento social. Fundamentada na Lei da Solidariedade (Lei nº 11.853/2002), uma lei de incentivo fiscal para empresas que desejam investir em projetos sociais, a RPS é composta por três eixos: Carteira de Projetos Sociais, Fundação Gerações e Observatório do Terceiro Setor e do Desenvolvimento Social. A partir do lançamento da RPS, o esforço conjunto dos três eixos logrou implantar com sucesso a Carteira de Projetos Sociais e dar identidade jurídica à Fundação Gerações, como o leitor irá conferir nas próximas páginas. No momento em que trazemos à sociedade gaúcha os bons resultados de dois anos de trabalho, reiteramos esforços para materializar o Observatório do Terceiro Setor, um centro de estudos e excelência que irá apoiar a continuidade deste programa e abrir caminhos e oportunidades para o Estado, em âmbito nacional e internacional.



Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

Figura 4: Esboço do funcionamento da Rede Parceria Social do Rio Grande do Sul

3.1.1 O financiamento: a iniciativa pioneira da Lei da Solidariedade

O fator propulsor da criação da RPS foi a existência de um mecanismo de incentivo ao investimento social no Estado, isto é, a Lei nº 11.853/2002, conhecida como Lei da Solidariedade. A lei baseia-se na renúncia fiscal do Estado, possibilitando às empresas o repasse de valores relativos ao ICMS devido a projetos sociais. Neste formato, uma empresa investe 25% do valor total de um projeto, enquanto o governo, através da renúncia fiscal, investe os 75% restantes, colocando à disposição recursos que irão reverter em benefícios sociais, ações de inserção e cidadania, transformação pessoal, aprendizagem.

3.1.1.1 Entidades-âncoras e os benefícios da carteira de projetos sociais

A adesão de diversas organizações sociais de porte, com maior experiência na gestão de projetos e pessoas, viabilizou a formação do grupo das entidades-âncoras, assim

denominadas por responsabilizarem-se em apoiar (‘ancorar’) entidades menores. Este trabalho em rede possibilitou a disseminação de conhecimento e competência em gestão das âncoras para as entidades participantes, mas também fomentou a troca de informações e experiências entre as pequenas organizações, muitas delas situadas no interior do Estado, com menor acesso à informação e aos recursos. As entidades-âncoras apresentaram projetos à Lei da Solidariedade, atendendo às demandas sociais prioritárias do Governo do Estado, dentro de suas respectivas áreas de atuação, como capacitação profissional, crianças, portadores de deficiência, etc. (veja quadro-resumo das áreas prioritárias e entidades-âncoras na página central). Os projetos submetidos à Lei da Solidariedade, após análise e aprovação em duas instâncias – Câmara Técnica (representantes do governo, conselhos e sociedade civil) e Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) –, ganharam sinal verde para captar recursos privados com incentivo fiscal.

A operação através das entidades-âncoras também favoreceu a redução de etapas e da burocracia nos repasses de verbas e prestação de contas, uma vez que a entidade-âncora atuou na qualidade de gestora dos recursos oriundos da iniciativa privada, recebendo-os e repassando-os às entidades participantes. O controle destes processos é desenvolvido pela equipe técnica da SJDS junto aos gestores de cada uma das entidades-âncoras.

Ressalta-se o potencial da operação em rede, uma vez que sem a presença da instituição-âncora seria muito difícil fazer o acompanhamento dos projetos.

3.1.1.2 Editais públicos para seleção de projetos

Uma das inovações da Rede Parceria Social é a seleção pública dos projetos que serão financiados. Isso acontece através de uma chamada pública, com a divulgação de um edital (todas as informações são divulgadas nos endereços eletrônicos das âncoras e da SJDS, www.sjds.rs.gov.br). Após o período de entrega dos projetos, acontece o processo de seleção. Para tornar o processo justo, cooperativo e transparente, foram criadas as Comissões de Avaliação de Projetos (CAP), formadas por representantes do Conselho Estadual de Assistência Social, da entidade-âncora, da empresa investidora e da SJDS. Os critérios de seleção dos projetos são explicitados no Edital que regula a seleção pública, estando todo o processo detalhado no projeto previamente aprovado pelo CEAS.

A seleção pública, através dos editais, reflete uma estratégia de democratização do acesso aos recursos sociais. O que vale é o mérito, a qualidade de cada projeto segundo os critérios estabelecidos. Isso inverte a lógica muitas vezes percebida no chamado “marketing

social”, em que vale, para captação de recursos, a capacidade de “venda”, a proximidade territorial com uma determinada empresa ou outros fatores aleatórios. A seleção pública permite que, a partir da definição de um foco claro para uma carteira de projetos, sejam selecionadas organizações sociais que definam metas e estratégias de ação mais efetivas, a partir da avaliação de uma equipe técnica multi-institucional.

A etapa seguinte é a divulgação dos projetos sociais selecionados e reuniões de trabalho entre as âncoras e as entidades parceiras. Muitos encontros ocorrem no decorrer dos 10 meses de duração de um projeto (este tempo pode variar, de acordo com o tipo de ação e público envolvido). Fruto deste trabalho conjunto e de uma necessidade premente partilhada por todos, foi criado, durante a primeira edição da Carteira de Projetos, o “Manual de Prestação de Contas”, elaborado pela Fundação Vonpar e pelo Centro de Educação Popular (CAMP), e distribuído para todos os participantes. A prestação de contas mensal, que as entidades parceiras precisam fazer às âncoras para comprovar realização das ações e receber os recursos subsequentes, foi um importante aprendizado, uma vez que as organizações menos experientes normalmente têm dificuldade de compreender como se faz.

3.1.1.3 As empresas apoiadoras

Fazer parte de uma rede bem estruturada, apoiada na experiência de gestão de entidades reconhecidas em suas áreas de atuação e com a fiscalização e acompanhamento do Governo do Estado, oferece ao setor privado uma garantia de investimento seguro e a oportunidade de fazer a diferença na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento, alinhado com o crescente movimento da responsabilidade social empresarial no Brasil. As empresas que fizeram parte da primeira edição da Carteira de Projetos Sociais – Azaleia, Braskem, CEEE, Copesul, Corsan, Gerdau, RGE, Sulgás e Vonpar – tiveram participação ativa no processo da rede, desde a opção pela linha de atuação social até as visitas realizadas por representantes das empresas em diversos projetos, em vários pontos do Estado. Também no processo de seleção dos projetos apresentados, dentro das diferentes CAP, houve a participação de um representante da empresa apoiadora.

3.1.1.4 Capacitação assegura e multiplica bons resultados

Um importante diferencial da Carteira de Projetos da SJDS foi a preocupação em proporcionar às entidades parceiras um maior nível de conhecimento sobre a gestão da

organização e dos projetos sociais. A parceria com a ONG Parceiros Voluntários, com mais de dez anos de atuação na promoção do voluntariado no Rio Grande do Sul e ampla experiência na formação de profissionais para o Terceiro Setor, garantiu a formação de 256 profissionais oriundos das entidades participantes da Carteira de Projetos, com um total de 1.127 horas/aula ministradas em várias cidades gaúchas.

3.1.2 Resultados de projetos sociais

O crescimento quantitativo do Terceiro Setor brasileiro, também apoiado pelo grande aumento no número de empresas que participam e financiam projetos sociais, próprios ou de organizações sem fins lucrativos conveniadas, vem afetando positivamente o nível de profissionalismo das ações realizadas em prol de causas sociais e ambientais em todo o país. Um aspecto importante na profissionalização do Terceiro Setor é a possibilidade de mensurar os resultados das ações, ou seja, apesar do viés muitas vezes subjetivo em que foca o projeto (mudança de comportamento, por exemplo), ter a possibilidade de aferir índices que demonstram a consecução ou não dos objetivos, e em que medida, de um projeto social.

Dentro da Carteira de Projetos da Rede Parceria Social, a mensuração de resultados dos projetos realizados nos 64 municípios gaúchos foi tratada de forma inovadora, através da pesquisa de impacto social realizada pela consultoria Ethos – Economia, Cultura e Sociedade, através do economista Leandro Valiati e com apoio de equipe de professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com coordenação do professor Stefano Florissi. A equipe desenvolveu um Índice de Efetividade, alcançado através da análise do sucesso quanto aos objetivos traçados, levando em conta os seguintes fatores: metas atingidas, alavancagem de recursos financeiros, alavancagem de voluntários, alavancagem de instituições, fortalecimento institucional e percepção (do gestor da entidade parceira, do coordenador do projeto, do beneficiário e do pesquisador), quanto ao desempenho do projeto.

O trabalho de campo foi realizado após o término da execução dos projetos, entre o final de outubro e início de novembro de 2008, e contemplou entrevistas a 100 gestores de projetos, 98 membros de equipes técnicas e 88 beneficiários, em 33 cidades (Região Metropolitana e Interior). Foram aplicados 286 questionários, em 100 projetos, ou 50,76% do número total de projetos, relacionados a todas as entidades-âncoras da Carteira de Projetos, e caracterizados segundo a sua natureza, em quatro tipos: projetos educativos e formativos, projetos de capacitação e formação profissional, projetos de abrigamento/atendimento de grupos vulneráveis, e projetos de infraestrutura e fortalecimento institucional.

Com relação ao perfil dos entrevistados, considerando os gestores e as equipes técnicas, temos um público predominantemente feminino, na faixa dos 41 aos 60 anos, em sua grande maioria com educação de nível superior.

Quanto ao cumprimento das metas, observando a manifestação dos gestores, os projetos têm 91,9% de satisfação das metas, entre cumprimento considerado satisfatório (59,8%) e mais que satisfatório (41,1%).

Como fatores com maior número de citações entre aspectos que contribuíram para o sucesso do projeto, os entrevistados citaram, em ordem de importância, a experiência da entidade (73,2%), a demanda da comunidade (60,7%), condições materiais e infraestrutura (59,6%), apoio financeiro (56,3%). O apoio da comunidade coloca-se bem e indica também que a própria comunidade identifica a demanda estabelecida pelo projeto.

No que diz respeito aos aspectos que prejudicaram o cumprimento das metas, no caso dos projetos que tiveram o desempenho menor do que satisfatório, figuram como elementos limitadores com o maior número de citações: recursos financeiros escassos (23,8%) e apoio e demanda da comunidade (15%).

A atração de voluntários é um aspecto importante na aferição do bom resultado de um projeto.

No aspecto recursos humanos, temos o quadro abaixo, conforme as entidades pesquisadas.

Assim, observamos que a faixa de 1 a 10 voluntários está presente em 90% dos projetos, e na faixa com até 50 pessoas contratadas (0,6% do total), há um número equivalente de contratados e voluntários (0,6%), revelando a importância da captação de voluntários para a execução e sucesso dos projetos. A origem dos voluntários é expressa no gráfico à direita.

Um importante elemento qualificador do cumprimento de metas é a alavancagem de recursos financeiros. A análise deu conta de que o programa como um todo é bastante eficiente na atração de recursos financeiros voluntários. O total da alavancagem de recursos foi de R\$ 1.441.196,00 em 39,6% dos projetos, muito relevante em termos do total que engloba o programa.

No aspecto da alavancagem institucional, 72% dos gestores entrevistados informaram que foi possível atrair o apoio de outras instituições para a execução do projeto. Entre as mais citadas estão empresas (48,1%), escolas (41,6%) e prefeituras (40,3%).

O fortalecimento das entidades parceiras, em função da participação na Carteira de Projetos, é um aspecto fundamental para compreender a importância da atuação em rede, cujo ponto fundamental é a formação de sinergias multiplicadoras, que fortalecem aquelas

entidades que passam a integrar a rede e também a própria rede como um todo, com vistas à autossustentabilidade. Neste quesito, 94,8% dos gestores acreditam que o projeto contribuiu para o fortalecimento de suas organizações, contra apenas 5,2% que responderam negativamente. Os fatores mais relevantes que influenciaram as entidades estão no quadro abaixo.

Além disso, 60,2% dos gestores informaram que suas entidades hoje desenvolvem mais projetos do que antes da experiência da Carteira de Projetos Sociais, confirmando a qualificação da entidade e das pessoas envolvidas, aspecto básico do fortalecimento institucional.

O bom resultado conquistado pelos projetos também foi atestado pelo público beneficiado (88 entrevistados), que declarou estar muito satisfeito (59%) ou satisfeito (41%), conforme o tabela a seguir:

Tabela 2 – Pesquisa de satisfação

Tipos de projetos	%
Capacitação/formação profissional	25,5
Educação/formação	39,0
Abrigagem/atendimento	25,5
Infraestrutura/fortalecimento institucional	9,5

Fonte: Revista da Rede Parceira Social, 2009.

3.2 IMPACTOS DA REDE PARCERIA SOCIAL NA ECONOMIA DO RIO GRANDE DO SUL

Estudo desenvolvido pela FEE evidencia que investimentos sociais beneficiam a economia estadual como um todo.

A implementação da Carteira de Projetos Sociais não foi inovadora apenas no aspecto da operação em rede, do programa de capacitação para as entidades parceiras ou da pesquisa de impacto social. Um aspecto tão importante quanto difícil de mensurar, o resultado econômico dos investimentos feitos nos projetos sociais foi avaliado em uma iniciativa inédita da FEE do RS. O estudo de impacto econômico foi possível em função do acompanhamento e controle de gastos exercido pela equipe da SJDS, em conjunto com as entidades-âncoras, sobre as entidades executoras em todo o Estado. O recolhimento e a checagem das notas

fiscais, depois encaminhadas à FEE, permitiram que a fundação dispusesse de material informativo e pudesse estabelecer uma amostragem fiel, com aproximadamente 15% de todos os projetos executados.

De acordo com a FEE, o Rio Grande do Sul utiliza uma metodologia tradicional, a Matriz de Insumo Produto (MIP), para avaliar a atividade econômica, em 45 setores produtivos. Com a MIP, é possível simular que efeito tem a compra de um computador, por exemplo, no total da economia do Estado, como a renda gerada circulou pela economia. Assim, é possível determinar como cada gasto feito dentro da carteira de projetos influenciou algumas variáveis econômicas básicas como o emprego, o PIB, o nível de rendimento das famílias gaúchas e o ICMS.

O volume de recursos investidos foi de aproximadamente R\$ 6 milhões, sendo 75% oriundos do setor público, em função do incentivo fiscal através de isenção do ICMS, e 25% de financiamentos do setor privado. Além destes recursos, identificou-se um nível de 46% de alavancagem oriunda de outras fontes de captação, o que totalizou mais de R\$ 8,7 milhões. Os impactos gerados sobre a economia gaúcha, conforme apontados pela pesquisa, foram significativos:

- a) R\$ 9,6 milhões no PIB, com efeito multiplicador de 2,48 (cada R\$ 1,00 de PIB gerado ocasiona um aumento de R\$ 2,48 na economia gaúcha);
- b) 436 novos postos de trabalho, com efeito multiplicador de 2 unidades (cada emprego criado pelas aquisições dos projetos sociais provoca a geração de 2 postos de trabalho);
- c) R\$ 3,2 milhões no rendimento das famílias, com efeito multiplicador de 2,28 (a cada R\$ 1,00 de rendimento gerado pelos projetos sociais, ocorre a expansão de R\$ 2,28 no sistema econômico estadual);
- d) R\$ 885 mil no ICMS, com efeito multiplicador de 2,05 (cada R\$ 1,00 de ICMS gerado pelos projetos sociais proporciona o aumento de R\$ 2,05 na economia estadual).

Outros dados levantados na pesquisa também são reveladores. A distribuição dos gastos apurados indica que o setor mais beneficiado pela atividade econômica foi o de equipamentos eletrônicos, com 18,2% do total ou R\$ 1,6 milhão. A aquisição de computadores e periféricos foi um gasto importante nos projetos. Em segundo lugar, vem o

setor de minerais não-metálicos – tijolos, areia, elementos da construção civil – com 13,3% ou R\$ 1,1 milhão.

Para a FEE, há pontos mais importantes neste trabalho, que é preciso ressaltar: se havia dúvida, em setores do governo ou da sociedade, sobre o retorno sobre o investimento em projetos sociais, isso já está provado. Mesmo que o objetivo seja social, observou-se que os projetos geram benefícios econômicos, sendo possível demonstrar quanto e em que setores da economia. Pode-se dizer que investir em projetos sociais traz retorno de ICMS, gera emprego, gera renda para as famílias, conforme evidencia as tabelas a seguir:

Tabela 3 – Impacto dos projetos sociais na economia gaúcha

CARTEIRA DE PROJETOS SOCIAIS 2007/2008	
Isenções ICMS	R\$ 4.500.000,00
Empresas	R\$ 1.500.000,00
Total do programa	R\$ 6.000.000,00
Alavancagem das entidades	R\$ 2.783.425,00
Total geral	R\$ 8.783.425,00
Projetos selecionados	197

Fonte: Revista Rede Parceria Social, 2009.

Tabela 4 – Impactos econômicos dos dispêndios da Rede Parceria Social

IMPACTOS ECONÔMICOS DOS DISPÊNDIOS DA REDE PARCERIA SOCIAL				
VARIÁVEIS	IMPACTO DIRETO (A)	IMPACTO DIRETO E INDUZIDO	IMPACTO TOTAL (B)	MULTIPLICADOR (B/A)
PRODUÇÃO (R\$)	8.783.425	11.137.311	19.920.736	2,27
PIB (R\$)	3.883.457	5.736.570	9.620.027	2,48
RENDA DAS FAMÍLIAS (R\$)	1.425.250	1.821.025	3.246.275	2,28
ICMS (R\$)*	431.576	453.187	884.763	2,05
PESSOAL OCUPADO (UNID)	194	242	436	2,25

Fonte: Revista Rede Parceria Social, 2009.

3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

O capítulo aludiu sobre a RPS, um novo conceito de política social, um modelo pioneiro de gestão da área social no Rio Grande do Sul, que é caracterizado pelo trabalho articulado entre o Estado, a iniciativa privada e as organizações do terceiro setor.

Abordou a idéia desse novo paradigma do desenvolvimento social, sobretudo o funcionamento e a forma de financiamento, além do impacto da RPS sobre a economia do Estado do Rio Grande do Sul.

No que tange ao impacto sobre a economia, buscou-se mostrar a relevância da gestão adotada pela RPS e demonstrar seus efeitos sobre o PIB.

Assim, este capítulo acrescentou a idéia norteadora da RPS adotada no Rio Grande do Sul e evidenciou que investimentos sociais beneficiam a economia estadual como um todo, contribuindo sobremaneira para o crescimento econômico.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTADO DE RORAIMA

Este capítulo, ao tempo em que encerra este trabalho, dá continuidade a descrição de dados e informações necessárias para a discussão final. Assim, o capítulo, trata da gestão de políticas públicas, em especial, da participação da sociedade civil, do plano de desenvolvimento do Estado de Roraima e seus resultados esperados, com destaque para o PIB.

4.1 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Acredita-se que políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também a inércia, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos

diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais.

No que diz respeito aos objetivos, as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.

Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas).

Ainda outras são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmas ou pelo mercado e necessitam de mediação.

Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação.

Quanto à modalidade de políticas públicas, é importante considerar alguns tipos de políticas, para que se possa definir o tipo de atuação que se pode ter frente a sua formulação e implementação. Vários critérios podem ser utilizados.

Quanto à natureza ou grau da intervenção:

- estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
- conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:

- universais – para todos os cidadãos;

- segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.); e
- fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:

- distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos; e
- regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Com a predominância do neoliberalismo, o caráter das políticas se modifica. Uma política pública requer a intervenção do Estado em várias áreas de atuação dos indivíduos e, para o neoliberalismo, o equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado, com um mínimo de ação do Estado. Deve existir o mínimo de regulamentação possível, as políticas distributivas devem compensar desequilíbrios mais graves e, portanto, passam a ter o caráter cada vez mais seletivo e não universalizante; as políticas redistributivas não são toleradas, por que atentam contra a liberdade do mercado e podem incentivar o parasitismo social.

É necessário, em relação a cada tipo de política, verificar quais são as estratégias em determinadas conjunturas. Normalmente, as políticas estratégicas estão sob controle total dos tecnocratas, sem espaços de participação da sociedade, como ocorre com a política econômica, tributária etc. Dessas políticas, que definem fontes de recursos, decorrem várias outras, o que exige sua democratização.

A concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política. Logo, pode-se dizer que as políticas públicas apresentam formas diferentes.

A visão liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social. Para ela, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos.

Na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção foi traduzida no sistema do chamado Estado de Bem Estar Social, cujo aparato cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos, considerados como objetos, como meros consumidores de bens públicos. A partir dos anos 70, esse modelo entra em crise devido às mudanças no processo de acumulação, com novas tecnologias, novos padrões de relações de trabalho, provocando o esgotamento das possibilidades de atendimento às necessidades crescentes da população, o burocratismo, a ineficiência do aparelho governamental.

Com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial. A globalização torna o processo de formulação de políticas públicas mais complexo, por estarem em jogo, agora, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões quando essas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais.

Alguns aspectos precisam ser considerados no processo de formulação de políticas públicas, no momento em que a sociedade civil é chamada a dele participar. Como exemplo:

- a) Identidade – iniciativas de proposições para responder questões constituem um elemento importante no processo de formação de identidade coletiva dos atores sociais.
- b) Plataformas Políticas – as políticas públicas expressam o sentido do desenvolvimento histórico-social dos atores sociais na disputa para construir a hegemonia; refletem, pois, as concepções que têm do papel do Estado e da

sociedade civil, constituindo programas de ações que respondem as suas carências e demandas.

- c) Mediações Institucionais – as políticas públicas traduzem mediações entre interesses e valores dos diversos atores que se defrontam em espaços públicos para negociar soluções para o conjunto da sociedade ou determinados grupos sociais.
- d) Dimensão Estratégica – as políticas públicas diretamente ligadas ao modelo econômico e à constituição de fundos públicos assumem aspecto estratégico, quando se constituem referência e base para a definição de outras políticas ou programas em determinadas áreas. As opções estratégicas devem considerar, ao mesmo tempo, as inovações tecnológicas e a reestruturação produtiva e os seus efeitos sobre o emprego e o agravamento das desigualdades sociais, buscando-se alternativas que redirecionem o emprego não apenas da forma compensatória que torna seus beneficiários meros objetos da assistência, mas que os tornem cidadãos ativos, contribuindo, através de novas formas de inserção social, para o desenvolvimento da sociedade.

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade.

Na sociedade civil também há uma diversidade de interesses e de visões que precisa ser debatida, confrontada, negociada, buscando-se um consenso mínimo. Essa formulação hoje se torna complexa devido à fragmentação das organizações, apesar de algumas iniciativas de articulação em alguns setores. Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação das políticas públicas já estão claros, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Esses elementos precisam ser traduzidos, contudo em parâmetros objetivos, para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas.

Para uma participação efetiva e eficaz da sociedade civil, alguns momentos podem ser identificados e precisam ser devidamente acompanhados:

- Elaboração e formulação de um diagnóstico participativo e estratégico com os principais atores envolvidos, no qual se possa identificar os obstáculos ao desenvolvimento, fatores restritivos, oportunidades e potencialidades; negociação entre os diferentes atores;
- Identificação de experiências bem sucedidas nos vários campos, sua sistematização e análise de custos e resultados, tendo em vista possibilidades de ampliação de escalas e criação de novas alternativas;
- Debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas mais entre os atores;
- Decisão e definição em torno de alternativas; competências das diversas esferas públicas envolvidas, dos recursos e estratégias de implementação, cronogramas, parâmetros de avaliação;
- Detalhamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégias; identificação das fontes de recursos; orçamento; mobilização dos meios disponíveis e a providenciar; mapeamento de possíveis parcerias, para a implementação;
- Na execução, publicização, mobilização e definição de papéis dos atores, suas responsabilidades e atribuições, acionamento dos instrumentos e meios de articulação; e
- Na avaliação, acompanhamento do processo e resultados conforme indicadores; redefinição das ações e projetos.

4.1.1 A participação da sociedade civil

Para a maioria dos analistas, só há mudanças no conteúdo e na metodologia das políticas públicas com mudanças nas elites políticas, na composição do poder político. É certo que mudanças mais substantivas só podem ocorrer quando efetivamente se muda a composição do poder, mas pode-se obter conquistas sociais através da mobilização social, da ação coletiva, sobretudo quando esta passa a ter um conteúdo de proposição, de debate público de alternativas e não de mera crítica. Para isso, é necessário que as proposições sejam

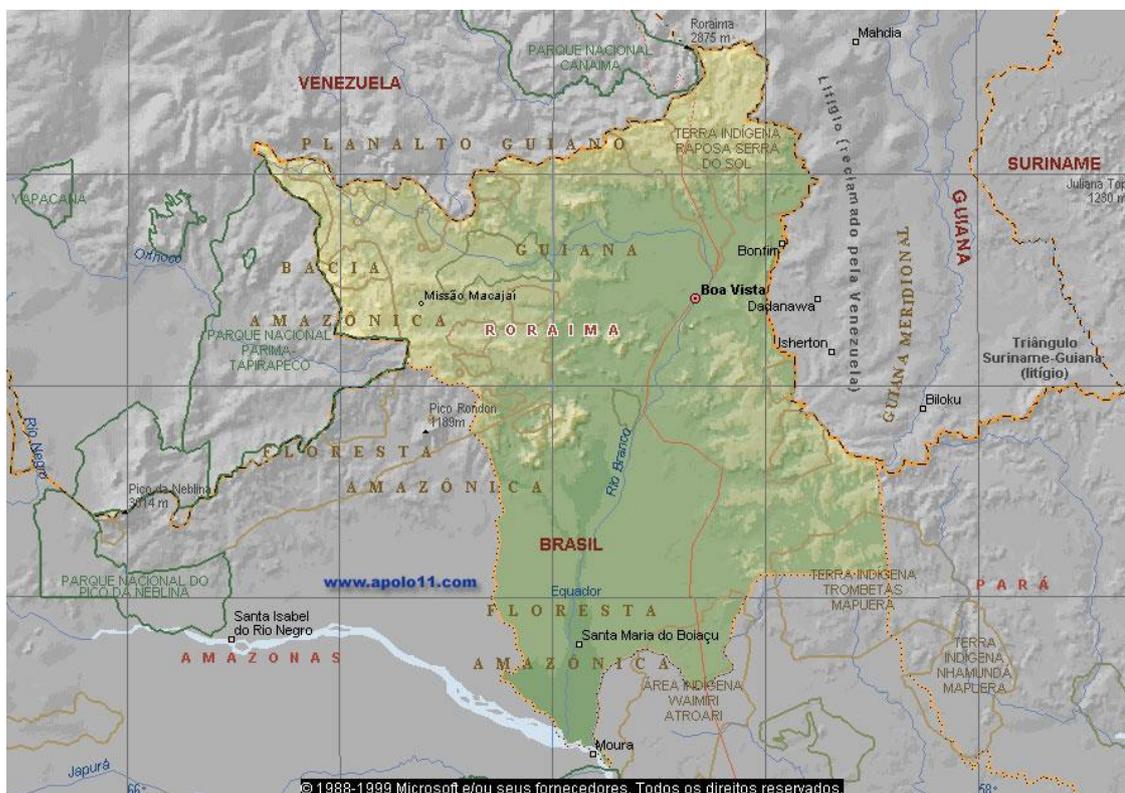
legitimadas por um amplo consenso e que tenham uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais.

Essa é a realidade do atual processo social em que a sociedade civil, articulada em suas organizações representativas em espaços públicos, passa a exercer um papel político amplo de construir alternativas nos vários campos de atuação do Estado e de oferecê-las ao debate público, coparticipando, inclusive, na sua implementação e gestão.

Atualmente existe, no Brasil, uma série de experiências desenvolvidas por ONGs e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas.

Vários canais institucionais podem ser utilizados para esse debate, desde os Conselhos de Gestão, até espaços autônomos já em funcionamento ou a serem criados em áreas específicas. Deve-se também usar alguns mecanismos, de natureza administrativa, judicial ou parlamentar, criados a partir da Constituição de 88, para exercer, junto ao Estado, um papel mais ativo e propositivo, inclusive de controle e avaliação de ações negociadas.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DE RORAIMA



Fonte: Apolo11.com

Mapa 1: Mapa do Estado de Roraima

No âmbito das políticas públicas, no Estado de Roraima, é imperioso destacar o papel do Plano Plurianual – PPA 2008-2011, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável de Roraima.

Considerando a necessidade de avanço da produção e do nível de emprego, bem como melhoria consistente e sustentável da renda, o Governo do Estado de Roraima defende um modelo de desenvolvimento que não seja tão dependente das decisões alocativas do Governo, mas que seja estruturado em um sistema de produção e de geração de riquezas e empregos ancorados diretamente na sociedade, principalmente nos investimentos privados e na economia de mercado.

Com o objetivo de implementar tal modelo de desenvolvimento foi proposto o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Roraima (Plano Plurianual – PPA 2008-2011), com a missão política de equacionar e resolver problemas e restrições que apareçam na caminhada rumo ao “crescimento” e “bem-estar da população”.

O atual governo menciona que o maior desafio que o governo e a sociedade de Roraima devem vencer é o da geração de emprego e renda. De acordo com o referido plano serão necessários pelo menos 8.000 novos empregos por ano, uma vez que a população aumenta à proporção de 11.000 hab./ano, sendo que destes pelo menos 3.000 são migrantes que chegam em idade de trabalhar, somados às pessoas que estão desempregadas.

Argumentar-se que essa é a principal razão pela qual a economia precisa crescer de preferência de forma sustentável, e o motivo pelo qual são necessários novos investimentos públicos e privados, pois sem eles não há crescimento econômico duradouro, que consiste no incremento do PIB real à taxa superior ao da população.

Acredita-se que independentemente do modelo de desenvolvimento de uma região, o mercado se apresenta como variável-chave dessa equação. Contudo, o objetivo do desenvolvimento proposto pelo Estado de Roraima repousa na criação de ambiente que permita às pessoas desfrutarem de vida longa, saudável e criativa, dentro do conceito de desenvolvimento humano.

Na concepção do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Roraima, o desenvolvimento, pelo contrário, dá a mesma importância aos fatores sociais quanto à atribuída aos fatores econômicos. Por esse motivo o objetivo-síntese da proposta pode ser definido como a busca de maior crescimento econômico, com o “aumento do PIB”, mas também melhor qualidade de vida, mediante mais saúde, mais educação, mais segurança, mais empregos e melhores salários. Enfim, com justiça social e “solidariedade”.

Apesar do padrão de crescimento dos países industrializados e o avanço da economia de fronteira guardar relação direta com a utilização indiscriminada dos recursos naturais e pelo rápido esgotamento das reservas conhecidas, o Estado não deve ser privado da exploração dos seus recursos naturais. Tal exploração deve ser feita de forma que não comprometa o equilíbrio ecológico.

Nesse contexto cabe elucidar que a noção-chave dessa idéia reside no conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) lançado em 1983 pela Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Relatório Nosso Futuro Comum), assim definido: desenvolvimento sustentável é aquele capaz de atender às necessidades da geração atual sem comprometer o potencial de suprir as necessidades das gerações futuras.

Sendo um desenvolvimento caracterizado como sustentável, é pertinente destacar que existe a necessidade de ter um planejamento de longo prazo e a conscientização por parte da sociedade de que os recursos naturais não são inesgotáveis e de que as decisões que podem afetar a coletividade devem ser tomadas de forma ampla e participativa.

Quanto à natureza desse modelo, ressalta-se que é endógena. Significa dizer que do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido. Entretanto, o aspecto novo do processo, que traz à luz um novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno, está no fato de que a definição do referido modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado; essa estruturação é realizada por meio de um processo já definido como organização social regional, e que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais.

O modelo pode ser definido como desenvolvimento realizado de baixo para cima, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local, no lugar de um modelo de desenvolvimento de cima para baixo, isto é, partindo do planejamento e intervenção conduzidos pelo Estado nacional. Essa última modalidade pode ser associada àqueles casos de implantação de grandes projetos estruturantes (do tipo Carajás, Pólo Industrial de Manaus-PIM etc.) e que procura satisfazer a coerência de uma matriz de insumo-produto nacional/internacional.

A proposta de modelo de desenvolvimento tem por objetivo-síntese alcançar o melhor desenvolvimento humano da região Norte, estruturado com base em três eixos estruturantes: a) crescimento econômico sustentável, geração de emprego e renda; b) justiça social e inclusão social; e c) Estado eficiente e transparente na gestão dos recursos públicos.

Ressalta-se que o crescimento da produção e da renda apresenta-se como condição necessária, mas não suficiente para se assegurar a inclusão social. Em um país onde as desigualdades sócio-econômicas são tão agudas tornam-se indispensáveis políticas públicas de promoção da justiça social visando a redução ou atenuação das desigualdades sociais, considerando que o mercado, sozinho, não é mecanismo eficaz nesse sentido.

O referido plano de desenvolvimento visa fortalecer a proteção social básica de caráter preventivo e processador de inclusão social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária, com o objetivo de assegurar direitos e propiciar a construção da autonomia das famílias, seus membros e indivíduos, destinando-se à população que vive em condição de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, fragilização de vínculos afetivos. Objetiva-se reforçar a proteção social especial como modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias, seus membros e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos; risco por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psicológicos, abuso sexual, conflito com a lei, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras. São serviços que requerem acompanhamento mais individualizado, sistemático e monitorado, bem como, maior flexibilidade nas soluções protetivas. Acredita-se que a inclusão social se faz com educação de qualidade, serviços de saúde e saneamento, de segurança e mediante a promoção de atividades geradoras de emprego e renda.

Outro ponto importante é a formação de capital humano e social. A formação de capital humano e social é elemento chave para garantir a empregabilidade presente e futura dos recursos humanos de um determinado território. A qualificação e desenvolvimento de habilidades são fatores de importância crescente para todas as atividades econômicas, tanto na indústria, com seus distintos níveis tecnológicos, quanto na agroindústria e no setor de serviços. Torna-se elemento determinante para a melhoria da qualidade de vida da população. Frente ao desenvolvimento, os recursos humanos devem receber capacitação permanente e adequada para que se obtenha uma melhor perspectiva de crescimento pessoal, tanto no âmbito econômico como no social. Cabe erradicar o analfabetismo, universalizar a educação básica com qualidade e investir na formação de tecnólogos e profissionais de nível médio, em pós-graduados – especialistas, mestres e doutores.

Na era da globalização, da democracia, da economia do conhecimento e da crise econômica permanente, a construção de um projeto de desenvolvimento revela-se, mais do que nunca, inadiável. E, nas regiões periféricas como a do Estado de Roraima, o Estado tem um papel decisivo no processo de transformação econômica e social. Por isso, faz-se necessário ter um Estado que alinhe meios e fins, onde o seu Plano Diretor esteja alinhado a um projeto de desenvolvimento. É preciso primeiro definir os resultados a serem alcançados, depois as estratégias certas para alcançá-los e fazê-los acontecer.

Sendo assim, precisa-se dotar o Estado de capacidade estratégica de gestão, tendo em vista sua ação em questões fundamentais para a sociedade, como por exemplo, o planejamento territorial e ordenamento do território (zoneamento ecológico-econômico) promover a regularização fundiária e assegurar o direito de propriedade de modo geral, formar capital intelectual para a promoção do desenvolvimento sustentável, manter as finanças equilibradas, captar poupanças externas e realizar investimentos em regiões e/ou projetos estratégicos para o desenvolvimento.

Por fim, a experiência ensina que o sucesso de um plano de governo depende do grau de mobilização dos atores institucionais envolvidos no seu processo de construção e execução. Em consequência, objetiva-se que a ação do Estado será realizada em parceria com os municípios e as entidades da sociedade civil: associações comunitárias, sindicatos de trabalhadores e patronais, federações, associações, cooperativas e outras. É sob essa visão de desenvolvimento, mergulhada na solidariedade, que destaca-se o papel da dinâmica da Rede Parceria Social, adotada no Estado do Rio Grande do Sul, cujos frutos são perceptíveis e influenciadores do desenvolvimento de determinada região.

No caso do PDS do Estado de Roraima, dentre os objetivos estratégicos propostos, destaca-se o aumento do PIB ao tempo que evidencia-se que ações realizadas pela RPS geram impactos positivos na economia do Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, aumentam o PIB. Pode-se dizer então que o propósito da RPS pode ser de grande valia para o Governo do Estado de Roraima, que propõe o aumento do PIB real à taxa superior ao da população.

4.2.1 O Plano de desenvolvimento sustentável – plano plurianual 2008-2011 – PDS/PPA

É importante destacar que o Plano de Desenvolvimento Sustentável – Plano Plurianual 2008-2011 – PDS/PPA, em respeito à legislação vigente, contou com a participação da sociedade civil para legitimar as prioridades (diretrizes, objetivos e metas) da administração

pública para o período de 2008-2011, de modo que conjuntamente com o Governo do Estado, definiram as estratégias que o referido plano de desenvolvimento deve conter.

Para a construção do PDS/PPA, foram definidos três grandes momentos:

O primeiro consistiu em um trabalho de discussões no âmbito da SEPLAN e que depois envolveu todas as setoriais de governo na produção de uma minuta contendo indicações do Governo. Nesse momento se considerou as propostas programáticas apresentadas pelo Governador Ottomar de Sousa Pinto quando de sua posse em 01 de janeiro de 2007, que a seguir foi ampliada pela base política, constituindo a Agenda de Desenvolvimento de Roraima, que foi apresentada ao Presidente Lula. Também foi importante considerar as informações já disponíveis sobre a realidade estadual. Afinal, as decisões governamentais não podem ser regidas pelo imprevisto e baseadas em suposições. Partem do conhecimento concreto sobre a realidade, e as transformações recentes pela quais tenha passado.

Essas informações consolidadas adquiriram a forma de um documento preliminar contendo diretrizes e estratégias de ação para o governo e serviram para nortear o processo de discussão do Fórum de Desenvolvimento Sustentável de Roraima.

O segundo momento foi concretizado no Fórum, quando, atendendo ao convite do Governo do Estado, 109 instituições governamentais e não governamentais, juntas e organizadas em 11 Câmaras Temáticas, analisaram e definiram as estratégias governamentais para os próximos anos.

O trabalho consistiu em submeter à apreciação crítica da sociedade o documento preliminar proposto pelo Executivo, através das discussões nas câmaras temáticas.

Grandes temas, que tem relação direta com a melhoria dos indicadores de qualidade de vida da população, serviram de referência para a definição das Câmaras Temáticas.

Ao final do Fórum, com as estratégias definidas e aprovadas, cada Órgão de Governo atualizou o seu plano setorial cobrindo os próximos quatro anos (2008-2011).

Os próximos passos desse processo implicam em garantir o aprimoramento do Plano, usando para isso os subsídios decorrentes do acompanhamento e da avaliação de desempenho dos programas, em relação aos objetivos e metas especificados no PPA 2008-2011.

Com isso busca-se a melhoria contínua da qualidade e produtividade de bens e serviços ofertados à sociedade e a maior transparência quanto à aplicação dos recursos públicos e respectivos resultados alcançados.

Assim sendo, cada programa instituído no PDS/PPA contempla os resultados a alcançar em cada área, expressos pela melhoria dos indicadores que se pretende obter ao término do PPA 2008 - 2011.

No campo da mensuração dos programas, destaca-se as metas e custos, de modo que contenham:

- a) Objetivo claramente definido;
- b) Conjunto de ações que assegure a concretização do Programa;
- c) A identificação precisa do público-alvo;
- d) A relação consistente entre o objetivo, o conjunto de ações (projetos, atividades e outras ações previstas) e suas metas; e
- e) Indicador que possua escala adequada, que permita um gerenciamento eficaz.

Integram o Plano Plurianual:

- Programas Finalísticos: mediante os quais são organizadas as ações que resultem em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, ou que estejam alinhadas com a missão institucional do órgão ou entidade;
- Programa de Serviços ao Estado: nos quais são organizadas ações que resultem em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim;
- Programa de Gestão de Políticas Públicas: nos quais são organizadas ações de gestão dos órgãos governamentais, tais como planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnósticos de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; e
- Programa de Apoio Administrativo: no qual estão organizadas atividades relacionadas com gastos de natureza puramente administrativa.

O estabelecimento de Programas tem por base o reordenamento da atuação governamental, agregando as ações do Estado por projetos, atividades e outras ações.

4.2.1.1 Modelo de desenvolvimento para Roraima

O PDS/PPA 2008 – 2011, pautado em fundamentos destinados à promoção do desenvolvimento sustentável do Estado, tem como foco principal a busca pela melhoria da qualidade de vida do cidadão de Roraima, à luz do conceito de sustentabilidade. Este desafio leva em consideração a realidade e limitações orçamentárias e as restrições institucionais, as quais exige do gestor público maior precisão no estabelecimento de prioridades e metas.

O referido Plano atende a segmentos expressivos da sociedade roraimense que clamavam por um modelo de desenvolvimento que não fosse dependente das decisões alocativas do Governo, e sim, estruturado em um sistema de produção e de geração de riquezas e empregos ancorados diretamente na sociedade, principalmente nos investimentos privados e na economia de mercado.

A proposta de modelo de desenvolvimento se estrutura com base no sistema de produção agroindustrial, no pertinente a geração de riquezas, incorporando tanto a agroindústria comercial quanto a agroindústria familiar a partir do conceito de Arranjo Produtivo Local – APL.

O desenvolvimento dependerá, assim de ações voltadas para a concretização de investimentos estratégicos para o crescimento econômico de base ampla, com vistas à geração de trabalho e renda, e investimento em capital humano e físico, observando-se a restrição ambiental.

Nesse sentido, é preciso preservar os recursos naturais bem como incorporar à equação do desenvolvimento o componente ambiental, para se chegar ao conceito de sustentabilidade. São essas políticas que produzirão o crescimento com responsabilidade e sustentável.

O PDS/PPA 2008-2011 foi concebido tendo como macro objetivo proporcionar a dinamização do processo de transformação do Estado, estabelecendo como objetivo-síntese o Desenvolvimento Humano Sustentável. Para isso, o Plano define conjunto de definições estratégicas, de tal forma que a atuação governamental implemente as mudanças sócio-econômicas requeridas pela sociedade por meio do emprego racional e produtivo dos recursos.

Desse modo, o PDS/PPA deve concentrar-se em temas considerados estratégicos para o desenvolvimento sustentável e priorizar a intervenção governamental na realidade através de três grandes eixos, traduzidos nas dimensões estratégicas do novo modelo:

- a) Crescimento Sustentável;

- b) Inclusão Social; e
- c) Eficiência, Transparência e Gestão Governamental.

De acordo com o PDS/PPA, é necessário gerar produtos, empregos e renda. Para tanto, através das estratégias traçadas, estão os indicativos de que devem ser incentivados a implantação e a dinamização da agropecuária em base empresarial (agropólos), fortalecimento da agricultura familiar, as indústrias de transformação, integrando as atividades e instalando agroindústrias, bem como, fortalecimento do turismo e criação do pólo de serviços públicos³ de qualidade e integração dos projetos transversais de infra-estrutura econômica e de preservação ambiental.

Assim, os investimentos em infra-estrutura, meio ambiente, ciência e tecnologia darão sustentação para as iniciativas governamentais. Essas iniciativas, com suas estratégias bem definidas e traduzidas na Dimensão Crescimento Sustentável, evidenciam os sinais de esgotamento do modelo de desenvolvimento em vigor, que apesar de revelar-se satisfatório, não possibilitará avanço mais vigoroso da produção e do nível de empregos e nem melhoria consistente e sustentável da renda.

O desenvolvimento precisa ser endógeno (atua de dentro para fora) e não se constrói apenas a partir da dimensão econômica, mas também da social e da cultural.

Uma coletividade cujos membros não se sentem unidos em torno de um projeto comum é uma comunidade que não é capaz de reter os seus recursos humanos, e nem de resistir às pressões econômicas e sociais vindas do exterior. O ambiente econômico - estrutural e conjuntural - marca o limite do que é possível desenvolver em determinado território. Para se trabalhar o desenvolvimento econômico deve se favorecer um clima empreendedor. O que distingue uma economia em expansão de uma economia em declínio não é tanto a taxa de desemprego, mas sim o espírito de inovação.

A conjugação do crescimento econômico com ações de desenvolvimento social destaca, como prioridade, os investimentos em educação como política potencial de elevação da renda. Sente-se na sociedade essa demanda, de que a educação para a cidadania, para o trabalho e para o empreendedorismo constitui vetor essencial e inadiável para a decolagem segura do atual estágio de desenvolvimento estadual.

As políticas sociais priorizadas na dimensão Inclusão Social, terão como suporte a educação, a qualificação profissional, o apoio aos pequenos negócios e as ações

³ Público no sentido de interesse de todos e não no sentido de serviços estatais ou governamentais.

compensatórias para os segmentos sociais marginalizados ou excluídos da economia de mercado. E a busca constante pela melhoria dos indicadores sociais, mediante a ampliação dos serviços de saneamento básico, preservação do meio ambiente, prestação de assistência social, melhoria na qualidade da segurança e defesa do cidadão e da justiça; o acesso e humanização dos serviços de saúde.

A formação de capital humano e social é elemento chave para garantir a empregabilidade presente e futura dos recursos humanos de um determinado território. A qualificação e desenvolvimento de habilidades são fatores de importância crescentes para todas as atividades econômicas, tanto na indústria, com seus distintos níveis tecnológicos, na agroindústria e no setor de serviços. Torna-se elemento determinante para a melhoria da qualidade de vida da população. Frente ao desenvolvimento, os recursos humanos devem receber capacitação permanente e adequada para que se obtenha uma melhor perspectiva de crescimento pessoal, tanto no âmbito econômico como no social. Cabe erradicar o analfabetismo, universalizar a educação básica com qualidade e investir na formação de tecnólogos e profissionais de nível médio, em pós-graduados – especialistas, mestres e doutores. A interiorização e a inserção pela educação requerem base tecnológica moderna que viabilize o ensino à distância.

Uma das chaves fundamentais para o estabelecimento de uma política moderna de formação de capital social em um território é a capacidade de impulsionar a cultura da iniciativa em contraposição à cultura da passividade. É necessário ainda que criemos outra condição fundamental para o crescimento econômico: a instalação de um governo que preze a responsabilidade fiscal e tenha uma administração eficaz. Na dimensão Eficiência, Transparência e Gestão, deve-se buscar a modernização da Gestão Pública e a capacidade de gestão estratégica do Estado.

Ampliar e melhorar a qualidade dos serviços públicos. Para que isso aconteça precisamos estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças e buscando a eficácia da máquina pública, colaborando para uma Política Fiscal bem delineada, buscando a otimização dos recursos públicos, com gerência eficiente, eficaz e efetiva.

A modernização do setor público exige verdadeira mudança no processo de gestão pública. Tem por objetivo essencial a melhoria da qualidade da prestação dos serviços ao cidadão. Por isso, a estratégia deve assegurar o incremento dos níveis gerais de eficiência e eficácia da ação pública, tendo por referência o princípio da economicidade, mas sem deixar de ser acolhedora e humanizada mesmo, isto é, o cidadão não pode ser transformado em um frio código de acesso à máquina estatal. Dada a sua complexidade é imprescindível, para o

bom termo do processo de reforma da administração pública, que haja o envolvimento dos atores institucionais, sociais e políticos.

A formulação de políticas e diretrizes da administração estadual demanda modificações e ajustes do aparato institucional (eliminação de regras inadequadas, exigências formais descabidas, resolução da questão do uso e posse da terra, exigência descabida de garantia real para pequeno financiamento, adequação da estrutura administrativa do Poder Executivo), requerendo também a adoção de métodos e processos de planejamento mais democráticos, acompanhamento e avaliação das ações públicas com maior visibilidade e transparência, aprofundamento do esforço de capacitação dos recursos humanos, buscando privilegiar a parceria governo-sociedade-cidadão mediante expansão dos canais de acesso ao exercício da cidadania, e redobrar esforços políticos e técnicos na potencialização do processo de captação de recursos para o Estado.

As dimensões estratégicas deste modelo sintetizam a atuação do Governo como indutor de ações para o desenvolvimento e trazem consigo um conjunto de objetivos, evidenciando os indicadores de resultados a serem alcançados ao longo da execução do Plano.

Para isso, cada dimensão conta com conjunto de diretrizes e estratégias aprovadas no Fórum de Desenvolvimento Sustentável que vão adquirir inúmeras vezes caráter intersetorial, extrapolando o espaço de atuação de uma Secretaria ou de um Órgão. Esta característica evitará a fragmentação e a superposição das iniciativas e a pulverização dos recursos, buscando a convergência e a atuação conjunta de diferentes áreas do Governo.

Percebe-se que algumas estratégias possuem o caráter mais abrangente, entretanto, a sua permanência no rol apresentado é fundamental, pois servem para evidenciar a clareza das percepções colhidas ao fim do Fórum.

Ao considerar as dimensões estratégicas – crescimento sustentável; inclusão social; e eficiência, transparência e gestão governamental – acredita-se as três dimensões estão interrelacionadas, pois o alcance dos objetivos estratégicos levam ao objetivo principal. Assim, resta evidenciar que no âmbito das dimensões estratégicas, a idéia de inserir uma “RPS” nas ações governamentais, seria de grande importância para as políticas direcionadas aos problemas sociais de Roraima. Ademais, uma “RPS” poderia indicar caminhos para a conquista de mais e melhores oportunidades e qualidade de vida.

Nesse contexto destaca-se a busca de novos horizontes de financiamento através da crescente participação de recursos de outras fontes, a redução do índice de vulnerabilidade social e a melhoria da qualidade de vida e promoção da cidadania; além do aumento do PIB, variável de destaque do presente trabalho, a ser comentado no próximo tópico.

Ao destacar a parte social do PDS, vale apenas mencionar as diretrizes e estratégias da dimensão social proposta pelo Governo do Estado de Roraima.

Diretrizes:

- Ampliar as oportunidades de geração de Trabalho, Emprego e Renda; implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no atendimento às famílias em vulnerabilidade e risco social; reduzir o Déficit Habitacional; garantir o direito humano a alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional da população de Roraima.
- Melhorar as condições de acesso, permanência e qualidade da educação, assim como promover a cultura e o esporte.
- Ampliar e melhorar as condições de acesso universal aos serviços de saúde, buscando a integralidade da atenção à saúde.
- Investir em Segurança Pública, com ênfase na prevenção da criminalidade;
- Coordenar e executar as atividades de administração penitenciária, executando programas e projetos de defesa dos direitos humanos e das minorias, priorizando o acesso à justiça.

Estratégias:

I. Trabalho, Emprego e Desenvolvimento Social

- Manutenção do estágio remunerado para o estudante de nível médio (inclusão da EJA) e criação do estágio para o estudante de nível superior em parceria com as universidades;
- Fomento e fortalecimento do empreendedorismo, da economia solidária, das microempresas e outras economias alternativas;
- Ampliação das ações da Política de Emprego Trabalho e Renda, voltadas para aprendizagem e incremento das ações do primeiro emprego e de programa de estágio;
- Promoção de atividades sócio-educativas para fortalecimento da cidadania;
- Manutenção da bolsa de estudos de cursos superiores, aos estudantes de baixa renda;

- Implementação do Programa de construção de casas populares para famílias de baixa renda;
- Incentivo ao fortalecimento do artesanato de Roraima;
- Implementação da qualificação, requalificação e certificação profissional;
- Garantia da proteção social às famílias em vulnerabilidade e risco social;
- Incremento a vigilância social no conhecimento das formas de vulnerabilidade da população e do território;
- Manutenção e ampliação da política de segurança alimentar e nutricional e do Sistema Estadual de SAN (Manutenção do Vale Solidário e Manutenção do Restaurante Popular);
- Promoção da defesa social e institucional para garantia de direitos sócioassistenciais; e
- Manutenção dos programas estaduais de proteção e garantia dos direitos da criança, do adolescente e do idoso.

II. Educação, Cultura e Desporto

- Melhoria dos indicadores educacionais de Roraima, componentes das Metas do Milênio previstas para o Brasil;
- Concentração de esforços nas diretrizes de melhoria da educação básica de Roraima previstas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- Melhoria da qualidade da educação básica, com foco nas metas previstas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para Roraima;
- Desenvolvimento, expansão e fortalecimento da educação superior;
- Promoção da inclusão digital, priorizando os alunos e os profissionais da educação;
- Promoção da educação à distância;
- Promoção da iniciação científica, com foco no desenvolvimento sustentável;
- Garantia da inclusão e do respeito à diversidade na educação básica e superior;
- Aperfeiçoamento da gestão da educação, da cultura e do esporte;
- Fomento ao regime de colaboração com os municípios para a expansão da educação, cultura e esporte;
- Garantia da universalização da matrícula para a população de 6 a 14 anos;

- Garantia da permanência bem-sucedida de crianças, adolescentes, jovens e adultos na escola pública;
- Garantia da valorização dos profissionais da educação;
- Aumento da escolaridade média e melhoria da requalificação profissional da população, em parceria com universidades e entidades da sociedade civil organizada, governamentais ou não;
- Investimento em formação de capital humano, por meio de programas de pós-graduação;
- Universalização da educação profissional e tecnológica em todos os níveis;
- Promoção da cultura em Roraima, priorizando aspectos regionais ou locais e a descoberta de aptidões, em articulação com o Sistema Nacional de Cultura;
- Criação e implementação de aparelhos culturais para melhoria da qualidade de vida;
- Promoção do esporte em Roraima, identificando e otimizando potencialidades locais e em articulação com o Sistema Nacional do Esporte;
- Focalização e priorização - diretamente nas escolas - dos esforços e recursos do sistema de educação e, no que couber, da cultura e do esporte, promovendo a descentralização, a profissionalização e a autonomia pedagógica, financeira e gerencial;
- Fortalecimento da educação para o desenvolvimento sustentável;
- Promoção da intersetorialidade da educação nas demais políticas públicas;
- Garantia de concurso público para o magistério, particularizando a educação indígena e as especificidades da educação especial (Língua Brasileira de Sinais, Braille, etc.);
- Criação do Fundo Estadual de Cultura e de leis específicas para o patrimônio cultural estadual;
- Criação e implementação de Núcleo de Pesquisa em Educação;
- Ampliação do acesso e permanência da população do campo à educação básica de qualidade;
- Implantação de programas de acessibilidade nos prédios escolares e no transporte escolar;
- Criação de políticas educacionais voltadas à inclusão de indígenas residentes na Capital; e

- Programa de qualificação permanente de professores para alunos com necessidades especiais.

III . Saúde

- Melhoria das condições de saúde materno-infantil;
- Ampliação de acesso e humanização dos serviços de saúde;
- Fortalecimento das ações da vigilância em saúde;
- Fortalecimento da gestão e formação em saúde;
- Intersetorialidade das políticas, visando à melhoria da qualidade de vida;
- Ampliação do Sistema de Saneamento Básico do Estado (água, esgoto, manejo de águas pluviais e resíduos sólidos);
- Elaboração dos Planos Diretores de saneamento dos municípios do Estado;
- Regularização dos serviços de saneamento básico junto aos Municípios do interior do Estado;
- Fortalecimento da gestão das perdas nos sistemas de abastecimento de água;
- Adequação e recuperação dos sistemas de esgotos existentes no Estado;
- Captação de recursos junto às instituições governamentais e não governamentais (convênios, financiamento, PAC, entre outros); e
- Implantação e implementação dos serviços e alta complexidade.

IV. Segurança Pública

- Consolidação da filosofia de Polícia Comunitária no Sistema de Segurança Pública, baseando a prevenção do crime na integração com a comunidade, através dos conselhos e demais políticas de integração;
- Consolidação da integração operacional entre todos os órgãos do Sistema de Segurança Pública, com destaque para a área de gestão do conhecimento e serviços de inteligência;
- Implantação da filosofia de análise e planejamento prospectivo nos órgãos de defesa social, voltados para a prevenção criminal, atualizando a doutrina operacional dos órgãos, adequando-a as novas demandas de segurança pública,

mormente a integração policial, a polícia comunitária e a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente;

- Redefinição do perfil profissional nas áreas de segurança pública e defesa social, empregando os talentos humanos, de forma lógica e racional, priorizando o desenvolvimento da atividade de segurança pública;
- Promoção do envolvimento e o comprometimento do público interno com a identidade organizacional, por meio da criação de atividades de promoção socioambiental no Sistema de Segurança e Defesa Social, criando e ampliando programas voltados para a melhoria da qualidade de vida do profissional de segurança pública e defesa social e de sua família;
- Aprimoramento das ações psico-sociais de prevenção e monitoramento de ocorrência de desvios de conduta dos servidores dos órgãos de Segurança Pública e Defesa Social do Estado com o fortalecimento das Ouvidorias e criação de uma Corregedoria Geral Integrada;
- Criação de um Fundo Estadual de Segurança Pública de Roraima, cujo objetivo é o custeio da máquina e a realização de novos investimentos, com vinculação de no mínimo 70% ao órgão prestador do serviço;
- Implantação de ações e operações integradas permanentes e/ou transitórias que visem combater delitos específicos;
- Desenvolvimento de projetos e ações integradas com os órgãos envolvidos que visem reduzir o número de vítimas do trânsito;
- Intensificação das campanhas educativas para divulgar as estratégias e ações do Sistema de Segurança e Defesa Social, com novas metodologias de trabalho;
- Construção, ampliação e modernização da infra-estrutura do Sistema de Segurança e Defesa Social;
- Promoção e valorização dos profissionais do Sistema de Segurança e Defesa Social através da criação e ampliação dos planos de cargos, carreira e salários, da reelaboração do regimento interno dos órgãos e demais ações sociais;
- Implantação de Posto Permanente e Móvel de Fiscalização Integrada, com membros do sistema de segurança pública, fiscalização fazendária, ambiental e sanitária, no Baixo Rio Branco;

- Institucionalização e fortalecimento da Polícia Civil, através da implementação da autonomia administrativa e financeira, para promoção de ações como a Delegacia Padrão, Oficina Escola, modernização, gestão da informação e outros;
- Promoção de cursos de graduação e pós-graduação “*lato sensu*” e “*stricto sensu*”, voltados para as áreas de segurança pública e defesa social;
- Apoio a todos os órgãos que exerçam atividades de fiscalização;
- Complementação do efetivo previsto dos órgãos do sistema de segurança, conforme já existe na Lei;
- Fortalecimento e ampliação das Polícias ambientais;
- Criação e implantação do quadro administrativo de servidores civis administrativos com a criação de cargos efetivos, comissionados e funções gratificadas nos órgãos de Segurança Pública;
- Aumento da eficiência operacional dos órgãos de segurança pública e defesa social, por meio de utilização do sistema de vídeo monitoramento e ou outras tecnologias da Informação; e
- Aparentamento dos Órgãos do Sistema de Segurança Pública e Defesa Social.

V. Justiça e Cidadania

- Proteção e Defesa dos interesses e direito dos consumidores;
- Modernização e Estruturação do Serviço de Atendimento ao Consumidor;
- Modernização do Sistema Penitenciário Estadual;
- Construção, Ampliação e Reforma dos Estabelecimentos Penais do Estado;
- Assistência ao custodiado e ao egresso;
- Promoção e Apoio aos Direitos Humanos e a Cidadania;
- Promoção e Valorização dos servidores da SEJUC;
- Apoio às ações da Defensoria Pública Estadual;
- Fortalecimento dos Conselhos de Direitos na Promoção da Cidadania e Justiça Social; e
- Fortalecimento aos mecanismos de fiscalização e repressão do trabalho escravo e infantil.

4.2.2 Produto interno bruto do Estado de Roraima

O PIB do Estado de Roraima ocupa o último lugar no ranking nacional, com o valor de R\$ 4.889 milhões em 2008, que representa uma participação de 0,16 % no PIB brasileiro e 3,16% no total da Região Norte. No período de 2004 a 2008, o PIB de Roraima alcançou crescimento nominal de 73,93%.

O Produto Interno Bruto per capita, em 2008, ficou em R\$ 11.844,73 que corresponde a um aumento de aproximadamente 12,44% em relação a 2007, ocupando o 14º lugar do ranking nacional. Esse indicador sinaliza no sentido de que se Roraima tem o menor PIB do país em valor absoluto, não é o menor em termos de valor per capita, sendo o 3º da Região Norte, conforme dados de 2008.

Tabela 5 – Produto interno bruto a preços correntes – 2004 a 2008

Grande Região e Unidade da Federação	Produto Interno Bruto a preços correntes (1.000 R\$)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	1.941.498.358	2.147.239.292	2.369.483.546	2.661.344.525	3.031.864.490
Região Norte	96.012.341	106.441.710	119.993.429	133.578.391	154.704.229
Roraima	2.811.079	3.179.287	3.660.083	4.168.599	4.889.303

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Tabela 6 – Produto interno bruto *per capita* – 2004 a 2008

Grande Região e Unidade da Federação	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	10.692,00	11.658,10	12.686,60	14.464,73	15.989,77
Região Norte	6.980,00	7.241,49	7.987,81	9.134,62	10.216,43
Roraima	7.306,85	8.124,58	9.074,35	10.534,08	11.844,73

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

4.2.2.1 Atividades econômicas

As atividades econômicas são:

- a) Agropecuária;
- b) Indústria; e
- c) Serviços.

Dentre as atividades econômicas os serviços detem a maior participação, 80,8% em 2008, com destaque para: comércio, administração, saúde e educação públicas e seguridade social, que conjuntamente participam com 58,5% em 2008.

Em segundo lugar aparece a indústria, com a participação de 12,7%. Na indústria destaca-se a construção civil, que participa com 8,2% em 2008.

Por fim, a agropecuária que participa com 6,4% em 2008, com destaque para a agricultura, silvicultura e exploração floresta que respondem por 5,1%. Observa-se que ao longo do período de 2004 a 2008, a participação da agropecuária caiu de 11% para 6,4%, enquanto as demais atividades aumentaram suas participações.

Segue a tabela para melhor visualizar os dados mencionados anteriormente:

Tabela 7 – Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preços básicos, no Estado de Roraima – 2004 a 2008

Atividades	Participação no valor adicionado bruto a preço básico (R\$)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Agropecuária	11,0	7,7	7,7	6,7	6,4
Indústria	10,3	11,0	10,9	11,5	12,7
Serviços	78,7	81,3	81,5	81,8	80,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Dentre as atividades, observa-se a enorme participação do Estado na economia local, considerando que, em 2008, a Administração Pública representou 58,5% do PIB.

4.3 IMPACTOS ESPERADOS DO PROGRAMA DE GOVERNO NA ECONOMIA DO ESTADO DE RORAIMA

Para o período do PDS/PPA, foram utilizados como referências na projeção da receita estadual os índices de previsão de crescimento do PIB brasileiro e de inflação conforme o

IPCA para o quadriênio 2008-2011, servindo de base para o crescimento médio de Receita do Estado, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 – Índices de crescimento da receita

	2008	2009	2010	2011
PIB Real	5%	5%	5%	4%
IPCA	4,5%	4,5%	4,5%	4%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e IBGE

Com isso pode-se estimar para o período do PDS/PPA, um volume de aproximadamente 6,4 bilhões de reais em recursos de fontes orçamentárias. Entretanto, ao analisarmos as fontes, constata-se que a maior parte é proveniente de transferências da União, com 77% em média ao ano do total de receita no último triênio, sendo o Fundo de Participação do Estado – FPE a principal fonte de receita, representando em média 59% do total arrecadado, demonstrando assim sua importância no financiamento das despesas públicas do Estado.

Os Convênios, apesar da grande importância como fonte de recursos, ao longo de alguns anos teve sua captação reduzida, mas no exercício de 2006 recuperou-se refletindo positivamente na receita total do Estado.

No quadro abaixo, as principais fontes, na projeção para os 4 anos do PDS/PPA, com destaque para o ICMS, que é a Receita de Arrecadação própria mais significativa.

Tabela 9 – Projeção da receita 2008 – 2011

RECEITA/DISCRIMANAÇÃO	RECEITAS	PARTICIPAÇÃO
	2008 – 2011	%
Transferências constitucionais e legais	5.090.739.768	78,46
FPE	3.833.515.233	59,08
Outros	1.257.224.535	19,38
Recursos diretamente arrecadados	1.397.633.508	21,54
ICMS	1.036.307.604	15,97
Outras	361.325.904	5,57
Total bruto	6.488.373.277	100,00

Fonte: Departamento de Orçamento Público da SEPLAN

Diante deste quadro, elegeu-se como estratégia para atender as necessidades de investimentos previstos no PDS/PPA, a busca pela diversificação das fontes de financiamento. Para isso, os programas deverão, além dos recursos tributários neles contidos, estimular a geração de receita e propiciar a alavancagem de outros recursos, mediante a aglutinação das diversas formas de atuação do Poder Público Estadual, inclusive por meio de parcerias com o setor privado e outras esferas de governo, para ampliar a base de financiamento da ação governamental.

A importância de ter definido desde logo a disponibilidade para novos investimentos, evidentemente está associada à sustentabilidade do modelo. A pretensão é viabilizar a manutenção dos empreendimentos no longo prazo, sem esquecer das necessidades imediatas, e assim garantir a continuidade das ações, com vistas à melhor efetividade dos recursos alocados aos programas. Isso reflete inclusive, em aspectos da Política Fiscal Estadual, pois o compromisso é otimizar os gastos públicos.

De acordo com esta Diretriz, estão previstos para os quatro anos do Plano dispêndios da ordem de R\$ 9.024.533.615,00, considerando inclusive, os recursos a contratar.

4.3.1 Dispêndio por dimensão estratégica

Os programas do PDS/PPA, estão agrupados em três grandes Dimensões Estratégicas:

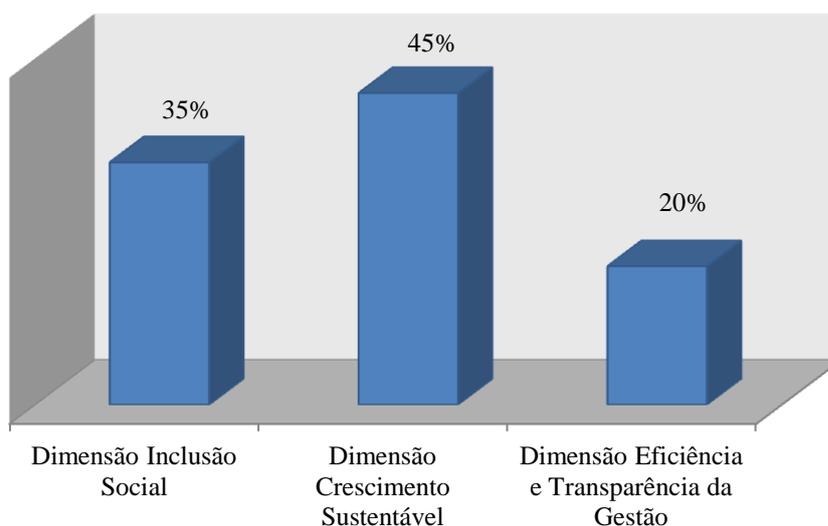
- 1) Dimensão Inclusão Social;
- 2) Dimensão Crescimento Sustentável; e
- 3) Dimensão Eficiência e Transparência da Gestão.

Do total de recursos previstos⁴ para os programas contidos no PPA/PDS, a Dimensão Inclusão Social, representa 35%, totalizando R\$ 2,5 bilhões para os quatro anos do Plano. Nesta Dimensão estão contidos os programas das áreas da saúde, educação, segurança, trabalho e bem – estar social.

Na Dimensão Crescimento Sustentável destacam-se os programas das áreas voltadas para a produção e infra-estrutura, o que representa 45 % do total de recursos para o Plano, significando R\$ 3,2 bilhões.

⁴ Não está incluído o dispêndio previsto para o Tipo de Programa Apoio Administrativo.

A Dimensão Eficiência e Transparência da Gestão representa 20% (R\$ 1,4 bilhões) do total, destacam-se aqui os programas que visam à regularização fundiária e modernização tributária, além de contemplar os programas relacionados com a atuação dos Poderes Legislativo, Judiciário, bem como Ministério Público.



Fonte: Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima / Plano Plurianual 2008-2011
Gráfico 1: Dispendio por dimensões estratégicas para o período do plano

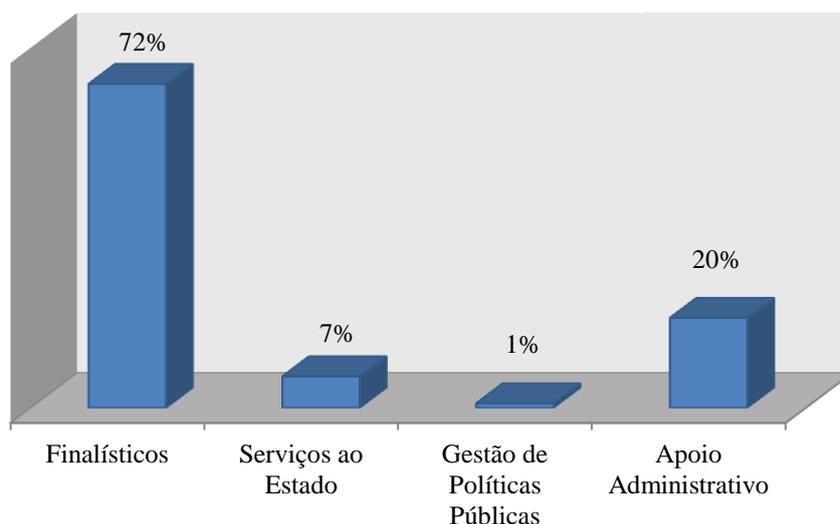
4.3.2 Dispendio por tipo de programa

Os dispendios para os programas do PPA/PDS podem ser analisados também segundo a sua finalidade, de acordo com os quatro tipos:

1. Programas Finalísticos: mediante os quais são organizadas as ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade;
2. Programa de Serviços ao Estado: resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim;
3. Programa de Gestão de Políticas Públicas: nos quais são organizadas ações de gestão dos órgãos governamentais, e
4. Programa de Apoio Administrativo: no qual estão organizadas atividades relacionadas com gastos de natureza puramente administrativa.

Assim, destaca-se os recursos previstos para os tipos de programas finalísticos com 72% do total para os quatro anos do PDS/PPA, significando R\$ 6,8 bilhões. Os tipos de

programa considerados como Serviço e Gestão, juntos, representam 8% do total (R\$ 0,7 bilhões), enquanto que o tipo Apoio Administrativo representa 20% (R\$ 1,9 bilhões) para os quatro anos do Plano.



Fonte: Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima / Plano Plurianual 2008-2011
Gráfico 2: Dispendio por tipos de programa para o período do plano

4.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Este capítulo teceu considerações gerais sobre a gestão de políticas públicas, destacando que as políticas públicas traduzem formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processo de decisão, a repartição dos custos e benefícios sociais.

Frisou-se ainda, no campo da gestão de políticas públicas, a necessidade de debate público, de transparência e de sua elaboração em espaços públicos.

Em seguida, discorreu-se sobre políticas públicas e o desenvolvimento econômico no Estado de Roraima, destacando-se o papel do Plano Plurianual – PPA 2008-2011, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável de Roraima, onde mostrou-se o modelo de desenvolvimento para o Estado de Roraima, baseado no desenvolvimento endógeno, concentrado em três grandes eixos: crescimento sustentável, inclusão social e eficiência, transparência e gestão governamental, onde a modernização do setor público revela a intenção de mudança no processo de gestão pública, sendo imprescindível o envolvimento dos atores institucionais, sociais e políticos.

Por fim, destacou-se os impactos esperados pelo plano de desenvolvimento, em especial a importância do crescimento econômico para promover as melhorias pretendidas, ou seja, o desenvolvimento econômico.

5 COMENTÁRIOS

Ressalta-se que no mundo contemporâneo, a democracia como exercício cotidiano não é mais possível sem a presença e ação fiscalizadora dos cidadãos. O papel de uma sociedade informada e atuante não é o de esperar tudo do Estado. As parcerias aparecem como alternativa eficiente e democrática.

Evidencia-se a inadequação das ações formuladas de cima para baixo, sem o envolvimento dos segmentos relevantes da sociedade civil. Na atualidade, de acordo com estudiosos da matéria, essa preocupação se reforça e se renova. São múltiplos os argumentos que sustentam a necessidade de uma participação ampla e efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das ações de governo, não apenas para produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática.

Nesse contexto, destaca-se a existência de uma forte tendência, no campo das políticas sociais, para a criação de redes locais, que vinculam fortemente a gestão das políticas ao território e a uma população específica. A complexidade dos problemas sociais, a diversidade de atores e interesses envolvidos, a crescente mobilização da sociedade civil cobrando atenção diferenciada que respeite as diferenças sociais, a organização de um setor não-governamental que atua cada vez mais no campo das políticas sociais e o aumento da ação social das empresas, são fatores que impulsionam e explicam o surgimento das redes de políticas sociais.

Pode-se dizer que as redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais e, mais ainda, que elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil quanto do Estado.

A emergência de redes de políticas pode representar a tentativa de criação de novas formas de coordenação, capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, onde o poder apresenta-se como plural e diversificado.

As redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, na medida em que permitem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática).

Todavia, é necessário ter em conta as limitações das redes de políticas no cumprimento de certas funções públicas, de caráter nitidamente estatal, como, por exemplo, a garantia de direitos sociais e a regulação.

Acrescenta-se que é necessário também levar em consideração os novos desafios impostos pelos processos de fragmentação e exclusão social que impedem a geração de consensos e ameaçam as condições de governabilidade.

A diversidade ou aceitação do outro como diferente, a pluralidade e o reconhecimento do outro como parceiro, a ação coordenada e interdependente, a negociação dos conflitos e a busca de um objetivo comum, requerem uma sociedade com uma cultura democrática e uma estrutura de distribuição da riqueza e do poder mais igualitária. Assim, a democracia é tanto um pré-requisito quanto o resultado da ação das redes de políticas.

Sob este prisma, tem-se um novo padrão de relacionamento entre Estado, empresas e organizações sociais, como o exemplo da RPS do Estado do Rio Grande do Sul, de mobilização de atores públicos e privados para o enfrentamento de questões definidas consensualmente como de inequívoco interesse público.

A RPS é um programa inédito de fomento à organizações da sociedade civil, envolvendo a cooperação entre o Estado, o terceiro setor e a iniciativa privada. Com investimento total de cerca de 20 milhões nas três edições, mais de 100 mil pessoas foram beneficiadas, em mais de 120 municípios do Rio Grande do Sul. Funciona da seguinte forma: empresas financiam projetos de organizações com ações reconhecidas no âmbito social (as chamadas entidades âncoras). Estas, por sua vez, disponibilizam editais que devem ser preenchidos pelas organizações comunitárias que trabalham em todo o Estado. Os editais são analisados pela Comissão de Avaliação de Projetos, e os selecionados recebem financiamento e capacitação.

No que concerne ao financiamento, a RPS utiliza-se do Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social, conhecido no Rio Grande do Sul como Lei da Solidariedade (Lei Estadual nº 11.853, de 29 de novembro de 2002), que tem como objetivo desenvolver ações na área social, através de mecanismos de parceria e colaboração. Pela Lei, as empresas que financiam projetos na área social no Rio Grande do Sul podem compensar, por meio de crédito fiscal presumido, até 75% do valor comprovadamente aplicado com o ICMS a recolher.

A compensação é feita mediante apropriação do crédito fiscal presumido calculado, de acordo com as faixas definidas pela lei. Anualmente, lei de iniciativa do Governador do Estado fixa o valor do limite global que poderá ser compensado pelas empresas, que não poderá ser superior a 0,5% da receita tributária líquida.

Assim, a RPS, primordialmente, tem o cunho social. Contudo, no âmbito do Rio Grande do Sul, é uma inovação em termos de ferramenta de gestão de redes de políticas

públicas que está dando certo. Trabalha no sentido de promover a melhoria de indicadores sociais e contribuir para o crescimento econômico da região.

Com o objetivo de demonstrar que a RPS desempenha um papel importante em prol do desenvolvimento econômico, convém elucidar os impactos econômicos da RPS. Inicialmente o volume de recursos para a RPS girou em torno de R\$ 6 milhões, sendo que a parcela de até 75% é estabelecida por incentivo fiscal, através do ICMS, e 25% derivam efetivamente do setor privado. De acordo com o estudo realizado pela FEE, além desses recursos, estima-se um nível de 46% de alavancagem proveniente de outras fontes de captação, o que totaliza R\$ 8,8 milhões.

Conforme os parâmetros utilizados pela FEE, foram estimados os impactos dos dispêndios da RPS sobre a economia do Rio Grande do Sul. Para tanto, foi considerado os valores de geração do valor bruto de produção, do PIB, do número de pessoal ocupado, do rendimento e do ICMS.

Com o uso da Matriz de Insumo-Produto, a FEE mensurou os efeitos dos desembolsos da RPS sobre a economia estadual, levando-se em conta os encadeamentos setoriais das atividades ligadas aos gastos monetários fornecidos pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social.

Ao considerar os efeitos diretos, indiretos e induzidos, a FEE estimou que os impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre a economia gaúcha seriam da ordem de:

- R\$ 19,9 milhões no Valor Bruto de Produção, com efeito multiplicador de 2,30 (para cada R\$ 1,00 de VBP gerado pela Rede, ocorre a expansão de R\$ 2,30 na economia do Estado do Rio Grande do Sul);
- R\$ 9,6 milhões no PIB, com efeito multiplicador de 2,48 (cada R\$ 1,00 de PIB gerado pela Rede ocasiona um aumento de R\$ 2,48 na economia gaúcha);
- 436 novos postos de trabalho, com efeito multiplicador de duas unidades (cada emprego criado pelas aquisições da Rede provoca a geração de dois postos de trabalho);
- R\$ 3,2 milhões no rendimento das famílias, com efeito multiplicador de 2,28 (a cada R\$ 1,00 de rendimento gerado pela Rede, ocorre a expansão de R\$ 2,28 no sistema econômico estadual);
- R\$ 885.000,00 no ICMS, com efeito multiplicador de 2,05 (cada R\$ 1,00 de ICMS gerado pela Rede proporciona o aumento de R\$ 2,05 na economia estadual).

Conjuntamente, destacou as contribuições dos setores público e privado nos impactos sobre o PIB. No âmbito do setor público, verificou-se que para cada R\$ 1,00 que o Governo Estadual deixar de arrecadar de ICMS, ocorre um efeito multiplicador de R\$ 2,14 no PIB, em termos brutos, e de R\$ 2,66⁵, em termos líquidos. No setor privado, a cada R\$ 1,00 de desembolso, é gerado um efeito multiplicador no PIB de R\$ 2,25. Assim, é possível dizer que a ação do Estado em canalizar recursos para projetos sociais é justificável, mesmo com a relativa perda de arrecadação tributária, uma vez que o maior efeito multiplicador é do setor público em termos líquidos.

No que tange ao PDS do Estado de Roraima, tem-se que a economia roraimense precisa crescer e, de preferência, de forma sustentável. Para tanto, novos investimentos públicos e privados são necessários, pois sem eles não há crescimento econômico duradouro, que consiste no incremento do PIB real à taxa superior ao da população.

Ademais, junto com o aumento do PIB (fator econômico), existe a preocupação com os fatores sociais. Assim, o PDS busca crescimento econômico e melhor qualidade de vida. Enfim, um crescimento econômico com justiça social e solidariedade.

Na vanguarda quanto à adoção de modelo de desenvolvimento, pode-se dizer que o Estado de Roraima adota um modelo estruturado a partir dos próprios atores locais e não mais pelo planejamento centralizado. A estruturação é realizada por meio de um processo já definido como organização social regional que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais.

Ressalta-se que, de acordo com o relatório de desempenho dos programas do Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima, é pertinente tecer alguns comentários.

Inicialmente, apesar de nos últimos quatro anos⁶ os programas apurarem, em média, 77% dos indicadores, percebe-se que, no mesmo período, 29% dos programas não apuraram a variação do índice do indicador. O Governo deixou de apurar praticamente 30% dos resultados das ações oferecidas à população. Dessa forma, o Governo fica sem parâmetro com relação aos resultados dos programas, sem saber em que patamar estão, o que dificulta a execução do programa bem como sua manutenção. Destaca-se que 22% dos programas tiveram seus resultados acima do esperado, 32% dentro do esperado, 20% abaixo do esperado e 14% muito abaixo do esperado.

Em seguida, observa-se que a liberação dos recursos financeiros caracteriza-se como um problema, onde 24% dos programas sofreram descontinuidade e tiveram a execução

⁵ Devido à taxa de retorno aproximada de 20% do ICMS.

⁶ Período de 2007 a 2010.

prejudicada. Constatou-se ainda que 30% dos programas sofreram descontinuidade, porém não tiveram a execução comprometida decisivamente, e que 46% dos programas tiveram os recursos financeiros liberados ao longo do exercício com o fluxo compatível com a programação.

Outro ponto importante repousa nas restrições que interferiram no desempenho dos programas. Destaca-se que, dentre as restrições, o contingenciamento de recursos orçamentários responde por 47%. Em seguida, as dificuldades em licitações e celebração de contratos com 46%, acompanhadas do atraso na liberação de recursos e das dificuldades na celebração de convênios, que representam 35% e 32%, respectivamente.

Ao fechar os comentários sobre o desempenho dos programas, cabe ressaltar o mecanismo de participação social, medido pela cobertura do público alvo. A participação da sociedade tem a finalidade de mensurar a atuação dos programas na sociedade, principalmente no que se refere à satisfação dos beneficiários. Nesse sentido, verificou-se que 49% do público alvo está satisfeito com a atuação do Governo através dos programas. Todavia, 36% do público alvo não foi consultado ou pelo menos não foi mensurada tal cobertura, o que pode ser encarado como um problema, uma vez que é preciso ter a medida da satisfação dos beneficiários, dado de imperiosa necessidade para a execução dos programas.

Diante do exposto, nota-se que a RPS pode ser adotada como uma ferramenta auxiliar no caminho do desenvolvimento do Estado de Roraima. Ao promover a inclusão social, pode-se dizer que a RPS, de forma direta e indireta, gera impacto positivo sobre a economia. Além do deste lado, o Governo pode contar com mão-de-obra das organizações sociais e a fiscalização das empresas que financiam as ações sociais. O resultado pode ser refletido na melhoria da execução dos programas, sobretudo no acompanhamento e verificação dos resultados, elementos imprescindíveis para a consecução dos objetivos de um plano de desenvolvimento.

Carente de incentivo fiscal no campo da inclusão e promoção social, o Estado de Roraima, com responsabilidade e compromisso, precisa estudar a possibilidade de criar uma lei semelhante à Lei da Solidariedade do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de subsidiar as políticas socioeconômicas, sobretudo àquelas direcionadas à população menos favorecida, inovação que contribui para o alcance dos objetivos propostos pelo Governo do Estado de Roraima.

Mesmo tendo cunho social, a RPS do Estado do Rio Grande do Sul, é uma inovação em termos de desenvolvimento integrado através de redes de políticas públicas que está dando

certo. A RPS potencializa a Lei da Solidariedade e certamente⁷ contribui para o crescimento econômico, uma vez que aumenta o PIB. Frisa-se que a “Lei da Solidariedade” é o primeiro passo. A RPS é o segundo, que organiza e facilita o contato entre empresas e entidades sociais de diferentes regiões, fazendo com que os recursos passem a ser melhor distribuídos.

Por fim, é preciso aludir que a gestão de redes não é solução para todos os problemas envolvidos no campo das políticas públicas. Acredita-se na necessidade de amadurecimento dos gestores públicos bem como na adoção de ferramentas adequadas para cada caso. A RPS pode ser uma ferramenta de grande valia para as políticas públicas, em especial, as sociais, e mostra-se perfeitamente adequada para promoção do crescimento econômico e bem-estar da sociedade, uma vez que contribui para o aumento do PIB e melhoria de indicadores socioeconômicos.

⁷ Conforme o estudo realizado pela FEE.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima de 2008-2011 em comparação com a Rede de Parceria Social adotada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e efetuar sugestões de melhoria nesse plano, para a conquista de mais e melhores oportunidades e qualidade de vida, sobretudo mostrar que direta e indiretamente essa ferramenta de gestão reflete no aumento do PIB, ou seja, no crescimento da economia, e conseqüentemente no desenvolvimento econômico do Estado de Roraima.

No bojo da revisão da literatura abordou-se conceitos, definições e a contextualização do desenvolvimento econômico (desenvolvimento sustentável e desenvolvimento local), terceiro setor e gestão de redes, doutrinas imperiosas para o entendimento do surgimento de novas formas de gestão de políticas públicas, onde o desenvolvimento econômico passa a emergir da integração de vários atores (Estado, iniciativa privada e terceiro setor), baseados numa lógica muito mais palpável e coerente com a realidade.

Vale a pena elucidar que esta nova perspectiva – desenvolvimento local – relativiza a autonomia do econômico em sociedades não industrializadas e em civilizações não ocidentais, valorizando o social e as pessoas, procurando dar-lhes protagonismo no processo de desenvolvimento. As pessoas e comunidades locais são o espaço prioritário para o desenvolvimento. Este torna-se assim, num exercício de cidadania e resulta da participação e implicação das pessoas.

Destaca-se o desenvolvimento local como um processo de transformação (mudança que recusa a conservação), onde o ponto de partida de referência é a própria comunidade local. Parte da existência de necessidades não satisfeitas e possui uma lógica integrada, de modo que a intervenção na se restringe a problemas focalizados, mas sim ao conjunto de problemáticas que se interligam e influenciam. Foca-se no trabalho em parceria, a partir da definição de ações conjuntas. Frisa-se ainda que o processo de desenvolvimento local é um diálogo constante entre os residentes de um determinado local (as autoridades, as organização, os grupos comunitários, os dirigentes de empresas, e outras pessoas), com o objetivo de procurar sistematicamente uma melhor qualidade de vida para todos.

Nesse contexto surge a gestão em redes, uma forma de gestão alternativa e não uma forma intermediária entre a hierarquia e o mercado. A noção de redes fundamenta-se na cooperação, na ajuda mútua e não na competitividade, como no sistema de mercado, ou na

autoridade, como no sistema hierárquico. As redes significam um modo distinto de se refletir sobre gestão, neste caso, sobre gestão pública.

Para finalizar a revisão da literatura, ultimamente é possível testemunhar reformas que significam um afastamento do tipo de organização burocrática tradicional em favor de formas alternativas de coordenação, entre elas a constituição de redes de políticas públicas. A suposição de que a cooperação em rede é benéfica para a implementação de políticas públicas se apóia no argumento de que as redes oferecem melhores respostas para os problemas enfrentados pelos governos, pois são formas estáveis e flexíveis de organização em que recursos de diferentes atores somam-se na busca de soluções.

Em seguida, apresentou-se a RPS (um novo conceito de política social, um trabalho articulado entre o Estado, o terceiro setor e a iniciativa privada, formada por ações inovadoras e interdependentes, realizadas por atores governamentais, não-governamentais e empresariais, com o objetivo de promover o desenvolvimento social), em especial, o financiamento da RPS e os impactos sobre a economia do Rio Grande do Sul.

Ao continuar o estudo, apresentou-se também o PDS⁸ do Estado de Roraima, encarregado de promover o crescimento econômico duradouro, com o propósito de criar um ambiente que permita às pessoas desfrutarem de vida longa, saudável e criativa, dentro do conceito de desenvolvimento humano. Por esse motivo o PDS busca maior crescimento econômico, com o “aumento do PIB”, mas também melhor qualidade de vida, mediante mais saúde, mais educação, mais segurança, mais empregos e melhores salários.

Considerando o material apresentado neste trabalho, sobretudo os comentários mencionados na parte final, o Governo do Estado de Roraima adota uma postura contemporânea, alinhada com os preceitos do desenvolvimento local e sustentável, baseadas em parâmetros democráticos, considerando a contribuição dos atores locais como uma peça imperiosa para o processo de formulação de políticas públicas, sendo visível a preocupação tanto com o lado econômico quanto com o lado social.

Assim, constatou-se que o Governo do Estado de Roraima ao programar suas ações para um determinado período, ou seja, ao realizar um plano de desenvolvimento, em regra, projeta suas ações pautadas nas necessidades “locais”, com a participação de entidades governamentais e não-governamentais, na forma de um modelo de desenvolvimento realizado de baixo para cima, estruturado a partir dos próprios atores locais, e não pelo planejamento centralizado.

⁸ Também denominado de Plano Plurianual – PPA 2008-2011.

Para ilustrar o compromisso com PDS, o Governo do Estado, por meio da SEPLAN, realiza avaliação dos programas governamentais a partir da análise das informações fornecidas pelos órgãos setoriais, colhidas através de um questionário subjetivo de avaliação do programa, que tem a finalidade de apresentar o desempenho de cada programa no enfrentamento do problema que lhe deu origem.

O PDS apresenta acompanhamento e avaliação dos programas, em relação aos objetivos e metas especificados no PPA 2008 – 2011, o que permite dizer que não falta acompanhamento das políticas socioeconômicas. No entanto, apesar do caráter democrático e participativo, as avaliações de desempenho dos programas mostram que a atuação dos programas na sociedade, principalmente no que se refere à satisfação dos beneficiários (público alvo) não estão sendo totalmente apurados. No período de 2007 a 2010, em média, 36% dos programas avaliados não apuraram a satisfação do público alvo, o que pode colocar em risco os investimentos realizados, uma vez que não se tem notícia se as políticas públicas estão atendendo suas finalidades.

Outro ponto importante é o financiamento dos programas. Os orçamentos públicos “sempre estão” aquém das necessidades, o que ilustra a escassez de recursos diante das necessidades humanas ilimitadas. E no Estado de Roraima não é diferente. Anualmente é possível verificar tal fato, mais precisamente durante a elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

No Estado de Roraima, aproximadamente 80% da receita é proveniente de transferências da União. Além da dependência de recursos da União, ocorre uma enorme participação do Estado na economia local, onde a Administração Pública representa mais de 50% do PIB.

De acordo com dados referentes ao desempenho dos programas do PDS nos últimos quatro anos, ilustrado no apêndice C, destaca-se que dentre as restrições que interferiram no desempenho dos programas, o contingenciamento orçamentário responde por 47%. Assim, pode-se dizer que a falta de recursos orçamentários aparece como um problema e certamente compromete as políticas socioeconômicas, uma vez que são peças integrantes do PDS.

Acrescenta-se, que além da falta de recursos orçamentários, a liberação dos recursos financeiros também aparece como um problema, uma vez que 24% dos programas sofreram descontinuidade e tiveram a execução prejudicada.

Soma-se ainda, que o Governo do Estado de Roraima deixou de apurar praticamente 30% dos resultados das ações oferecidas à população. Assim, resta evidenciar que o Governo

fica sem parâmetro com relação aos resultados dos programas, o que dificulta a execução do programa, sobretudo a satisfação das necessidades da população.

De outro lado, de acordo com o estudo realizado pela FEE (apêndice B), verificou-se que a RPS gera impactos sobre a economia do Rio Grande do Sul, ou seja, mesmo com o objetivo “social”, observou-se que os projetos geram benefícios econômicos. Pode-se dizer que investir em projetos sociais traz retorno de ICMS e aumenta o PIB, além de gerar emprego e renda para as famílias.

Destaca-se que além de promover o desenvolvimento social, gera impactos significativos sobre a economia gaúcha, de modo que para R\$ 1,00 de PIB gerado ocasiona um aumento de R\$ 2,48 na economia do Rio Grande do Sul.

No âmbito da RPS, o *modus operandi* é baseado no trabalho em rede e na multiplicação de conhecimento em gestão e execução de projetos, que conta com a participação, em cada área de atuação prioritária pelo Governo do Estado, de uma organização social responsável por uma linha de ação voltada ao atendimento das prioridades sociais, onde a capacitação das entidades é o que garante a eficácia dos projetos.

Considerando os apontamentos mencionados, é razoável admitir que a concepção do Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima não apresenta falhas em comparação à forma inovadora de gestão utilizada pela RPS no Rio Grande do Sul. O modelo é adequado. Apenas não adota uma ferramenta caracterizada pelo trabalho articulado entre o Estado, o terceiro setor e a iniciativa privada. O que pode ser percebido, é que o Governo do Estado de Roraima precisa aprimorar sua gestão no que diz respeito à avaliação dos programas. Sem uma avaliação adequada, a solução para os problemas do Estado fica cada vez mais distante. Prejudica os objetivos e metas do PDS, e por sua vez o desenvolvimento do Estado.

De acordo com o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado de Roraima, a inserção econômica (aumento do PIB) tem um grande destaque, uma vez que busca um maior crescimento econômico, acompanhado de melhor qualidade de vida. Por esse motivo, a gestão inovadora adotada pela RPS mostra-se pertinente, por ter a possibilidade de gerar impactos positivos sobre a economia, sobretudo por subsidiar a melhoria de indicadores socioeconômicos, haja vista que de forma, direta e indireta, os projetos sociais geridos pela RPS têm impacto relevante na economia.

Dessa forma, acredita-se que a RPS ou forma semelhante de gestão seja uma alternativa ou mesmo uma proposta de grande valia para a melhoria de políticas socioeconômicas, enfim, para a melhoria de indicadores socioeconômicos, por apresentar viés

social e econômico, e configurar-se numa “ferramenta inovadora” capaz de auxiliar a gestão governamental.

Evidencia-se que, apesar do PDS do Estado de Roraima conter a previsão de busca pela diversificação das fontes de financiamento, inclusive por meio de parcerias com o setor privado e outras esferas de governo, para ampliar a base de financiamento da ação governamental, não existe legislação estadual semelhante à Lei da Solidariedade, instituída no Estado do Rio Grande do Sul.

Assim, como passo inicial, fica a sugestão de criação de uma lei de inclusão e promoção social⁹, semelhante à Lei da Solidariedade abordada neste trabalho para, a partir daí, inserir na estrutura do Governo do Estado de Roraima um novo conceito de política pública, marcada pela gestão integrada entre Estado, empresas e organizações sociais, podendo utilizar-se dos serviços das organizações para aprimorar o acompanhamento e a avaliação dos programas governamentais.

Paralelamente, o Governo deve continuar investindo em treinamento de pessoal e, principalmente, passar a cobrar, de forma efetiva, responsabilidade e compromisso dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento econômico.

⁹ Consta minuta de Projeto de Lei no apêndice.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O Estado brasileiro contemporâneo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=55>>. Acesso em: 28 fev. 2009.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

ARVATE, Paulo Roberto (coord). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

AUGUSTINIS, Viviane Franco de. **Gestão em redes para a construção de políticas públicas: um estudo sobre as atividades e prevenção e repressão à lavagem de dinheiro no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração Pública). – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8017>>. Acesso em: 4 abr. 2011.

BECKER, Dinizar Fermiano. **Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidades?**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

BENAYON, Adriano. **Globalização versus Desenvolvimento**. São Paulo: Escrituras Editora, 2005.

BRASIL. Constituição, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique.; FALETO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: Um ensaio de interpretação sociológica**. 8ª ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, M. C. B. **Apostas contemporâneas nas organizações solidárias da sociedade civil: o terceiro setor**. São Paulo: Perspectiva, 1998.

CARVALHO, M. C. B. **Sociedade civil, estado e terceiro setor. São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação Seade, vol.12/4, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura – vol. 1: A Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHRISTOPOULOS, Basile G. C.. **Orçamento e efetivação dos direitos sociais**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 19, setembro, outubro, novembro, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-19-SETEMBRO-2009-BASILE-GEROGES.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

DE PAULA, Juarez. **Desenvolvimento e gestão compartilhada**. In: SILVEIRA, Caio Márcio; REIS, Liliâne Costa. *Desenvolvimento Local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária/Governo Federal/Ritz, 2001.

DIAS, Cleidson Nogueira. **Gestão de redes interorganizacionais para o desenvolvimento local e regional: o caso do Ministério da Integração Nacional e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). Fundação Getúlio Vargas. Brasília, 22 out. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7946>>. Acesso em: 4 abr. 2011.

DIEGUES, A. C. S. **Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, 1992. <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_05.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

DOWBOR, Ladislau. **Gestão de redes sociais: teorias em construção**. eGesta - Revista Eletrônica de Gestão de Negócios. Disponível em: <www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/42.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2011.

FALCÃO, Joaquim. **Democracia, direito e terceiro setor**. 2. ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

FRANCO, Augusto de. **A nova sociedade civil: o terceiro setor e seu papel estratégico**. Brasília: AED, 2002.

FRANCO, Augusto de. **Porque precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. Brasília: MILLENNIM, 2000.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação**. 14. ed. Porto Alegre: s.n., 2008.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. **Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: Lições da experiência européia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1993.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento Social**. São Paulo: Cortez/UNESCO, 2001.

LEMOS, Carolina S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de minas gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 15 abr. 2009. <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3484>>. Acesso em: 15 out. 2010.

LIMA, Fernando Machado da Silva. **Ordem econômica e controle do poder**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4028>>. Acesso em: 28 fev. 2009.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. Tradução Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2009. Tradução de: Principles of economics.

MINHOTO, Laurindo Dias.; MARTINS, Carlos Estevam. **As redes e o desenvolvimento social**. Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001, p. 81-101. Disponível em: <<http://www.praticas.org.br/filemanager/download/287/As-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

MELO NETO, Francisco de Paulo.; FROES, César. **Empreendedorismo social**. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2002.

MOREIRA, Vilma.; VIDAL, Francisco A. B.; FARIAS, Iracema Q. Empreendedorismo Social e Economia Solidária: **Um Estudo de Caso da Rede de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável da Comunidade do Grande Bom Jardim**. Disponível em: <www.unioeste.br/projetos/casulo/files/emp_soc_ec_sol.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

MOUSSALLEM, Márcia. **Novos caminhos da gestão social: um estudo da rede jovem**. Disponível em: <www.cult.ufba.br/.../DESENVOLVIMENTOLOCAL.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

MULS, Leonardo Marco. **Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais**. Economia/UFF – Niterói. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/aprovados/Desenvolvimento_local.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

OLIVEIRA, Fábio G. de. **O Estado articulador e o direcionamento de redes de política pública**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 9 nov. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4236>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

PETITINGA, Carolina S. **Desenvolvimento local**. Disponível em: <www.cult.ufba.br/.../DESENVOLVIMENTOLOCAL.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2010.

PINHEIRO, Armando C.; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINHO, Diva Benevides.; VASCONCELOS, Marco A. S. de. (Org.). **Manual de Economia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

PUTMAN, R. (1993). **Making Democracy Work**. Princeton University Press, Princeton. Traduzido para o português pela Editora FGV (2000): **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**, Rio de Janeiro.

Rio Grande do Sul (Estado). Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. **Rede parceria social: o primeiro ano de uma experiência inovadora do desenvolvimento social gaúcho**. Porto Alegre, 2009.

SACARENO, Daniella V. dos S. **O papel do terceiro setor na questão do desenvolvimento regional e local.** Disponível em: <www.desenbahia.ba.gov.br/.../1006201111163906_Artigo_01.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2011.

SANTOS, Boaventura (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Hermílio. **Perspectivas para a Constituição de Rede de Políticas Públicas.** Disponível na internet: <<http://www.redeparceirasocial.rs.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2010.

SCHÜLER, Fernando. **Rede de Parceria Social.** Disponível em: <<http://www.redeparceirasocial.rs.gov.br/>>. Acesso em: 14 de jun. 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução de: Development as freedom.

SEN, Amartya.; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** Tradução Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Tradução de: Primeiro la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado.

SINGER, Paul.; SOUZA, André Ricardo de. **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.** São Paulo: Contexto, 2000.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Curso de Economia.** São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Desenvolvimento Econômico.** 5. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2005.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR – BA). Salvador. 2002. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/cursos/.../03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2010.

TEIXEIRA, Sonia M. F. **O desafio da gestão das redes de políticas.** Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2010.

VOLTOLINI, Ricardo (org.). **Terceiro setor: planejamento e gestão.** 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2004.

XIMENES, Teresa (Org.). **Perspectivas do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21.** Belém: Supercores.

APÊNDICE – Minuta de projeto de lei: Lei da Solidariedade no âmbito do Estado de Roraima

MINUTA DE LEI – LEI DA SOLIDARIEDADE

Institui o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA.

Faço saber que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social, integrado por entidades e organizações de assistência social da sociedade civil, por empresas e pela Administração Pública Estadual, visando ao desenvolvimento de ações de inclusão e promoção social e ao incentivo e à articulação das referidas ações, mediante adoção de mecanismos de pararia e colaboração.

Art. 2º O Programa ora instituído fica vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social e será coordenado por uma Comissão, de caráter consultivo, denominada Câmara Técnica.

§ 1º A Câmara Técnica será composta por nove (09) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo três (03) representantes de entidades e organizações de assistência social, indicados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, três (03) representantes das entidades empresariais e três (03) representantes do Governo do Estado, todos com prazo de exercício de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado por mais dois anos.

§ 2º As entidades e organizações de assistência social com representação no Conselho Estadual de Assistência Social não poderão ser indicadas para a composição da Câmara Técnica.

§ 3º O exercício das atividades dos membros da Câmara Técnica não será remunerada, cabendo à Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social o custeio das despesas decorrentes das atividades da Câmara Técnica bem como o suporte operacional para funcionamento da mesma.

§ 4º A Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social designará um secretário executivo para a Câmara Técnica.

Art. 3º São atribuições da Câmara Técnica:

I - manter e gerenciar o cadastro das entidades e organizações de assistência social e das empresas que pretendam integrar o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social;

II - elaborar critérios de seleção dos projetos e submeter à deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social/RR;

III - analisar e emitir parecer sobre os projetos a serem desenvolvidos nos termos desta Lei;

IV - submeter à deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social/RS os projetos selecionados e os respectivos pareceres; e

V - propor os procedimentos de repasse dos recursos às entidades e organizações de assistência social, submetendo à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social/RR;

Art. 4º Estarão habilitadas a participar do Programa instituído por esta Lei as entidades e organizações de assistência social que comprovarem:

I - inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e/ou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da respectiva cidade;

II - registro na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; e

III - comprovação de regularidade relativa junto ao INSS e de Tributos Estaduais.

Art. 5º As empresas que pretendam participar do Programa instituído por esta Lei deverão habilitar-se mediante:

I - comprovação de regularidade relativa às obrigações trabalhistas e junto à Fazenda Estadual; e

II - apresentação do Balanço Social.

Art. 6º Compete ao Conselho Estadual de Assistência Social/RR, nos termos da legislação vigente:

I - deliberar sobre os critérios de seleção dos projetos propostos pela Câmara Técnica;

II - deliberar sobre os projetos e pareceres selecionados pela Câmara Técnica;

III - deliberar sobre os procedimentos de repasses dos recursos para entidades e organizações de assistência social propostos pela Câmara Técnica;

IV - publicar no Diário Oficial do Estado os critérios de seleção dos projetos e posteriormente, a relação dos projetos selecionados; e

V - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos projetos selecionados pelo Programa instituído por esta Lei.

Art. 7º O Governo do Estado com o objetivo de reconhecer o compromisso das empresas com a inclusão social concederá o selo de certificação “Compromisso com a Inclusão Social”, que poderá ser aplicado em todos os materiais de divulgação das empresas.

Art. 8º As empresas contribuintes do ICMS que financiarem projetos aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, nos termos desta Lei, poderão compensar, por meio de crédito fiscal presumido, até 75% (setenta e cinco por cento) do valor comprovadamente aplicado no projeto com o ICMS a recolher, discriminado em guia informativa não anual.

§ 1º A compensação a que se refere este artigo dar-se-á mediante a apropriação do crédito fiscal presumido calculado, conforme enquadramento nas faixas da tabela a seguir, pela soma do valor resultante da aplicação do percentual da coluna 3 sobre o saldo devedor do mês imediatamente anterior, desconsiderado o valor do crédito final de que trata este artigo apropriado naquele mês, com o valor do adicional correspondente da coluna 4.

Faixa (1)	Saldo Devedor (RS) (2)	Percentual (3)	Adicional (RS) (4)
I	até 10.000,00	20%	0,00
II	acima de 10.000,00 até 20.000,00	15%	500,00
III	acima de 20.000,00 até 40.000,00	10%	1.500,00
IV	acima de 40.000,00 até 80.000,00	5%	3.500,00
V	acima de 80.000,00	3%	5.100,00

§ 2º A apropriação do crédito fiscal fica condicionada a que o contribuinte esteja em dia com o pagamento do ICMS devido, e com as contribuições ao Programa Estadual de Solidariedade.

Art. 9º O Estado de Roraima encaminhará proposta de Convênio ao Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, solicitando autorização para a concessão de isenção do ICMS nas saídas de mercadorias utilizadas em programas, projetos e ações de inclusão e promoção social, aprovadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social, nos termos desta Lei.

Art. 10 Anualmente, lei de iniciativa do Governador do Estado fixará o valor do limite global que poderá ser compensado pelas empresas, em função da aprovação de projeto pelo

Conselho Estadual de Assistência Social, na forma prevista no art. 8º, que não poderá ser superior a 0,5% da receita tributária líquida.

§ 1º Os recursos oriundos do programa instituído pela Lei nº _____, de ____ de _____ de _____, conforme definido em regulamento, poderão ser aplicados nas ações de inclusão e promoção social referidas no art. 1º desta Lei.

§ 2º Os recursos oriundos do programa instituído pela Lei nº _____, de ____ de _____ de _____, conforme definido em regulamento, poderão ser deduzidos do valor do limite global fixado.

§ 3º Embora atingido o limite global referido no caput, será garantida a continuidade da seleção de novos projetos que atendam os critérios estabelecidos, possibilitando sua inclusão no Programa, na hipótese de não implementação daqueles aprovados.

Art. 11 O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 12 As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 13 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14 Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio Senador Hélio Campos, Boa Vista/RR, ____ de _____ de _____.

APÊNDICE B – Projeções dos impactos econômicos da Rede Parceria Social no Estado do Rio Grande do Sul

PROJEÇÕES DOS IMPACTOS ECONÔMICOS DA REDE PARCERIA SOCIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O modelo de insumo-produto e seus multiplicadores

Para estimar os impactos econômicos, a Fundação de Economia e Estatística (FEE)¹⁰ considerou que os valores discriminados na Tabela 10 representam um impacto de expansão da demanda final dos respectivos setores da economia gaúcha. Como consequência, uma série de efeitos indiretos e induzidos tendem a se propagar sobre a economia, ampliando o campo de influência dos desembolsos da Rede, onde todos esses efeitos são mensurados através dos multiplicadores setoriais da Matriz de Insumo-Produto, conforme metodologia de cálculo demonstrada a seguir.

O modelo de insumo-produto foi desenvolvido por Wassily Leontief e publicado em 1936, com o objetivo de fornecer mecanismos para a análise das relações produtivas intersetoriais, tendo, até os dias de hoje, grande utilidade no apoio à formulação de políticas público-setoriais. Esse modelo é denominado fechado, quando alguns componentes da demanda final são considerados variáveis endógenas ao modelo, e aberto, quando esses componentes são entendidos como variáveis exógenas ao sistema. Uma característica do modelo aberto é que este identifica somente as relações setoriais diretas e indiretas do sistema econômico, enquanto o modelo fechado permite identificar também os efeitos induzidos pelo incremento no nível de renda, quando há uma variação na demanda final.

O modelo é de grande importância para o planejamento econômico, pois possibilita, por exemplo, comparar as estruturas econômicas de produção ou produtividade entre um país ou uma região. Ele também possibilita a comparação entre os impactos da adoção de determinadas políticas em diferentes regiões. Além disso, torna possível verificar que repercussões ocorreriam em diferentes setores, caso houvesse alterações na demanda final de um deles. Ou seja, dado o encadeamento dos setores da economia em questão, esse modelo permite analisar quais setores são impactados e em que grau a produção de um determinado setor se eleva ou se reduz, quando estimulada por uma variação na demanda final.

¹⁰ Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

Os multiplicadores adotados pela FEE são derivados do modelo de insumo-produto fechado, no qual a variável consumo das famílias é considerada endógena no sistema econômico.

Nessa especificação, é possível avaliarem-se os efeitos diretos, indiretos e o efeito-renda (induzido), decorrentes de variações na demanda final dos setores. Tais efeitos são mensurados através de multiplicadores de impacto intersetorial, os quais foram calculados para o Produto Interno Bruto, o emprego, o rendimento das famílias e o ICMS.

Tabela 10 – Compatibilização, segundo as rubricas da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, dos dispêndios da Rede Parceria Social da Matriz de Insumo-Produto do Rio Grande do Sul – 2007-08

Código e Descrição das Atividades	Rubricas utilizadas pela SJDS							Total
	1	2	3	4	5	6	7	
01 Agríc., silvicultura e expl. vegetal	41.029	80.141	-	5.622	-	-	-	126.792
02 Pecuária e pesca	11.660	532	-	-	-	-	-	12.191
03 Extrativa mineral	-	-	-	968	-	-	-	968
04 Extração de petróleo e gás	-	-	-	-	-	-	-	-
05 Minerais não-metálicos	8.654	-	-	777.234	-	-	19.820	805.709
06 Siderurgia	-	-	-	139.307	-	-	15.201	154.508
07 Metalurgia de metais não ferrosos	4	-	-	78.081	-	-	4.491	82.575
08 Outros produtos metalúrgicos	4.371	4.932	-	100.204	-	-	31.286	140.794
09 Máquinas e tratores	1.053	-	-	41.976	-	-	339.882	382.911
10 Material elétrico	15.008	-	-	22.699	-	-	35.525	73.232
11 Equipamentos eletrônicos	11.785	-	-	31.838	-	-	1.045.887	1.089.510
12 Automóveis, caminhões e ônibus	36.400	-	-	-	-	-	-	36.400
13 Outros veículos e peças	7.816	-	-	-	-	-	151.342	159.159
14 Madeiras e mobiliário	16.796	5.400	-	98.872	-	-	94.247	215.314
15 Papel e gráfica	9.093	6.189	-	144.003	-	32.784	86.998	279.067
16 Indústria da borracha	2.335	2.700	-	11.654	-	-	-	16.688
17 Elementos químicos	815	21.907	-	1.799	-	-	-	24.521
18 Refino do petróleo	5.331	1.055	62.425	4.131	-	-	-	72.943
19 Químicos diversos	7.070	25.650	-	38.545	-	-	6.757	78.022
20 Ind. farmacêutica e de perfumaria	41.810	21.327	-	-	-	-	-	63.137
21 Artigos de plástico	545	12.083	-	38.852	-	-	94.893	146.373
22 Indústria têxtil	6.482	28.588	-	5.663	-	142.989	39.418	223.140
23 Artigos do vestuário	29.939	74.847	-	18.825	-	7.566	30.285	161.462
24 Fabricação de calçados	15.352	-	-	23.684	-	-	-	39.036
25 Indústria do café	3.459	6.109	-	-	-	-	-	9.569
26 Beneficiamento de prod. vegetais	27.531	85.955	-	-	-	-	-	113.486
27 Indústria do fumo	17.391	-	-	-	-	-	-	17.391
28 Abate de animais	60.079	22.644	-	-	-	-	-	82.724
29 Indústria de laticínios	20.428	35.470	-	-	-	-	-	55.898
30 Indústria do açúcar	1.055	15.696	-	-	-	-	-	16.750
31 Fabricação de óleos vegetais	7.555	21.379	-	-	-	-	-	28.934
32 Outros produtos alimentares	82.230	74.806	-	-	-	-	-	157.036
33 Indústrias diversas	11.353	5.824	-	93.563	-	-	355.795	466.534
34 Serviços ind. de utilidade pública	43.042	-	-	14.616	39.332	11.725	-	108.715
35 Construção civil	-	-	-	31.157	-	1.148.4	88.930	1.268.526
36 Comércio	43.377	1.234	-	-	16.851	-	-	61.463
37 Transporte	24.311	231	182.570	197	-	25.420	-	232.729
38 Comunicações	34.725	-	-	-	93.999	-	-	128.724
39 Instituições financeiras	17.370	-	-	-	-	-	-	17.370
40 Serviços prestados às famílias	137.386	8.516	-	-	-	876.693	-	1.022.594
41 Serviços prestados às empresas	2.879	-	-	-	-	347.519	-	350.398
42 Aluguel de imóveis	125.304	-	-	-	-	-	-	125.304
43 Administração pública	2.010	-	-	-	-	-	-	2.010
44 Serviços privados não mercantis	27.977	-	-	-	-	-	-	27.977
Total	962.812	563.216	244.995	1.723.487	150.182	2.593.135	2.440.758	8.678.585

Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

Modelo aberto de Leontief

O modelo aberto de Leontief considera os componentes da demanda final como elementos exógenos ao sistema, avaliando somente os efeitos setoriais diretos e indiretos no sistema econômico. Dessa forma, as remunerações dos agentes fornecedores dos insumos primários do sistema, as quais têm impactos na aquisição de produtos através das atividades de consumo pessoal, não são consideradas nas relações intersetoriais da economia.

O modelo de insumo-produto aberto de Leontief é derivado a partir de uma relação de equilíbrio entre oferta agregada e demanda agregada. Nessa relação, considera-se que a oferta de bens e serviços de cada setor tem como destino o consumo intermediário ou a demanda final (exportações, consumo das famílias, formação bruta de capital, consumo do Governo e variação de estoques). Logo, pode-se definir:

$$X = CI + Y \quad (2)$$

onde X é o vetor coluna da oferta (produção doméstica); CI é o vetor coluna do consumo intermediário; e Y é o vetor coluna da demanda final.

Conforme definido por Leontief, as aquisições de bens e serviços para consumo intermediário de determinado setor podem ser avaliadas como uma proporção fixa do nível de produção desse setor. Essa hipótese é a base da função de produção de Leontief. Assim, considerando-se que A é uma matriz cujos elementos representam os coeficientes de insumo-produto (de proporção fixa), a equação 1 pode ser reescrita como:

$$X = AX + Y \quad (3)$$

Como, no modelo aberto, o vetor da demanda final é considerado uma variável exógena, pode-se resolver o sistema com a equação:

$$X = (I - A)^{-1}Y + BY \quad (4)$$

onde B é a matriz dos coeficientes técnicos intersetoriais, mais conhecida como matriz inversa de Leontief. Os multiplicadores de impacto setorial direto e indireto são, portanto, calculados a partir dos elementos da matriz B .

Modelo fechado de Leontief

O modelo fechado de Leontief considera que um choque exógeno de demanda final, além dos efeitos diretos e indiretos, também gera um ciclo adicional de efeitos induzidos, que são decorrentes do fato de que o emprego e a renda aumentam no sistema econômico. O aumento do emprego e da renda, por sua vez, pressiona a produção das atividades econômicas através dos estímulos propagados pelo aumento do consumo de bens e serviços pelas famílias.

Usualmente, para calcular o modelo fechado de Leontief e obter multiplicadores que capturam o efeito-renda, considera-se o consumo das famílias como uma variável endógena no sistema econômico. Nesse caso, em síntese, transporta-se o consumo das famílias para dentro da matriz de relações intersetoriais (A), através da criação de uma nova linha e de uma nova coluna nessa matriz. A linha expressará a relação entre o Valor Adicionado (VA) do setor j com o Valor Bruto da Produção do setor j . A nova coluna representará a propensão média do consumo familiar, obtida através da relação entre o consumo setorial das famílias e o valor adicionado (renda) da economia. Essa endogeneização se dá a partir do pressuposto de que o consumo das famílias é determinado endogenamente, como função homogênea e linear da renda da economia.

Dessa forma, o modelo fechado de Leontief é descrito por:

$$\bar{X} = (I - \bar{A})^{-1}Y + \bar{B}Y \quad (5)$$

onde \bar{B} representa a matriz de coeficientes técnicos intersetoriais, considerando o consumo das famílias endógeno. Os multiplicadores de impacto setorial direto, indireto e induzido (efeito-renda) são, portanto, calculados a partir dos elementos da matriz \bar{B} .

Multiplicadores de impacto

O modelo de insumo-produto permite quantificar os efeitos multiplicadores de cada setor de atividade econômica, sendo essa informação fundamental para a avaliação de impactos de políticas públicas, ou, no referido caso, para a avaliação dos impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social decorrentes de seus estímulos setoriais na matriz produtiva gaúcha.

Um multiplicador de impacto setorial consiste numa expressão numérica dos efeitos diretos, indiretos e induzidos propagados sobre o sistema econômico, quando uma determinada atividade apresenta incremento de demanda final. O multiplicador direto expressa o impacto de variações na demanda final do j -ésimo setor, quando são consideradas apenas as atividades que fornecem insumos diretos ao setor em questão. Já o multiplicador indireto mede o impacto de variações na demanda final do j -ésimo setor, quando se consideram apenas as atividades fornecedoras de insumos indiretos ao setor analisado. Por fim, o multiplicador induzido fornece o impacto de variações na demanda final do j -ésimo setor, considerando a variação adicional da demanda ocasionada pelo incremento no nível de rendimento da economia, quando se estimula determinado setor.

Tomando-se como referência a variável emprego, o multiplicador direto da variável é definido como o valor de emprego requerido por unidade de produto para cada setor:

$$e_j^D = \frac{E_j}{X_j} \quad (6)$$

onde E_j é a quantidade de emprego do setor j ; e X_j é o valor da produção do setor j .

Já o multiplicador direto e indireto do emprego mostra o impacto ocasionado pelo aumento na demanda final do setor j sobre o emprego total, dado todo o encadeamento intersetorial do modelo aberto de Leontief. Esse multiplicador pode ser derivado da combinação do vetor de multiplicadores diretos com a matriz de impacto intersetorial do modelo aberto de Leontief, que incorpora os efeitos indiretos. Logo,

$$e^{DI} = e^D B \quad (7)$$

onde e^{DI} é o vetor do multiplicador direto e indireto do emprego; e^D é o vetor dos coeficientes do emprego, ou seja, emprego por unidade de produto em cada setor; e B é a matriz dos coeficientes técnicos do modelo aberto de Leontief.

O multiplicador total do emprego (direto, indireto e induzido) fornece o impacto ocasionado pelo aumento da demanda do setor j sobre o emprego total, dado o encadeamento intersetorial do modelo fechado de Leontief. Assim:

$$e^{DIR} = e^D \bar{B} \quad (8)$$

onde e^{DIR} é o vetor do multiplicador direto, indireto e induzido do emprego; e \bar{B} é a matriz dos coeficientes técnicos do modelo fechado de Leontief.

A decomposição da parcela do multiplicador total associada aos efeitos indiretos (e^I) e induzidos (e^R) pode ser obtida pelas seguintes expressões:

$$e^I = e^{DI} - e^I \quad (9)$$

$$e^R = e^{DIR} - e^I - e^D = e^{DIR} - e^{DI} \quad (10)$$

De acordo com o estudo realizado pela FEE, aplicando procedimentos semelhantes para as variáveis PIB, rendimento das famílias e ICMS, obtem-se os multiplicadores setoriais diretos, indiretos e induzidos para cada uma dessas variáveis.

Resultados

Com base nas informações monetárias fornecidas pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social — a partir das quais foram construídos os vetores de choque apresentados pela FEE em seu estudo (Tabela 10) — e nos multiplicadores de impacto derivados do modelo fechado de Leontief, foram estimados os efeitos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre a economia gaúcha. Os impactos levam em conta, conforme a metodologia utilizada, os efeitos diretos, em decorrência dos gastos da Rede em aquisições que afetam diretamente os setores produtivos, os indiretos, em função dos encadeamentos intersetoriais dessas atividades econômicas, e os induzidos, devido à elevação adicional da demanda ocasionada pelo incremento no nível de rendimento da economia, quando esses setores são estimulados.

Destaca-se que o estudo realizado pela FEE apresentou os resultados quantificados dos impactos dos gastos da Rede sobre as respectivas variáveis Valor Bruto da Produção, Produto Interno Bruto, emprego, rendimento das famílias e ICMS do Rio Grande do Sul. Destaca-se também que os valores estimados foram reportados agregadamente para as sete rubricas de

dispêndio¹¹, demonstrando-se a composição dos impactos em termos de efeitos diretos, indiretos e induzidos (efeito-renda).

Para fins de ilustração, optou-se em elucidar os impactos sobre o PIB, os impactos sobre o ICMS e os multiplicadores de impacto dos setores públicos e privados no PIB.

Impactos sobre o produto interno bruto

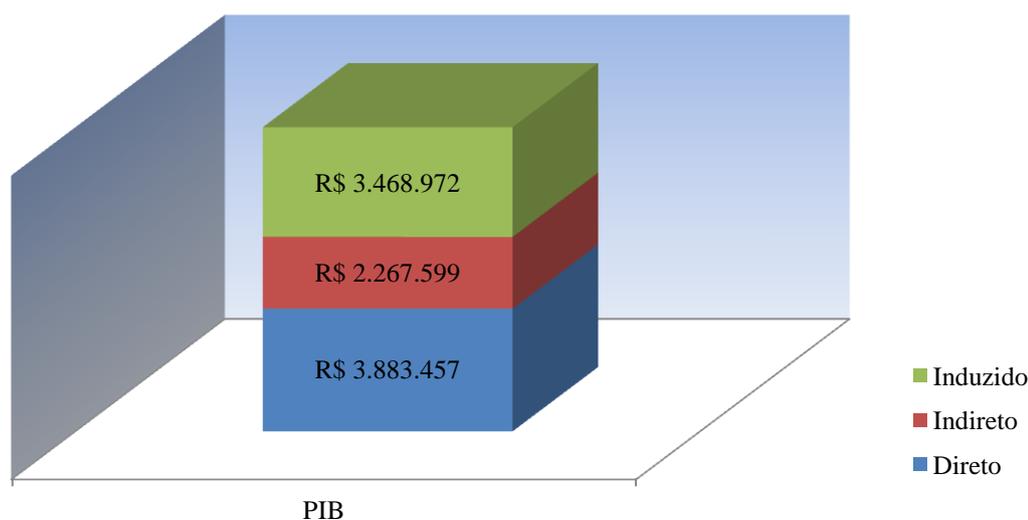
O que efetivamente é gerado de riqueza na economia estadual é determinado pelo Produto Interno Bruto, que é a soma do VA com os impostos indiretos sobre produtos. De acordo com a FEE, estimou-se que os dispêndios da Rede são diretamente responsáveis pela geração de R\$ 3,9 milhões de PIB no Estado e que, com os efeitos totais (diretos, indiretos e induzidos), o impacto é de R\$ 9,6 milhões. Os efeitos sobre o PIB são demonstrados na Tabela 11.

Tabela 11 – Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social e efeitos multiplicadores, por rubricas, sobre o PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08

Rubricas	Direto (R\$) (A)	Indireto (R\$)	Efeito-renda (R\$)	Total (R\$) (B)	Efeito Multiplificador (B/A)
Pagamento de pessoal	531.610	276.878	449.278	1.239.767	2,41
Alimentação, limpeza, higiene, material de primeiros socorros e gêneros necessários à manutenção	221.717	203.430	232.442	657.589	2,97
Despesas com transporte	88.914	75.765	92.291	256.969	2,89
Materiais pedagógicos, de expediente, de esporte e recreação, e de construção	814.618	423.675	650.312	1.888.605	2,32
Despesas com telefonia, luz, água, internet e gás	92.343	48.923	72.299	213.565	2,31
Serviços de terceiros	1.333.823	580.239	1.185.268	3.099.329	2,32
Material permanente	818.432	658.688	787.082	2.264.203	2,77
Total	3.883.457	2.267.599	3.468.972	9.620.027	2,48

Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

¹¹ Conforme quadro 2 apresentado pelo estudo da Fundação de Economia e Estatística (FEE).



Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

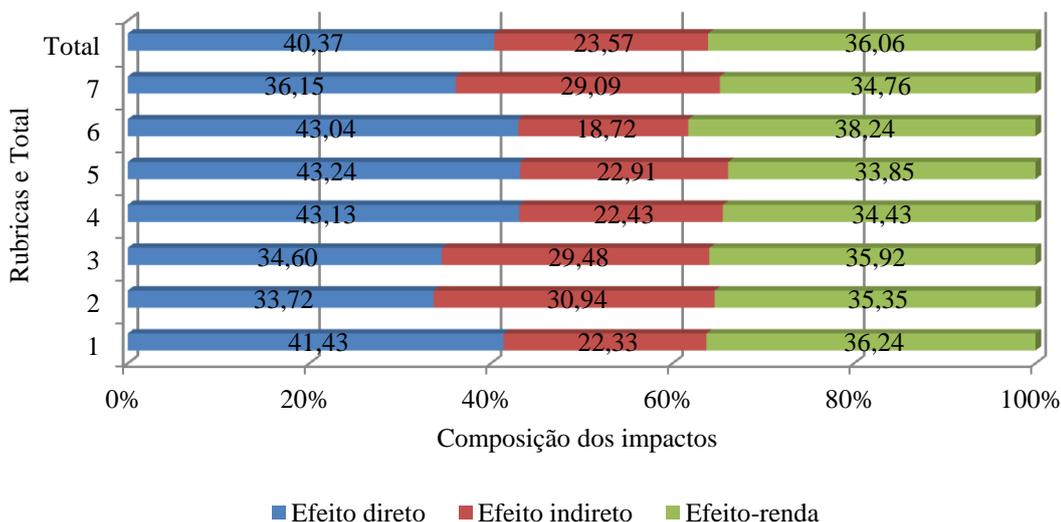
Gráfico 3: Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08

Considerando a tabela 11, o impacto total dos dispêndios da Rede sobre o PIB estadual, de R\$ 9,6 milhões, gera o efeito multiplicador total (dado pelo coeficiente B/A da última coluna) de 2,48. Ou seja, para cada R\$ 1,00 de PIB gerado pelos gastos da Rede, ocorre, com a agregação dos efeitos indiretos e induzidos, a expansão de R\$ 2,48 no sistema econômico estadual.

Dentre os tipos de desembolso, os que poderão gerar maiores efeitos são os relacionados às rubricas 6, 7 e 4, com impactos de R\$ 3,1 milhões, R\$ 2,3 milhões e R\$ 1,9 milhão respectivamente. A soma dos efeitos desses três tipos de aquisições equivale a 75,4% do impacto total. Isso ocorre porque os maiores volumes de recursos da Rede são destinados a esses itens de consumo, os quais deverão proporcionar, também, os maiores impactos sobre as demais variáveis que serão analisadas.

Contudo deve-se destacar que, embora apresentem os maiores impactos em termos de volume, os efeitos multiplicadores estimados sobre o PIB serão mais elevados nas rubricas 2, 3 e 7. Esta última, além de representar um dos itens aos quais se destinam os mais elevados volumes de desembolsos, apresenta o terceiro maior multiplicador, em decorrência dos seus efeitos indiretos e induzidos, o que potencializa os impactos da Rede sobre o PIB gaúcho. Nessa rubrica, portanto, cada R\$ 1,00 de PIB gerado pelos gastos da Rede, com os efeitos indiretos e induzidos, proporciona R\$ 2,77 na economia do Estado.

Os maiores efeitos multiplicadores, os das rubricas 2, 3 e 7, tornam-se evidentes, quando analisada a composição dos impactos sobre o PIB por rubrica de desembolso, mostrados no gráfico 4.



Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

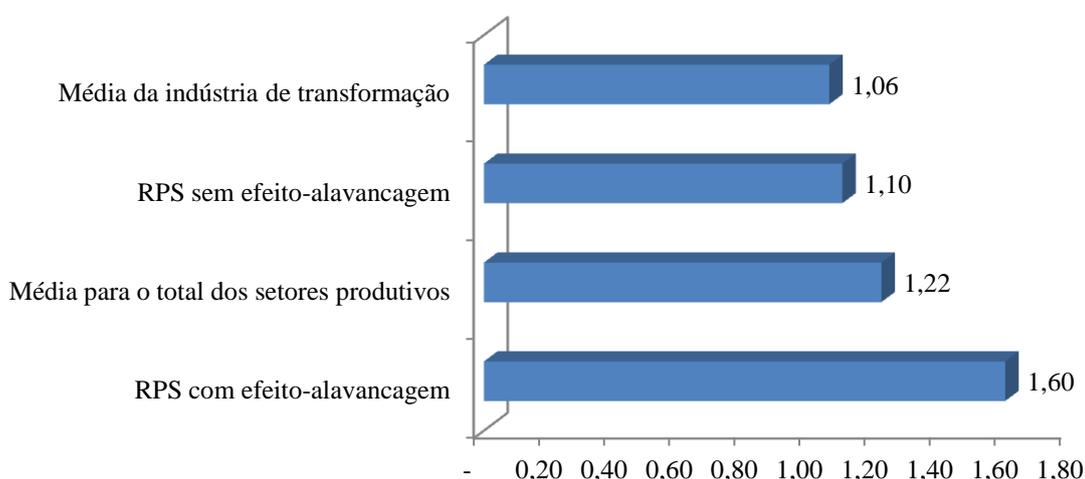
Gráfico 4: Composição dos impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o PIB, para o total dos gastos e por rubricas de dispêndio, no Rio Grande do Sul – 2007-08

Ao elucidar trabalho feito pela FEE, observa-se que na rubrica 2, que possui o maior coeficiente multiplicador, enquanto os efeitos diretos são responsáveis por 33,7% dos impactos totais previstos, os indiretos e induzidos, somados, correspondem a 66,3%. Cabe lembrar-se que os efeitos indiretos se referem ao padrão de interdependência na estrutura de consumo intermediário dos setores gaúchos, enquanto o efeito-renda se refere ao ciclo adicional de propagação de estímulos, que ocorre devido à utilização das rendas geradas para consumo pessoal. Portanto, esses resultados sinalizam, em síntese, que os setores estimulados pelos gastos das rubricas 2, 3 e 7, em função de suas ligações intersetoriais e do efeito-renda, são aqueles que ocasionam os maiores efeitos indiretos e induzidos sobre o PIB, se comparados aos efeitos gerados nas demais rubricas de gastos. Para o total dos dispêndios, os impactos indiretos e o efeito-renda representam, respectivamente, as parcelas de 23,6% e 36,1%, totalizando 59,6%.

Outra medida importante do efeito multiplicador dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o PIB do Rio Grande do Sul pode ser estabelecida pela relação entre o PIB gerado (R\$ 9,6 milhões) e os dispêndios da Rede sem o desconto da propensão média a poupar (R\$ 8,8 milhões). Conforme se observa no Gráfico 5, essa relação, para os

desembolsos da Rede, fica situada em 1,10. Ou seja, cada R\$ 1,00 gasto pela Rede gera um impacto multiplicador sobre o PIB de R\$ 1,10. Pode-se agregar a esse coeficiente, ainda, a alavancagem (estimada em R\$ 2,8 milhões, como já mencionado), bastando relacionar o PIB gerado (R\$ 9,6 milhões) com os recursos provenientes da Rede (R\$ 6 milhões). Como resultado, obtém-se que cada R\$ 1,00 gasto pela Rede proporciona um efeito multiplicador sobre o PIB de R\$ 1,60, considerando-se os impactos Composição dos impactos via sistema econômico (efeitos diretos, indiretos e induzidos) e os efeitos da alavancagem de recursos.

O impacto multiplicador da Rede no PIB sem a alavancagem supera a média da indústria de transformação gaúcha (1,06) e, quando se agrega o efeito-alavancagem, torna-se, inclusive, significativamente superior à média para o total dos setores produtivos do Rio Grande do Sul (gráfico 5).



Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

Gráfico 5: Multiplicadores dos gastos da Rede Parceria Social e dos setores produtivos gaúchos no PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08

Isso acontece porque, no caso em estudo, se trata de uma rede cujos fins são primordialmente de assistência social, com desembolsos que geram estímulos bem disseminados entre os setores de atividade econômica do Estado, o que produz um efeito multiplicador sobre o PIB superior à média da matriz produtiva gaúcha. Esses resultados, em suma, indicam a relativa eficiência distributiva dos dispêndios da Rede Parceria Social, em termos de potencialidade dos impactos sobre o PIB estadual.

Impactos sobre o ICMS

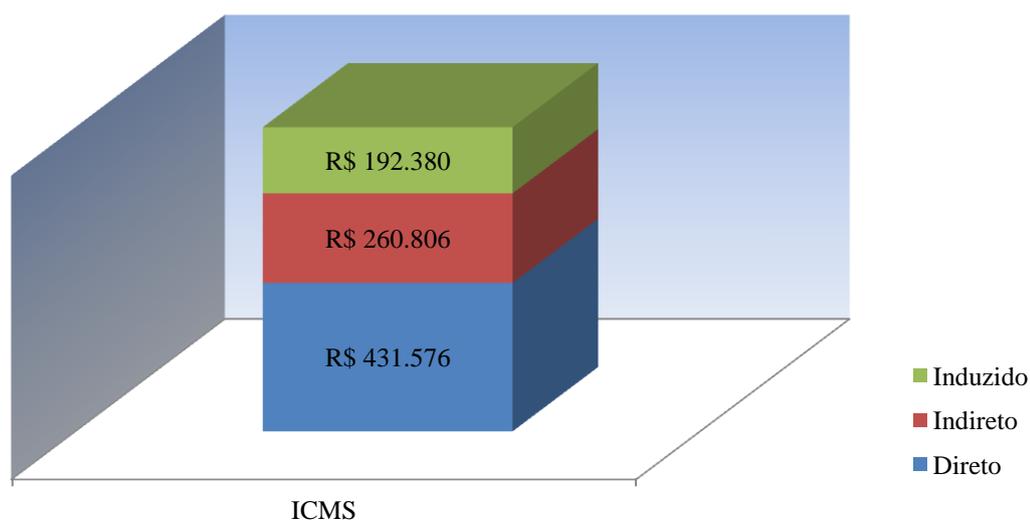
Dentre os efeitos estimados, salientam-se os impactos sobre o ICMS do Estado, da ordem de R\$ 885.000,00 com coeficiente multiplicador de 2,05. Isso significa que cada R\$ 1,00 de ICMS gerado pela Rede, com os efeitos indiretos e induzidos, provoca a expansão de R\$ 2,05 na economia gaúcha.

Convém lembrar-se que 75% dos recursos da Rede são provenientes do setor público pela renúncia fiscal do ICMS e que, portanto, o Estado deixa de arrecadar R\$ 4,5 milhões. Porém parte desse montante decorrente da política de incentivo é recuperada. Calcula-se que o Governo Estadual tenha uma taxa de retorno de 20%.

Tabela 12 – Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social e seus efeitos multiplicadores, por rubricas, sobre o ICMS do Rio Grande do Sul – 2007-08

Rubricas	Direto (R\$) (A)	Indireto (R\$)	Efeito-renda (R\$)	Total (R\$) (B)	Efeito Multiplicador (B/A)
Pagamento de pessoal	65.706	24.845	24.916	115.466	1,76
Alimentação, limpeza, higiene, material de primeiros socorros e gêneros necessários à manutenção	47.268	15.528	12.891	75.686	1,60
Despesas com transporte	6.793	14.263	5.118	26.174	3,85
Materiais pedagógicos, de expediente, de esporte e recreação, e de construção	149.572	58.411	36.065	244.047	1,63
Despesas com telefonia, luz, água, internet e gás	24.462	6.112	4.010	34.584	1,41
Serviços de terceiros	13.331	64.436	65.732	143.498	10,76
Material permanente	124.445	77.212	43.649	245.307	1,97
Total	431.576	260.806	192.380	884.763	2,05

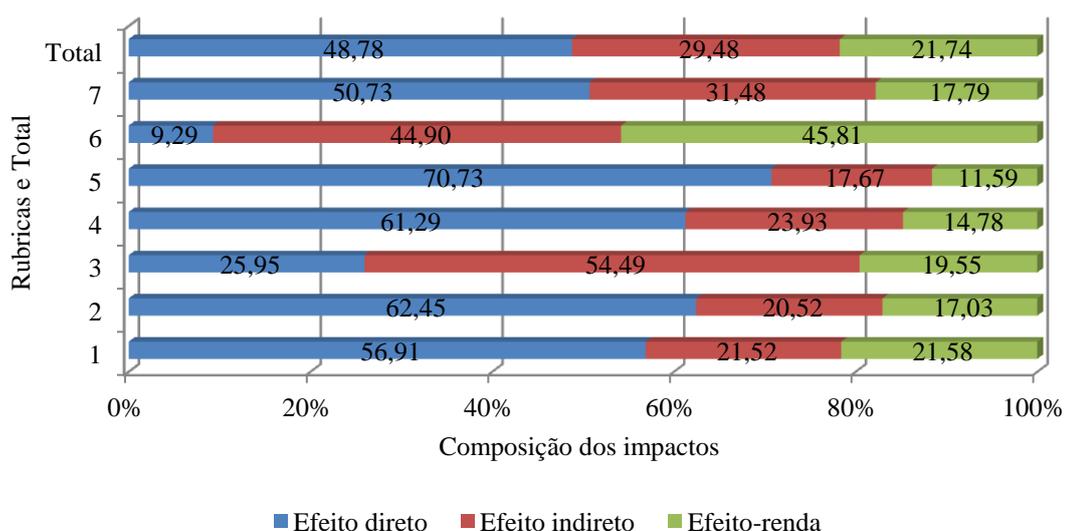
Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.



Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

Gráfico 6: Impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o ICMS do Rio Grande do Sul – 2007-08

Observa-se, no gráfico 7, que, em termos de composição dos impactos, as maiores parcelas de efeitos indiretos e induzidos sobre o ICMS incidem na rubrica 6, referente a serviços de terceiros. Isso ocorre porque grande parte do ICMS arrecadado em serviços prestados por empresas e famílias é determinada indiretamente, pois a maior incidência direta é de outros impostos municipais, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.



Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

Gráfico 7: Composição dos impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre o ICMS, para o total de gastos e por rubricas de dispêndio, no Rio Grande do Sul – 2007-08

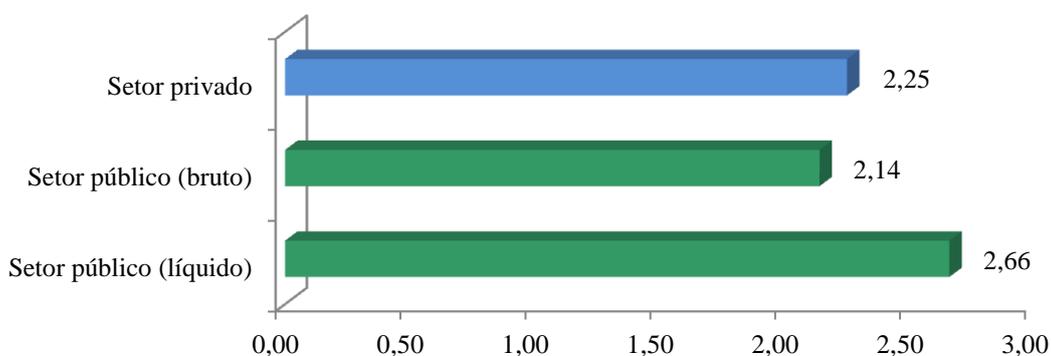
Multiplicadores de impacto dos setores públicos e privados no PIB

Finalmente, com base nas informações do ICMS gerado, nas projeções de impacto sobre o PIB e nos recursos provenientes dos setores público e privado, pode-se estimar a importância relativa desses setores nos impactos projetados.

Para se calcularem os efeitos multiplicadores dos incentivos do setor público no PIB, em termos brutos, basta relacionar o PIB projetado com os R\$ 4,5 milhões que o Estado deixou de arrecadar com ICMS e, em termos líquidos, o PIB projetado com os R\$ 3,6 milhões efetivamente “perdidos”, considerando-se a taxa de retorno de 20% do ICMS. No caso do setor privado, os efeitos multiplicadores no PIB podem ser calculados a partir da relação entre o PIB projetado e os R\$ 4,3 milhões provenientes diretamente das empresas contribuintes acrescida da alavancagem de recursos.

Como resultado, observa-se, no gráfico 8, que, para cada R\$ 1,00 que o Governo Estadual deixa de arrecadar com o ICMS, ocorre um efeito multiplicador de R\$ 2,14, no PIB, em termos brutos e de R\$ 2,66 em termos líquidos. Para o setor privado, a cada R\$ 1,00 de desembolso, é gerado um efeito multiplicador no PIB da ordem de R\$ 2,25.

Isso significa que os incentivos do setor público e os recursos alocados pelo setor privado mais do que duplicam em termos de PIB, e o maior efeito multiplicador, em termos líquidos, é o do setor público, o que justifica a intervenção do Estado com estímulos à canalização de recursos para projetos sociais, mesmo com a relativa perda de arrecadação tributária. Em ambos os casos, os multiplicadores estimados reportam a importância dos recursos, na medida em que geram impactos econômicos consideravelmente altos.



Fonte: Impactos da Rede Parceria Social sobre a economia do Rio Grande do Sul / Coordenação: Adelar Fochezatto, Marinês Zandavali Grando; consultor externo: Cristiano Ponzoni Ghinis — Porto Alegre: FEE, 2008.

Gráfico 8: Multiplicadores dos recursos dos setores privado e público, em termos bruto e líquido, no PIB do Rio Grande do Sul – 2007-08

Conclusões

Cabe elucidar os resultados apresentados pela estudo realizado pela FEE. Detendo-se especialmente aos impactos econômicos da Rede Parceria Social, vale destacar que o volume de recursos para a RPS girou em torno de R\$ 6 milhões, dos quais 75% derivam de incentivo fiscal, através de isenção do ICMS, e 25% derivam efetivamente de financiamentos do setor privado. Além desses recursos, verificou-se um nível de 46% de alavancagem proveniente de outras fontes de captação, o que totalizou R\$ 8,8 milhões disponibilizados para a Rede.

Considerando a metodologia aplicada pela FEE, baseada em estimativas de acordo com o Modelo de Insumo-Produto de Wassily Leontief, que fornece mecanismos para se analisarem as relações produtivas intersetoriais, com grande utilidade no apoio à formulação de políticas público-setoriais, e considerando-se os efeitos diretos, indiretos e induzidos, estimou-se que os impactos dos dispêndios da Rede Parceria Social sobre a economia gaúcha seriam da ordem de:

- R\$ 19,9 milhões no Valor Bruto de Produção, com efeito multiplicador de 2,30 (para cada R\$ 1,00 de VBP gerado pela Rede, ocorre a expansão de R\$ 2,30 na economia estadual);
- R\$ 9,6 milhões no PIB, com efeito multiplicador de 2,48 (cada R\$ 1,00 de PIB gerado pela Rede ocasiona um aumento de R\$ 2,48 na economia gaúcha);
- 436 novos postos de trabalho, com efeito multiplicador de duas unidades (cada emprego criado pelas aquisições da Rede provoca a geração de dois postos de trabalho);
- R\$ 3,2 milhões no rendimento das famílias, com efeito multiplicador de 2,28 (a cada R\$ 1,00 de rendimento gerado pela Rede, ocorre a expansão de R\$ 2,28 no sistema econômico estadual);
- R\$ 885.000,00 no ICMS, com efeito multiplicador de 2,05 (cada R\$ 1,00 de ICMS gerado pela Rede proporciona o aumento de R\$ 2,05 na economia estadual).

Foram também destacadas as contribuições dos setores público e privado nos impactos sobre o PIB. Para o setor público, os resultados estimados apontam que, para cada R\$ 1,00 que o Governo Estadual deixa de arrecadar de ICMS, ocorre um efeito multiplicador de R\$ 2,14 no PIB, em termos brutos, e de 2,66 em termos líquidos (devido à taxa de retorno

aproximada de 20% do ICMS). Para o setor privado, a cada R\$ 1,00 de desembolso, é gerado um efeito multiplicador no PIB de R\$ 2,25. Portanto, o maior efeito multiplicador é o do setor público em termos líquidos, o que justifica a ação do Estado com estímulos de canalização de recursos para projetos sociais, mesmo com a relativa perda de arrecadação tributária. Mas, em ambos os casos, os multiplicadores no PIB estimados reportam a importância dos recursos, na medida em que geram impactos econômicos consideravelmente altos.

APÊNDICE C – Desempenho dos programas do Plano de Desenvolvimento do Estado de Roraima (PPA 2008-2011)

Tabela 13 – Variação do índice do indicador

Variação do índice do indicador	%				
	2007 ¹²	2008	2009	2010	Média
Acima do esperado (>100%)	8	30	27	23	22
Dentro do esperado (90 a 100%)	42	44	47	36	32
Abaixo do esperado (60 a 89%)	23	22	20	14	20
Muito abaixo do esperado (<60%)	12	14	13	18	14
Não apurado	15	25	67	9	29
Indicadores apurados	81	77	81	69	77

Fonte: Baseado no relatório de avaliação do PPA 2008-2011.

Tabela 14 – Fluxo de recursos financeiros liberados

Fluxo de recursos financeiros liberados	%				
	2007 ¹³	2008	2009	2010	Média
Liberados ao longo do exercício com fluxo compatível com a programação	42	47	50	43	46
Sofreu descontinuidade, mas não prejudicou decisivamente a execução do programa	35	36	29	21	30
Sofreu descontinuidade prejudicando a execução do programa	23	17	21	36	24
Programas que fizeram avaliação	57	75	88	58	70

Fonte: Baseado no relatório de avaliação do PPA 2008-2011.

¹² Dados referentes ao último ano do PPA 2004-2007.

¹³ Idem.

Tabela 15 – Restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto

Restrições que interferiram no desempenho das ações de maior impacto	%				
	2007 ¹⁴	2008	2009	2010	Média
Contingenciamento orçamentário	38	50	26	75	47
Atraso na liberação de recursos	42	33	21	43	35
Restos a pagar	15	11	5	14	11
Atraso na prestação de contas	0	5	10	0	4
Dificuldades em licitações e celebração de contratos	65	50	33	36	46
Dificuldades na celebração de convênios	35	44	19	28	32
Conflitos decorrentes de outras políticas setoriais	19	25	10	18	18
Não houve	8	17	-	-	6
Outros	23	17	10	28	20
Programas que fizeram a avaliação	57	75	88	58	70

Fonte: Baseado no relatório de avaliação do PPA 2008-2011.

Tabela 16 – Cobertura do público alvo

Cobertura do público alvo	%				
	2007 ¹⁵	2008	2009	2010	Média
Muito satisfeito	12	8	0	4	6
Satisfeito	42	56	45	53	49
Pouco satisfeito	0	6	17	4	7
Insatisfeito	0	3	5	4	3
Não apurado	46	28	33	35	36
Programas avaliados	57	75	88	58	70

Fonte: Baseado no relatório de avaliação do PPA 2008-2011.

¹⁴ Dados referentes ao último ano do PPA 2004-2007.

¹⁵ Idem.