



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARINGÁ  
**PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Av. Colombo, 5790 – Jd. Universitário – Maringá – Paraná – CEP 87020-900

THAÍS SANTOS DIAS  
VALDILENE BATISTA DE OLIVEIRA

**GESTÃO OPERACIONAL**

MARINGÁ  
2011

THAÍS SANTOS DIAS  
VALDILENE BATISTA DE OLIVEIRA

## **GESTÃO OPERACIONAL**

Trabalho apresentado como requisito para obtenção de nota na disciplina Gestão Operacional, do curso de Especialização em Gestão Pública, da Faculdade Estadual de Maringá – UAB.

Prof<sup>a</sup> Tania Fatima Calvi Tait  
Prof<sup>o</sup> Alvaro José Periotto

MARINGÁ  
2011

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar um plano de gestão operacional para a seguinte situação: um município chamado Felicidade possui cerca de 20.000 habitantes. A região em que está situado é agrícola e seus produtos destinam-se à exportação ou agricultura familiar. Os produtos destinados à exportação estão cultivados em grandes lavouras, com mecanização inovadora e incentivos governamentais. Por sua vez, a agricultura familiar, que verdadeiramente abastece a população com cereais, frutas, verduras e legumes, está ficando cada vez mais empobrecida. Muitos dos pequenos agricultores estão vendendo duas terras e mudando-se para a cidade em busca de condições mais favoráveis e, infelizmente, se veem diante de oferta de empregos que exigem qualificação e capacitação, o que os deixa apenas com opções de subempregos e dificuldades para manter suas famílias. Diante desse quadro, a prefeitura municipal, preocupada com a situação dos agricultores e do abastecimento alimentar na cidade, determinou a elaboração de uma ação voltada para a geração de emprego e renda. Com isso, além de fixar o agricultor e sua família na cidade, espera-se que a ação possibilite a melhoria dos produtos ofertados e até sua venda para outras localidades.

Considerando a situação apresentada o presente trabalho busca elaborar um plano de gestão operacional que possibilite principalmente aos pequenos agricultores viver de suas atividades e, conseqüentemente, alavancar o comércio local.

Embora a situação apresentada seja hipotética, na prática o êxodo rural tem crescido muito nos últimos tempos, principalmente entre os pequenos agricultores que não conseguem competir com grandes agricultores, seja pela falta de informação sobre técnicas modernas de cultivo, pelo despreparo no trato com a terra ou pela dificuldade de adquirir maquinário e administrar o patrimônio.

O governo tem elaborado programas de incentivo a agricultura, no entanto ainda há muito a se fazer para que esses programas alavanquem de forma significativa a vida dos pequenos agricultores. Deve ressaltar também que não basta haver incentivos apenas por parte do Governo Federal, os Estados e Municípios também devem proporcionar programas visando beneficiar a economia agrícola.

Este trabalho é relevante por tratar de uma questão real sobre a situação agrícola nos municípios mais afastados dos grandes centros urbanos, cuja economia é basicamente

rural. O trabalho chama a atenção do gestor público para a importância e desafios do setor agrícola nos municípios.

# 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

## 1.1 PLANO DE GESTÃO OPERACIONAL

De acordo com Malmegrin (2010), um plano de gestão operacional tem por objetivo “ordenar os fatores de produção e controlar sua produtividade e a sua eficiência, para obter determinado resultado”, sendo regido por um conjunto de princípios, normas e funções.

Ainda considerando a autora, a elaboração de um plano de gestão operacional compreende as seguintes etapas:

- Planejamento: definição de metas, normas, técnicas e ferramentas para a execução das atividades;
- Execução: atividades de capacitação dos recursos humanos, educando-o e treinando-os para que realizem as atividades do planejamento. Aqui são gerados os resultados, cujos dados serão coletados de forma sistemática e contínua, conforme estipulado na etapa do planejamento;
- Avaliação: por meio de análise dos dados coletados comparam-se as metas estipuladas no planejamento com o que foi efetivado alcançado. Eventuais desvios são identificados para que alternativas sejam criadas para a correção dos mesmos.
- Controle: de caráter decisório, corrige eventuais disfunções apontadas na avaliação, revisão do planejamento caso seja necessário e execução de ações corretivas e de melhorias.

Este é o roteiro básico que pode ser utilizado em qualquer órgão público, seja ele federal, estadual ou municipal. O gestor público precisa conhecer essa sequência para que possa aplicá-la de forma eficiente na resolução de problemas. Todas as etapas do plano de gestão operacional são realizadas com base na legislação do Direito Administrativo, haja vista que ao órgão público só é permitido fazer o que consta em lei.

Há ainda de se considerar os recursos necessário para a implementação do plano, principalmente recursos orçamentários e financeiros.

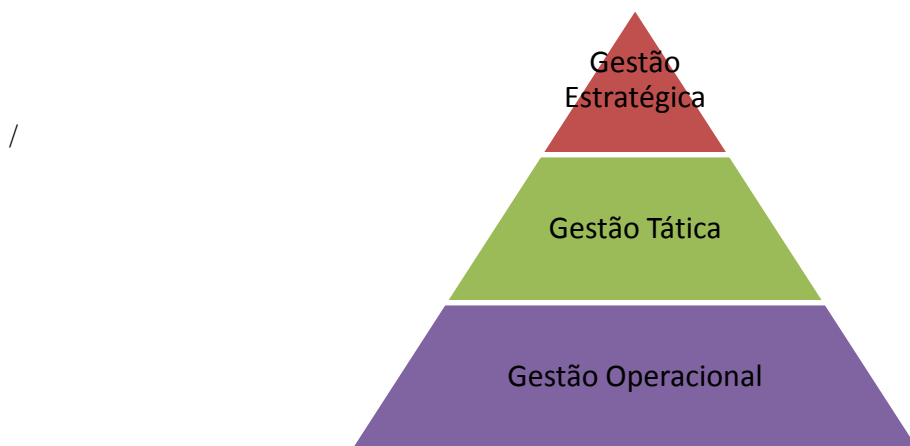
Segundo Malmegrin (2010), o responsável pela gestão operacional deve estar preparado para atuar na parte gerencial do plano, considerando as ações discricionárias e legais previstas ou não no plano de ação.

A gestão operacional pública é realizada no contexto de programas e políticas públicas, portanto suas ações depende do PPA e orçamento público, pois como já foi dito, à Instituição Pública só é permitido fazer o que consta em lei.

Um plano de gestão pública pode ser elaborado, considerando três níveis:

- Gestão Estratégica: elaboração de políticas públicas;
- Gestão Tática: planos diretores e planos plurianuais com os respectivos programas;
- Gestão Operacional: ações operacionais de prestação de serviços públicos.

Numa representação piramidal observa-se a seguinte estrutura:



Malmegrin (2010), diz que “qualquer ação, executada no ciclo operacional, faz parte de um programa, de um plano e de uma política pública”. O Gestor operacional deve trabalhar com a parte sem esquecer o todo.

Um plano de gestão operacional é elaborado para resolver problemas, identificando e implementando soluções. A ressalta que “para essa solução ser

implementada, um grande número de questões, antecedentes e decorrentes, precisam ser resolvidas. Algumas são eminentemente técnicas, outras de natureza comportamental”.

Para a resolução da questão algumas questões precisam ser respondidas, tais como:

- Quem atender primeiro?
- Quais funcionários ou servidores serão alocados?
- Em que prazo será entregue a solução?
- Será utilizado um processo existente ou será testado um processo redesenhado?
- O que pactuar com o solicitante?

Essas questões são apenas algumas das quais precisam ser respondidas para que o plano de gestão operacional possa ser implementado.

As etapas apresentadas no Plano de Gestão Operacional serão a base para a elaboração do plano para a resolução do problema apresentado na introdução.

## 1.2 DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Na opinião de Gehlen (2004), “as políticas públicas convencionais (tipo crédito agrícola, por exemplo, ou estímulo à formação de cooperativas) não superam a discriminação e a desigualdade entre uns e outros”.

Isso significa dizer que em comunidades indígenas, caboclos e quilombolas, por exemplo, prioriza-se valores como convívio e sustentabilidade em detrimento da competitividade.

As políticas públicas apresentadas pelo governo nas três instâncias (Federal, Estadual e Municipal) muitas vezes não consideram que cada grupo de agricultores familiares possuem necessidades diferenciadas, e que, portanto necessitam de programas que atendam às peculiaridades desse grupo.

Dahrendorf (1992, *apud* Gehlen, 2004), diz que as políticas agrícolas atuais beneficiam principalmente aqueles que têm poder de decisão para aproveitar as

oportunidades, ou seja, os grandes produtores agrícolas que destinam parte dos seus produtos para exportação.

Considerando a competitividade crescente no setor rural, os produtores rurais têm perdido condições de reprodutibilidade social, econômica, política e cultural, aumento o êxodo rural, ou seja, saídas de produtores no campo para as cidades em busca de trabalhos mais rentáveis.

Para Gehlen (2004), é imprescindível criar programas e ações que estimulem os produtores familiares a buscar um saber mais profissional, em substituição ao empirismo.

Nos últimos tempos as questões ambientais tem ganhado cada vez mais destaque nos vários setores econômicos do país. Enquanto os grandes produtores agrícolas são responsáveis pela utilização de grandes áreas verdes (desmatando muito das matas protegidas), os agricultores familiares adota um sistema de produção mais equilibrado. “O modelo familiar, bem estruturado, com políticas adequadas, é economicamente eficiente, sensível às questões ambientais e, por isso, se afirma crescentemente como sustentável ou durável” (GEHLEN, 2004).

Há muitos municípios com grandes áreas rurais, também conhecidas como glebas, que representam uma parte significativa da economia do município, ou na contramão, se encontram com baixa produção, interferindo negativamente na qualidade de vida daqueles que vivem da agricultura familiar.

O gestor público precisa estar atento para essas questões, pois dele também depende a elaboração de programas que alavanquem a economia agrícola do município ou estado, seja por meio de recursos próprios ou vindos do governo federal.

Para se resolver questões sobre o desenvolvimento da agricultura familiar é necessário levar em conta as características regionais de cada município. Embora existam leis de incentivo à agricultura familiar, as características regionais precisam ser consideradas pelos gestores municipais para que possam dirigir os recursos certos e elaborar programas que atendam efetivamente o desenvolvimento econômico rural.

Em municípios de agricultura familiar, quando esse setor passa por dificuldades, toda a parte comercial e a população são afetadas, seja pela dificuldade de encontrar certos produtos, seja pelo encarecimento e escassez de outros e até mesmo pela dificuldade do comércio em girar suas mercadorias, já que os que vivem da agricultura familiar não vendem seus produtos.



De acordo com o economista Antoir Mendes Santos, a agricultura familiar tem importância vital para a economia do país. Em 2009 havia cerca de 5,17 milhões de estabelecimentos agrícolas, desse montante cerca de 4,36 milhões nas da agricultura familiar e 897,5 mil sob a tutela do agronegócio.

Ainda considerando Santos (2009),

“uma avaliação sobre a condição do produtor (titularidade da terra) mostra que dos 3,94 milhões de proprietários de estabelecimentos agrícolas, a quase totalidade, cerca de 83%, são agricultores familiares, contra 17% do agronegócio. Por outro lado, a distribuição espacial dos 4,36 milhões de estabelecimentos explorados pela agricultura familiar indica que 50% deles estão na região Nordeste, sendo que a Bahia e Pernambuco são os estados mais representativos com, respectivamente, 665 mil e 275 mil agricultores familiares”.

Diante desses dados, o gestor público municipal ou estadual não pode se mostrar indiferente em face dos desafios da agricultura familiar.

## 2. METODOLOGIA

Considerando a situação-problema apresentada na introdução propõe-se algumas alternativas baseada em experiências reais vividas por municípios de mesmo porte. Segue abaixo no quadro lista de problemas identificados e as propostas para solucioná-los:

<b>Problemas</b>	<b>Soluções Propostas</b>
<b>1- Dificuldades dos agricultores familiares em alavancar a produção e venda de sua produção</b>	<b>Estimular a formação de uma cooperativa, para que os pequenos agricultores tenham maior poder político e econômico. Poderão também diversificar a produção. A prefeitura pode estabelecer uma parceria para facilitar a venda dos produtos na cidade e na região. Parceria com o Sebrae para orientá-los no processo.</b>

<b>2- Aumento do êxodo rural (busca de melhores oportunidades)</b>	<b>Criar oportunidades de negócios utilizando conceitos de turismo rural para que os pequenos agricultores e familiares possam viver da agricultura familiar.</b>
<b>3 – Dificuldade dos pequenos agricultores manter suas famílias</b>	
<b>4 – Queda do abastecimento alimentar na cidade</b>	<b>Se os pequenos agricultores se organizarem numa cooperativa, poderão administrar melhor sua produção, abastecer a cidade e a médio prazo a região.</b>
<b>5- Ausência de programas que atendam as características locais dos pequenos agricultores</b>	<b>Um estudo sobre as características locais, que são peculiares à comunidade rural poderá orientar a elaboração de políticas públicas locais, bem como a solicitação de recursos</b>

Considerando as soluções propostas apresenta-se o Plano de Gestão Operacional.

<b>Gestão Operacional - PLANEJAMENTO</b>	
<b>Objetivo</b>	Fortalecer a agricultura familiar no município Felicidade
<b>Ações</b>	- A Prefeitura pode inserir produtos dos agricultores familiares na merenda escolar das escolas do município. Para tanto o agricultor deverá ter inscrição estadual, estar em dia com os tributos e apresentar um projeto de agricultura. Para isso, a Prefeitura pode solicitar parceria com o Sebrae para auxiliá-los no processo. Ao adquirir produtos dos pequenos agricultores a prefeitura valoriza a atividade agrícola local e melhora a qualidade da merenda escolar.
	- A Prefeitura pode disponibilizar técnicos para dar assistência ao pequenos agricultores, por meio de parceria com o Sebrae e do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). O objetivo é capacitar os pequenos agricultores para atuarem de forma sustentável, ecológica e rentável.
	- A Prefeitura pode criar um Sistema de Informação e Promoção de Produtos e Serviços da Agricultura Familiar. Em parceria com o Embrapa, esse sistema de informação permitirá que cada agricultor

	<p>realizem um cadastro, informando os produtos, quantidades, preços e a época em que deseja vende-los. Esse sistema teria como público alvo restaurantes, supermercados e empresas que utilizam produtos agrícolas como matéria prima. Isso ajudaria os pequenos agricultores a ampliar sua atuação, contribuindo com seus ganhos.</p> <p>- Elaborar um calendário de eventos no qual conste a Semana do Pequeno Agricultor. Nessa semana o produtor venderá seus produtos, tanto na forma natural, quanto na forma de salgados e doces. A prefeitura pode promover uma festa com apresentação musical para atrair público. Para isso será necessário reservar um local na cidade com porte para isso.</p>
<p><b>Recursos Humanos Envolvidos</b></p>	<p>As ações exigirão a participação do Prefeito, Vice-prefeito, Administrador Geral, Secretários do Setor de Educação, Agricultura, Finanças, Turismo e Eventos, Assessoria Jurídica e Gestores Públicos para garantir a continuidade do projeto.</p> <p>O Prefeito e sua equipe de relações governamentais deverá estabelecer parceria com Embrapa, Sebrae e o governo Estadual e Federal com apresentação de projetos para obtenção de recursos financeiros.</p>
<p><b>Tempo</b></p>	<p>Considerando a necessidade de realizar um diagnóstico para se ter a noção da realidade dos agricultores e identificar potencialidade, a fase inicial deverá ser em torno de 2 meses e meio.</p> <p>De posse das informações, é a fase de identificação do problema e planejamento das ações para a resolução do mesmo. A fase de planejamento, considerando até mesmo os acordos políticos para estabelecimento de parcerias, terá a duração de 3 a 4 meses.</p> <p>A fase de execução, quando envolve a utilização dos recursos humanos da prefeitura, de outras entidades e também os agricultores terá uma duração média de 6 meses, fase de adaptações e implementações.</p>

A fase de execução é a fase mais delicada do projeto, pois envolve a administração das pessoas, ou seja, será promovida a interação entre todos os envolvidos, esse entrosamento deverá ser o mais harmônico possível para que o plano operacional alcance êxito. Considerando que esse plano está sendo realizado pela

primeira vez no município Felicidade, naturalmente haverá algumas falhas, que poderão ser verificadas na fase de avaliação. Esses desvios poderão ser corrigidos na fase de controle, onde os gestores públicos poderão tomar novas decisões e até mesmo alterar algumas medidas do planejamento. É importante que o planejamento seja flexível.

De qualquer forma, com o projeto pretende-se alavancar a agricultura familiar local, impulsionando a economia local de forma sustentável. Pretende-se também diminuir o êxodo rural, fixando as famílias rurais no próprio município para que possam viver de suas atividades.

Futuramente, poderá ser realizado um novo planejamento de turismo rural, identificando propriedades com potencial turismo, belezas naturais, que podem servir de locais para visitação de turistas, como também uma oportunidade a mais para que os pequenos agricultores comercializem seus produtos.

### 3. CONSIDERAÇÕES

O Plano de Gestão Operacional apresentado foi realizado com base em experiências vividas em outros municípios na realidade.

O problema apresentado é muito comum nas pequenas cidades do interior dos Estados. Apesar de incentivos financeiros, como acesso ao crédito, quem mais se beneficia desses programas são os grandes agricultores, que em geral são grandes fazendeiros com poder político e financeiro para investir em suas propriedades.

Atualmente as questões ambientais estão mais evidentes, exigindo de todos os setores um novo comportamento de negócios. Nesse sentido a agricultura familiar pode atender essas questões de forma satisfatória.

Com a devida assistência técnica o pequeno agricultor aprender  a lidar melhor com a terra, atuando na área agrícola de forma sustentável.

O plano apresentado pode ser aplicado em pequenos municípios, haja vista que as propostas apresentadas foram com base em práticas reais em municípios de pequeno porte no Estado do Mato Grosso e no Paraná.

Os passos apresentados são os básicos: planejamento, execu o, avalia o e controle. Essa é a estrutura básica para a elabora o de qualquer programa ou política pública. O gestor público precisa saber elaborar esses passos básicos para atuar de forma eficiente.

## REFERÊNCIAS

ANGELI, Maria Angelica. **Agricultura familiar é referência para municípios de MT.** Disponível em [www.diaadianews.com.br/vale/noticias/26009/agricultura\\_familiar\\_e\\_referencia\\_para\\_municipios\\_de\\_mt](http://www.diaadianews.com.br/vale/noticias/26009/agricultura_familiar_e_referencia_para_municipios_de_mt). Acesso em 10 de junho de 2011.

GEHLEN, Ivaldo. **Políticas públicas e desenvolvimento social rural.** Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso em 10 de junho de 2011

MALMEGRIN, Maria Leonilda. **Gestão operacional.** Departamento de Ciências da Administração/UFSC, Florianópolis. [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

**Prefeitura incentiva agricultura familiar e garante merenda de qualidade.** Disponível em [www.amambainoticias.com.br](http://www.amambainoticias.com.br) Acesso em 10 de junho de 2011.

**Projeto inova comércio na agricultura familiar.** Disponível em [www.agronline.com.br/agronoticias/noticia.php?id=1607](http://www.agronline.com.br/agronoticias/noticia.php?id=1607) Acesso em 10 de junho de 2011.

SANTOS, Antoir Mendes. **A importância da agricultura familiar.** Disponível em [www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-importancia-da-agricultura-familiar/130102](http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/a-importancia-da-agricultura-familiar/130102) Acesso em 10 de junho de 2011.